

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 17

Роль правительства

Легитимность всех правительств в конечном счете зависит от доверия общества к их способности эффективно и экономно выполнять работу, которая приносит общественную пользу (в этом случае, обеспечивать оборонную способность), и беречь доверие общества. Если же использовать общественную пользу в частных интересах, то коррупция будет подрывать такую способность. Поэтому в интересах правительств возглавлять борьбу с коррупцией. Чтобы быть эффективными, меры борьбы с коррупцией должны дополнять более широкие стратегии реформ, в частности, такие, как введение Системы планирования, программирования и бюджетирования (СППБ), с общей целью привить добропорядочность процессу принятия решений. Нужна готовность следовать лучшим образцам передового опыта в обеспечении прозрачности и подотчетности, в частности, путем предоставления своевременной информации руководству оборонного ведомства, парламенту и общественности. Также нужно иметь механизмы внутреннего контроля, которые бы дополнялись легко применяемыми административными санкциями, чтобы влиять на нарушения в тех случаях, когда криминальное преследование будет неуместным или непропорциональным. Поскольку методы современного оборонного менеджмента нуждаются в существенном делегировании полномочий и ответственности, то большое значение имеет воспитание профессиональных качеств и традиций честной государственной службы у соответствующих гражданских и военных кадров. Опыт свидетельствует о том, что, при наличии достаточного лидерства и внимания, министерство обороны и вооруженные силы могут показать положительный пример для наследования остальным государственным структурам и обществу.

Коррупционные риски

Основные сферы деятельности, которым больше угрожает коррупция, хорошо известны. Эти сферы предусматривают наибольшие возможности для прямого распределения бюджета: закупка вооружения, военной техники, горючего, продовольствия и других предметов обеспечения, строительство инфраструктуры и коммунальные расходы, а также проекты научных исследований и разработка новых технологий. Другой сферой с высоким коррупционным риском является утилизация избыточной техники и имущества, которая может быть передана в гражданский сектор по цене, гораздо меньшей их настоящей стоимости. Также сферы распределения и приема/направления чего-либо связаны со значительными коррупционными возможностями: обеспечение жильем, отбор на обучение (особенно, за границей) и направление в командировку (особенно, в высоко оплачиваемые миссии за границей). В призывных системах чрезвычайно высокий риск коррупции характерен для предоставления отсрочек от призыва или направления служить в менее трудные и опасные места службы. Наконец, злоупотре-

бление властью и привилегиями создает опасность отчуждения от подчиненных. Особого внимания требуют те сферы, где возможности контроля ограничены: гибкие оперативные средства, ограниченные, или “черные”, проекты и проекты, которые финансируются военными миссиями (где в сферах взаимодействия между системами контроля двух стран могут возникнуть пробелы).

Случаи коррупции имеют место даже в развитых демократиях, хотя в значительной мере это скорее частные, чем системные случаи. Однако, в министерствах обороны молодых демократических стран коррупция чаще присутствует на системном уровне. Она может втягивать широкие круги нарушителей, как гражданских, так и военных, а также может быть более тесно и широко связана с коррупцией в обществе и среди руководящей элиты. Особенно чувствительны те сферы, где эффективный гражданский менеджмент еще не внедрен из-за отсутствия гражданских экспертов (поэтому они все еще находятся под контролем военных), количество профессиональных и надежных гражданских экспертов недостаточно или отсутствуют хорошие традиции и практики. Посттоталитарные режимы могут оказаться перед особенно высоким риском из-за большого количества подведомственных министерству обороны предприятий, значительных объемов устаревшей техники и неадекватных усилий относительно устранения бюджетных пробелов. Особенно разрушительное значение имеет практика создания внебюджетных “специальных” фондов, заставляющих военных зарабатывать деньги для покрытия оборонных нужд. Эти фонды создают широкие возможности и логическое прикрытие для коррупции в виде открытого поощрения коммерциализации оборонного ведомства.

Экономическое и социальное обнищание тоже может играть важную роль в росте коррупции. Во время жестокого экономического кризиса, в который попали многие страны-члены бывшего Варшавского договора, уровень денежного содержания офицеров упал значительно ниже нормального прожиточного уровня до мизерных \$30-50 в месяц. Вместе с тем, происходило резкое сокращение предоставления жилья и разрушение когда-то щедрой системы социального обеспечения. Военные оказались перед жестким выбором: увольняться и пробовать закрепиться в частном бизнесе, работать ночью после службы на дополнительной работе или принимать участие в коррупционных действиях. Экономическое обнищание сопровождалось значительным падением социального статуса, которое подписывалось отрицательным отношением общества к проблемным вопросам в армии коммунистических времен. А с падением социального статуса и самоуважения офицеров и профессиональных сержантов падали и их стимулы прибегать к самоконтролю. В некоторых странах этот “период выживания” длился около десяти лет, во время которых коррупция пустила глубокие корни в оборонных структурах и военной культуре.

Воспитание добропорядочности в оборонном менеджменте

Целью оборонного менеджмента является создание эффективных и незатратных оборонных возможностей, необходимых для адекватной защиты общества – т.е., «общественной пользы» от оборонной системы. В демократических странах это тесно связано с демократическим гражданским контролем и подотчетностью обществу. Другими словами, правительственные структуры и отдельные государственные должностные лица используют публичные ресурсы (деньги налогоплательщиков) в определенных правовых рамках и под контролем парламента, прессы и

общества.¹ Укрепление механизмов эффективного менеджмента, подотчетности и прозрачности естественно сокращает возможности для коррупции.

Несколько базовых принципов могут быть применены для обеспечения соблюдения принципов добропорядочности в процессах принятия решений – будут ли это отборочные комиссии, тендерные комитеты или индивидуальные решения руководства. До максимально возможной грани эти процессы должны регулироваться письменными нормативно-правовыми актами. Такие регуляторы должны определять участников и сферу их ответственности (все главные причастные субъекты должны быть учтены). Они должны определять легитимные условия (как относительно допустимости, так и обеспечения соблюдения) и критерии принятия решений. Они также должны определять легитимные результаты процесса в контексте общественной пользы. Цели и задачи должны быть оформлены, утверждены ответственным за контроль над соответствующим процессом должностным лицом и прозрачны для всех субъектов этого процесса. Решения и их обоснования должны быть оформлены письменно. Во всех случаях, кроме чрезвычайно срочных, информация должна быть доступна всем участникам. Результаты должны быть максимально измеряемыми, а также необходимо принимать меры для оценки результатов выполнения принятых решений и обеспечения подотчетности. Расплывчатые, непрозрачные процедуры и неконкретные оценки являются очень вероятными признаками присутствия коррупции. Следующие подразделы применяют эти принципы к оценке различных сфер оборонного менеджмента.

Политика, планирование, программирование и бюджетирование

Эффективный оборонный менеджмент объединяет, насколько возможно, выделение ресурсов и ожидаемый результат – будет ли это повседневная деятельность, усиление возможностей в интересах будущего или улучшение вопросов социальной защиты военнослужащих. В первую очередь, это требует ясности и прозрачности целей обороны – например, роли, функций и задач вооруженных сил – и мер, необходимых для их достижения. Они должны быть четко определены в руководящих документах стратегического уровня, наиболее широко распространенных и доступных в пределах оборонной системы (в Великобритании это делается, например, путем издания Оборонных стратегических установок, которые утверждаются министром), и прозрачных для парламента и общественности (в Украине это делается путем издания ежегодного доклада “Белая книга” о состоянии вооруженных сил).

Разработка планов и решений о выделении ресурсов (часто это понимают под термином “программирование”) должна быть тесно связана с ожидаемыми результатами оборонной деятельности, определенными политически. Руководящие указания по вопросам планирования и программирования должны быть заимствованы непосредственно из руководящих документов стратегического уровня, проверены специалистами министерства обороны по вопросам военной политики и утверждены министром обороны. Оперативные планы (текущие, перспективные) и планы развития вооруженных сил (организационной структуры, обеспечения, комплектования, подготовки/образования и инфраструктуры) также должны быть тесно увязаны с выделением ресурсов. Для того, чтобы лучше обеспечить

¹ В отличие от авторитарных или тоталитарных режимов, где министр обороны обычно является генералом, непосредственно подчиненным главе государства, а у того также может быть военное прошлое.

эти связи, многие новые демократические государства ввели варианты разработанной в США Системы планирования, программирования и бюджетирования (СППБ).

Ключевым элементом СППБ является программирование, объединяющее выделение ресурсов с планированием на среднесрочную перспективу (обычно на пять лет) и показывающее, каким образом и какие исходные данные должны обеспечить достижение требуемого результата. Затем программные решения будут механически определять вопросы формирования и выполнения бюджета. Перемещение концентрации внимания относительно вопросов выделения ресурсов от процесса бюджетирования к процессу программирования усиливает целостность системы. Программирование предусматривает намного больший круг участников дискуссии относительно выделения ресурсов и улучшает внутреннюю прозрачность. Такое пятилетнее окно программирования позволяет лучше оценить влияние выделения ресурсов, чем одно-двухлетний бюджет. Ответственность за выделение ресурсов и по-

Вставка 17.1. Организационное решение вопросов обеспечения дисциплины планирования и выполнения

Изучая опыт США, министерства обороны многих посттоталитарных стран стараются усовершенствовать свои системы управления ресурсами путем внедрения систем планирования, программирования и бюджетирования (СППБ). СППБ, при условии их надлежащей реализации, являются мощными инструментами менеджмента с потенциалом обеспечения существенного улучшения прозрачности процесса принятия решений и подотчетности менеджеров программ. Например, министерство обороны Болгарии ввело программно ориентированную систему ресурсного менеджмента еще в 2000 году.

С другой стороны, нередко наблюдается организационное сопротивление внедрению таких новых инструментов менеджмента. В сочетании с ограниченными знаниями и слабыми лидерскими качествами это нередко приводит к формированию существенных вызовов: как обеспечить эффективную связь между разными дисциплинами планирования, как гарантировать, чтобы программы придерживались курса на достижение оборонных целей и задач, и чтобы менеджмент финансов и закупок был четко согласован с утвержденными программами и т.п. В частности, когда министерствам обороны приходится иметь дело с увеличением текущих расходов, или в ситуации ограниченного финансирования, решения по вопросам бюджета или закупок руководствуются логикой, которая часто отличается от замысла оборонных программ. Это неотвратимо приводит к потере прозрачности и размывает подотчетность.

В августе 2009 года – на протяжении первого месяца при власти после парламентских выборов – руководство министерства обороны Болгарии сделало одно организационное изменение: создало Директорат планирования, программирования и бюджета. Таким образом оно сосредоточило в одной структуре функции долгосрочного оборонного планирования, программирования и краткосрочного планирования финансовых и материальных ресурсов. Такой подход выглядит главным образом как организационное решение проблемы обеспечения согласованности между бюджетами, планами закупок и построением, с одной стороны, и оборонными программами, с другой. Более того, такая согласованность остается даже при изменениях ситуации, сохраняя таким образом уровень прозрачности и подотчетности оборонного ресурсного менеджмента и уменьшая коррупционные риски.

дотчетность за полученные результаты сосредоточивается на менеджерах программ, которые подают предложения на рассмотрение руководящего органа – Комиссии программного контроля, в которую входят представители широкого круга должностных лиц, ответственных за вопросы формирования и имплементации военной политики (и финансов). Это отменяет монополию, которую финансовые департаменты часто имеют в бюджетно-концентрированных системах, где они обычно играют ведущую роль как в формировании бюджетов, так и в распределении выделенных ресурсов, причем, не совсем прозрачным путем.

Нормативные и организационные процедуры должны обеспечивать упорядоченный переход от целей оборонной политики и долгосрочных планов к оборонным программам, а затем – от программ к бюджетам и их имплементации. Во Вставке 17.1 предлагается пример организационного решения с целью гарантирования соответствия краткосрочных планов, включая и оборонный бюджет, и исполнительной деятельности оборонным программам, чтобы таким образом обеспечить целостность процесса ресурсного менеджмента.

Кадровый менеджмент

Ценнейшим ресурсом оборонной системы является человеческий ресурс, однако кадровый менеджмент часто бывает очень субъективен. Эта субъективность больше всего проявляется в тех системах, где командиры играют ключевую роль в каждом важном кадровом решении. Переход к более централизованной системе кадрового менеджмента может существенно улучшить целостность и подотчетность соответствующего процесса. Это требует определенных усилий по стандартизации оценки прохождения службы более объективными характеристиками и применению хорошо регламентированных аттестационных комиссий для рассмотрения кандидатов на повышение или для отбора на важные назначения (например, высшее командование или высшее профессиональное образование). Назначение на высшие или очень престижные должности, как, например, высшие командные должности, долгосрочное обучение за границей и позиции, требующие высшего уровня доверия и ответственности, должны быть под личным контролем министра. Высшая аттестационная комиссия в составе высших военных руководителей и высших гражданских государственных служащих может способствовать обеспечению прозрачности и объективности принятия кадровых решений. А более централизованная система также может улучшить контроль и сократить риск коррупции в таких процессах, как вступительные экзамены в военные учебные заведения, призыв и отсрочки от призыва на военную службу.

Вооружение, логистика и инфраструктура

Это, пожалуй, сфера самого высокого коррупционного риска, поскольку здесь присутствуют значительные объемы средств, предназначенных для закупок, обеспечения эксплуатации техники и вооружения и содержания инфраструктуры. Для обеспечения соответствия закупок реальным оперативным нуждам важно иметь жесткий контроль и пересматривать весь процесс определения требований: от определения общих оперативных потребностей до технических спецификаций, тендерной документации и контроля качества поставленной продукции. Чтобы обеспечить незатратность и справедливость системы, важно обеспечить добропорядочность в функционировании состязательной системы, включающей определение тендерных условий, победителя тендера и подготовку проекта контракта. Размещение информации о будущих и текущих закупках в Интернете имеет положительное влияние на

Вставка 17.2. Очищение государственных закупок: обнародование нарушений и административное отстранение

Обнародование фактов нарушений со стороны подрядчика может играть важную роль в содействии соблюдению норм добропорядочности в сфере государственных закупок. В Соединенных Штатах неправительственная организация “Проект надзора за правительственной деятельностью” (ПНПД) с 2002 года поддерживает специфическую базу данных – “Базу данных о нарушениях федеральных контракторов” (БДНФК), хранящую сведения о свыше 750 случаях нарушений, которые включают обман, нарушение антимонопольного законодательства, а также законов об охране окружающей среды, страховании и работе, начиная с 1995 года. Эта база данных также отслеживает информацию о 100 наибольших федеральных контракторах. Закон США о расходах на оборону в 2009 году имеет положение о создании базы данных, которая бы хранила всю информацию по вопросам соблюдения добропорядочности и выполнения условий федеральными контракторами и получателями грантов. Она должна быть сделана по образцу базы данных БДНФК, хотя доступ к ней будет ограничен.

Следует отметить, что 25 компаний из числа 100 контракторов, по данным БДНФК, не имели ни одного случая нарушений, а 14 компаний были замечены только по одному разу. Таким образом, 39 из наибольших 100 правительственных контракторов не склонны к систематическим нарушениям, что опровергает миф о том, что сотрудничество между правительством и бизнесом неотвратимо приводит к многочисленным случаям нарушений.

Правительство Чешской Республики недавно пошло еще дальше на один шаг, введя в своей последней антикоррупционной программе положения об отстранении от участия в государственных закупках (т.е., включение в черный список) определенных компаний, которые обоснованно обвинялись в коррупционных действиях. Эта мера уже давно пропагандировалась чешским отделением организации “Транспаренси Интернешнел”, позиция которого состояла в том, что в дополнение к таким инструментам, как расследование и государственное обвинение, необходимо ввести важный административный инструмент очищения рынка от тех компаний, которые его коррумпируют. Это также создаст важный элемент сдерживания для других потенциальных нарушителей. Доклад 2007 года содержит перечень рекомендаций для обеспечения успешности программы отстранения: правила доступности для общественности; обязательность учета черного списка во всех закупках; обеспечение справедливости, т.е. одинакового подхода ко всем; а также применение исключительно административных санкций – скорее для поощрения реформирования, чем провоцирования банкротства. Этот доклад также рекомендует, чтобы создание черного списка было частью более сложной стратегии антикоррупционных мер в сфере государственных закупок: соблюдение кодексов этики в государственных контрактах, пактов добропорядочности, защиты информаторов, программ исправления ошибок и других мер.

Источники: “Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database,” *Ethics World* (15 October 2008), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo; “TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful,” *Ethics World* (11 December 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

улучшение прозрачности и способствует реальной конкуренции. Закупки “у одного исполнителя”, т.е. закупка без состязания за контракт, должны быть строго ограничены.

Нормативно-правовая база и тендерные комитеты могут играть важную роль в воспитании добропорядочности путем содействия внутренней прозрачности для основных участников. Специальные правила должны определять требования к членам тендерных комитетов относительно обнародования случаев конфликтов интересов и отказа от участия в подобных решениях и сделках. Для обеспечения лучшего применения таких предохранителей также может быть полезно ограничивать количество ответственных за закупки лиц и тендерных комитетов. Информация о предыдущих нарушениях со стороны участников тендера и возможное их внесение в черные списки тоже может помочь в обеспечении добропорядочности во время проведения процедур (см. Вставку 17.2).

Утилизация избыточной техники и объектов инфраструктуры представляет дополнительные вызовы для добропорядочности. В этом случае вызов состоит в том, чтобы точно оценить, является ли определенный предмет действительно избыточным или нет, и если ответ положительный, то какой будет стоимость избыточного имущества. Открытые аукционы с надлежащим уровнем прозрачности, организованные для продажи избыточного имущества, могут помочь министерству обороны получить максимально возможные средства за это имущество. Страны со значительными объемами избыточного имущества могут создавать специализированные департаменты для управления процессом передачи или утилизации, чтобы таким образом забрать у министерства обороны роль организатора аукционов.

Инспектирование и аудит

Эффективная система инспектирования и аудита играет важную роль в сдерживании потенциальной коррупции путем обеспечения возможности для выявления и наказания. Даже при отсутствии коррупции, они являются важными инструментами обеспечения эффективного и экономичного использования ограниченных ресурсов и добропорядочности в системах оборонного менеджмента и принятия решений. Инспектирование и аудит могут включать как проверку на предмет законности, наподобие того, что обычно выполняют контрольно-ревизионные органы, так и проверку аудиторскими структурами вопросов нерасходности, эффективности и добропорядочности соответствующих процессов. Меры укрепления систем инспекции и аудита могут включать увеличение численности и профессиональной подготовки инспекторов, усовершенствование процедур и увеличение полномочий, а также лучшее использование технологий.

Прозрачность и подотчетность

Прозрачность информации и подотчетность высшему руководству считаются важными инструментами обеспечения норм добропорядочности и сдерживания коррупции. Традиционные методы внешней прозрачности включают публикацию белых книг и докладов парламента (см. разделы 18 и 21). Эти методы выступают важными инструментами ограничения распространенной склонности должностных лиц к выгодному использованию секретности ради уклонения от ответственности. Секретные классификации или проекты должны использоваться лишь в наиболее срочных случаях и при условии уста-

новления соответствующего (согласно режиму секретности) надзора. Прозрачность и подотчетность также могут быть обеспечены путем развития инновационных отношений с общественностью, в частности, путем создания общественных советов и привлечения представителей этих советов к решению вопросов деятельности министерства. Такие непосредственные контакты между оборонным ведомством и гражданским обществом среди прочего помогают держать политическую элиту подотчетной общественности в вопросах оборонной политики.

Уровень прозрачности внутри министерства тоже важен. В этом случае горизонтальная прозрачность способствует эффективности принятых решений за счет более широкого привлечения должностных лиц. Она также создает сдерживающий эффект относительно коррупции путем распространения информации внутри военных коллективов, которые вероятно будут замечать и будут принимать меры против коррупции. Вертикальной прозрачности будет содействовать и надлежащее применение принципов менеджмента, когда правдивая информация будет передаваться по иерархическим уровням с сохранением важных деталей для формирования четкого видения руководством всех обстоятельств, но и без чрезмерной детализации. Такая практическая прозрачность имеет дополнительное преимущество в том, что делает подотчетность более реалистической.

Профессиональные кадры

Так же важно для обеспечения стандартов добропорядочности в решениях руководства воспитание добропорядочности среди профессиональных кадров – гражданских служащих и профессиональных военных, которые выступают исполнителями этих решений. В контексте демократического гражданского контроля именно гражданские (больше, чем военные) руководители внутри министерства обороны несут ответственность за состояние национальной обороны и играют ведущую роль в формировании оборонной политики, административном контроле, правовом обеспечении, закупке и бюджетных функциях. Это позволяет военным сосредоточиваться на своих непосредственных обязанностях по подготовке войск, оперативному планированию и ведению операций. Однако, несмотря на полученное публичное доверие, высшие гражданские должностные лица нередко представляют значительный коррупционный риск, в частности, в переходных странах, где они могут сливаться с коррумпированной политической и общественной элитой.

Ключевым элементом эффективного гражданского контроля является создание критической массы кадров гражданских экспертов в министерстве обороны, которые могут выполнять миссию профессиональных посредников между военными и правительством и обществом. Укрепление этого (характерных мотивационных групповых черт поведения – прим. переводчика) государственных служащих для таких кадров выступает мощным инструментом воспитания добропорядочности, который, однако, требует продолжительного времени, особенно для пост-тоталитарных стран, в которых коррупция глубоко проникла в тело общества. Согласно наблюдениям, сделанным выдающимся немецким ученым Максом Вебером более 90 лет назад и которые все еще актуальны сегодня: «Современная бюрократия в интересах добропорядочности подняла на высокий уровень чувство статусной чести; без этого чувства возникает смертельная угроза ужасной коррупции и вульгарного филистизма. А без соблюдения добропорядочности выполнение даже чисто технических функций государ-

ственного аппарата окажется под угрозой”². С другой стороны, содействие формированию “чувства чести” в среде профессиональной гражданской службы будет обеспечивать определенный уровень прививки даже против нарушений на высоком уровне.

Профессиональная подготовка по вопросам оборонного менеджмента может быть важным инструментом в формировании этоса государственной службы. Он особенно эффективен в контексте международного сотрудничества, которое позволяет формировать чувство причастности к международному сообществу с его собственными нормами и практиками. Программы наподобие программы НАТО “Строительство оборонных институций” и программы НАТО-Украина “Программа профессионального развития” демонстрируют удачный пример успешных усилий. Набор персонала за пределами существующего оборонного ведомства также помогает в формировании культуры государственной службы. Опыт показывает важность усилий высшего руководства относительно установления новых норм и стандартов – и соблюдения этих стандартов на собственном примере.

Конструктивное напряжение между военной и гражданской службами, когда роли отличаются и существует общий этос гражданской службы, может иметь определенную пользу в обеспечении добропорядочности в оборонной сфере. Во многих странах военные считаются одной из наименее коррумпированных институций. По данным организации “Транспаренси Интернешнел”, такой показатель, как “Глобальный барометр коррупции (ГБК) за 2007 год демонстрирует, что военные вообще пользуются более высоким доверием, чем большинство других институций общества, за исключением религиозных организаций и общественных организаций (ОО)”³. Если вооруженные силы получают достаточное социальное обеспечение для ликвидации “коррупции от нужды” и не принимают участия в тех экономических сферах деятельности, где есть наибольшие соблазны для “коррупции от жадности”, то в них возникает возможность удерживать независимую культуру добропорядочности. Если они будут иметь возможность влиять на процессы принятия решений в государстве, то военные могут играть важную роль в воспитании добропорядочности как во всем оборонном секторе, так и более широком правительственном контексте.

Однако, разумеется, что ни одна система обороны не может иметь полного иммунитета от болезней общества, среди которых есть и коррупция. Эффективные санкции за нарушения, в частности, административные меры, которые должны быть быстро применены ради восстановления целостности системы и обеспечения добропорядочности (в отличие от склонности только к наказаниям), является для министерства обороны важным инструментом обеспечения неуклонного соблюдения ведомственных стандартов, в отличие от подходов, применяющихся в обществе в целом.

Во Вставке 17.3 дается пример того, как рассмотренные выше принципы были применены в конкретном случае работы реформаторского руководства после Оранжевой революции.

² Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), 88.

³ Transparency International, “Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments,” TI Working Paper #2 (2007), 2.

Вставка 17.3. Усилия по воспитанию добропорядочности в период после Оранжевой революции (2005-2007)

Накануне событий конца 2004 года Украина находилась в переходном полудемократическом состоянии, когда распространенная коррупция наблюдалась во многих правительственных структурах, включая министерство обороны. Особенно напряженной в контексте коррупции была ситуация в департаментах и управлениях, имевших непосредственное отношение к использованию ограниченных бюджетных средств: снабжения, медицинского обеспечения, утилизации избыточных боеприпасов и техники, избыточных фондов и инфраструктуры, разработок и закупки вооружений, связи, эксплуатации, строительства и т.п. Коррупция также ощущалась во многих сферах, связанных с любым распределением или отбором: образования, кадров (относительно “выгодных” должностей или “выгодных” мест прохождения службы), распределения жилья, даже в вопросах подготовки и отбора для участия в миротворческих миссиях или обучения за границей.

Оранжевая революция ноября-декабря 2004 года, конечно, не могла сразу вылечить все проблемы общества, однако она позволила больше демократии. Два отдельных аспекта имели заметное положительное влияние на эффективность противодействия коррупции в министерстве обороны. Первый – это большая свобода высказывать свою точку зрения, большая прозрачность и высокие ожидания, которые в целом улучшили роль общественного контроля. Второй – это назначение на ответственные должности в министерстве обороны (и в определенной мере в других структурах также) многих новых, ответственных профессионалов, еще не запятанных коррупцией.

Новая команда гражданского руководства прибыла в министерство обороны в феврале 2005 года. Большинство представителей этой команды составляли военнослужащие запаса с уже приобретенным после увольнения опытом работы в аналитических исследовательских структурах или коммерческом секторе. В министерстве они нашли ряд должностных лиц с высоким потенциалом, однако без надлежащей мотивации служить в неожиданно ограниченной профессиональной среде. Новая команда под руководством министра Анатолия Гриценко сделала ряд быстрых шагов для разблокирования имеющегося потенциала путем внедрения новых норм и стандартов. Стратегия, которую он применил, включала такие элементы:

Демонстрация серьезности последствий коррупционного поведения. Должностные лица, в действиях которых расследование обнаруживало признаки коррупции, безотлагательно отстранялись от занимаемых должностей. Было привлечено больше помощи от внешних структур, таких, как военная контрразведка (в составе Службы безопасности) и антикоррупционные подразделения Министерства внутренних дел. Если расследование подтверждало нарушения, то министерство обороны принимало быстрые меры в рамках имеющихся полномочий, которые, в частности, предусматривали увольнение в запас досрочно или в связи с компрометирующими обстоятельствами, перевод на низшую должность, понижение в воинском звании и т.п. Многие генералы и старшие офицеры таким образом были отстранены уже в первые месяцы 2005 года. Во многих случаях материалы расследований передавались в прокуратуру для дальнейшего возбуждения уголовных дел. Этот принцип безотлагательной ответственности, независимо от званий и должностей, продолжал применяться министром Гриценко на протяжении всего времени пребывания на должности (до декабря 2007 года), причем, он

затрагивал должностных лиц всех уровней, включая уровень заместителя министра или командующего вида вооруженных сил.

Упорядочение процессов оборонного менеджмента. Упрощение (где возможно) существующих процедур улучшило менеджмент и сократило риски коррупции и злоупотреблений. В некоторых случаях оптимизация процедур ликвидировала предпосылки для коррупции, например, в случае решения о направлении штатных, заранее существующих подразделений для участия в миротворческих операциях, военкоматы были лишены выгодной роли по отбору военнослужащих запаса в лучше оплачиваемые миротворческие миссии за границу. Усовершенствование процессов планирования и бюджетирования включало шаги, направленные на внедрение системы СППБ, более эффективные процедуры подготовки стратегических указаний, а также создание специальной бюджетной комиссии. В состав этой комиссии входило ограниченное число высших должностных лиц министерства обороны и Генерального штаба, которые отвечали за формирование политики, оборонное планирование и финансовые вопросы. Под руководством первого заместителя министра обороны они обеспечивали своевременную координацию процессов формирования и выполнения бюджета. Подобный подход в виде высшей аттестационной комиссии способствовал повышению прозрачности и подотчетности в вопросах назначения на ключевые должности и перехода от номенклатурной к более централизованной системе кадрового менеджмента. Процесс приема в высшие военные учебные заведения также был централизован, что позволило обеспечить лучший контроль за тестированием кандидатов на вступление и другими соответствующими процедурами приема. Схожим образом были сконцентрированы процедуры закупок, оставив только три тендерных комитета, которые стали выполнять все функции предшествующих десятков мелких комитетов. Наконец, был создан специальный государственный департамент, глава которого назначался правительством, а главной задачей этого департамента была передача или утилизация избыточного имущества. Министерство обороны поддерживало изменения в нормативно-правовую базу, согласно которым оно лишалось права продавать избыточное имущество непосредственно покупателям и передавало право проведения аукционов и других форм передачи имущества соответствующим правительственным органам. Ключевым элементом этих реформ была минимизация привлечения военнослужащих к экономической деятельности.

Укрепление системы инспектирования и аудита. Полномочия и укомплектованность органов инспектирования и контрольно-ревизионных органов были увеличены, и в первую очередь это касалось Главной военной инспекции министерства обороны, контрольно-ревизионного департамента министерства обороны и Главного контрольно-ревизионного управления Генерального штаба. Структурные и процедурные реформы в этой системе помогли повысить ее эффективность, так же, как и усилия по привлечению лучших кадров, повышению их профессионализма и обеспечению их добропорядочности. Наконец, министерство начало внедрять современную компьютеризированную систему администрирования и учета, которая должна была обеспечить точный учет и контроль всех финансовых, материальных и кадровых потоков.

Содействие демократизации и прозрачности для общества. Для нового руководства министерства обороны с самого начала было ясно, что борьба против коррупции будет требовать укрепления демократических институций и увеличения прозрачности в оборонной сфере. Для обеспечения прямого диалога с гражданским обществом был создан Общественный совет при министерстве обороны, в состав кото-

рого входило более 70 представителей разных неправительственных организаций и исследовательских центров. Эта совещательная структура также имела важные функции надзора, например, представитель совета всегда присутствовал во время приема граждан министром. Другим примером прозрачности и подотчетности стало ежегодное издание "Белой книги", которая давала общественности Украины основательный отчет об основных оборонных вопросах, решаемых на протяжении года. Наконец, при участии министра были созданы советы офицеров в бригадах и высших штабах. Эти советы выполняли определенные совещательные и контрольные функции, а также помогали воспитывать у офицеров чувства чести, достоинства и нетерпимости к коррупции.

Пример Министерства обороны Украины за период 2005-2007 годов демонстрирует, что энергичные, сосредоточенные и последовательные усилия в борьбе с коррупцией могут давать существенный результат даже в обстановке широко распространенной коррупции в других ведомствах и обществе. К ключевым факторам, обеспечившим положительные результаты, можно отнести демократизацию и прозрачность, сосредоточение и концентрацию, лидерство и командную работу, эффективное инспектирование и аудит, а также быстрое и справедливое наказание. Интересно отметить, что официальные лица НАТО, которые высказывали предостережения относительно готовности Украины в целом вступать в Альянс, также часто признавали успехи министерства обороны в достижении стандартов НАТО.

Успехи министерства обороны в противодействии коррупции, особенно в условиях ее широкого распространения в стране в целом, были получены за определенную цену. Этой ценой был уровень высокопоставленного контроля, необходимый для обеспечения добропорядочности. Очень многие ответственные вопросы были подняты на уровень заместителей министра и персонально самого министра, замедляя таким образом исполнительные процессы и приводя к почти полному истощению руководителей министерства и их помощников. Это давало соответствующий результат, однако для его сохранения на перспективу нужны были системные изменения в обществе и создание продолжительной самостоятельной динамики в приоритетах профессиональных кадров.

Предупреждение конфликта интересов

Для обеспечения соблюдения принципов добропорядочности в процессе принятия решений на правительственном уровне важно идентифицировать и ликвидировать конфликты интересов. Это важно в первую очередь для высшего руководства и членов комитетов и комиссий (в частности имеющих дело с тендерными и лицензионными вопросами), к которым применяются требования относительно декларирования и отказа в контексте конфликта интересов. Это также важно для всех военных и гражданских руководителей, из которых кто-нибудь потенциально может иметь возможность злоупотреблять своим влиянием на процесс принятия решений. Кодексы поведения выступают полезным орудием для предупреждения конфликтов интересов в широком смысле. Они могут урегулировать такие вопросы, как (примеры взяты из польского опыта применения кодекса поведения для отношений в промышленной сфере):

- принятие подарков и других выгодных предложений (общее правило: никаких подарков);

- участие в мероприятиях, спонсируемых промышленностью (ограничивается до стандартных мероприятий, непосредственно связанных с подписанием и выполнением контракта);
- презентация промышленностью оборонной продукции и услуг (прямые презентации, без посредников);
- аренда военного имущества для внешних мероприятий (лоббирование интересов оборонной промышленности запрещается).

Другие регуляторы могут определять обязательства, касающиеся профессиональной военной службы, в частности:

- запрет выполнять дополнительную работу в интересах оборонной промышленности во время прохождения военной службы;
- обязательность для всех офицеров декларировать свое имущество;
- мораторий на принятие на работу в оборонной промышленности (три года после окончания службы для военного персонала, принимавшего участие в процедурах закупок и выполнении контрактов).

Одной из главных задач польского кодекса была ликвидация “посредников” в отношениях между министерством и оборонной промышленностью, которые часто презентовали себя в качестве “независимых” экспертов, журналистов или издателей, однако их деятельность была непрозрачным, незарегистрированным лоббированием промышленности. Правительства должны требовать, чтобы поставщики полностью раскрывали вопросы привлечения агентов и посредников, их личности и жалования, а также условия их контрактов. Это особенно важно при идентификации возможной неадекватной роли нынешних и бывших высокопоставленных должностных лиц или членов их семей относительно влияния на правительственные решения.

Структуры борьбы с коррупцией

В дополнение к усилиям, направленным на содействие качественному управлению, министерства обороны также выявили полезность в создании целенаправленных органов и стратегий по вопросам борьбы с коррупцией. Можно выделить два принципиальных подхода в контексте создания органов борьбы с коррупцией в министерстве обороны: обеспечение выполнения и предотвращение.

Подход, базирующийся на обеспечении выполнения мер по борьбе с коррупцией, нуждается в соответствующих дееспособных следственных органах. Эти структуры по своей сути близки к правоохранительным органам и по своим функциям проводят независимые расследования значительных случаев злоупотреблений и организованной преступной деятельности в своей сфере. Министерство обороны могло бы также получить поддержку от других ведомств с целью повышения эффективности расследований коррупционных действий.

А подход, базирующийся на предотвращении, нуждается в создании бюро антикоррупционной политики и процедур. Это бюро может служить неким «сторожевым псом» общих нормотворческих процессов в министерстве обороны, анализируя новые установки и инструкции с точки зрения их со-

ответствия действующему законодательству, прозрачности, предупреждению конфликтов интересов и качества управления. Оно также может предложить независимые экспертные советы министру или другим должностным лицам, особенно в тех случаях, когда министру нужно принять решение, выходящее за рамки существующих процедур, например, закупки вооружения в случае срочной необходимости обеспечения оперативных потребностей. Бюро может проанализировать, отвечают ли имеющиеся предложения действующему законодательству, выгодны ли они экономически и достаточно ли обоснованы, а также рекомендовать наиболее приемлемый подход к решению этой насущной проблемы. Также бюро может давать советы офицерам и государственным служащим, чтобы помочь им в соблюдении соответствующих уставов и кодексов поведения. Целенаправленная деятельность антикоррупционных бюро, как правило, играет ключевую роль в формировании и имплементации антикоррупционных стратегий. Такие бюро могут дополнительно наблюдать за соблюдением норм добропорядочности в ключевых процессах закупок. Во Вставке 17.4 предлагается соответствующий польский опыт.

Заключительные соображения: стратегия и последовательность

Довольно часто усилия по воспитанию добропорядочности являются реактивными, ускоряются в ответ на громкие скандалы, переходящие грань терпения общества. Хотя немедленное реагирование может восстановить общественное доверие, однако краткосрочность и временность усилий часто приводит к смешанным результатам, которые могут вызвать напряжение в оборонном ведомстве. Вставка 17.5 как раз и предлагает такой пример.

Вставка 17.4. Воспитание добропорядочности – опыт Польши

Согласно данным Индекса восприятия коррупции организации «Транспаренси Интернешнел», в 2005 году Польша была наиболее коррумпированной страной в составе Европейского Союза. К тому времени антикоррупционные усилия в министерстве национальной обороны были довольно неэффективными, так же, как и в целом в государственных структурах Польши. С положительной стороны, многие структуры принимали участие в борьбе с коррупцией в сфере обороны; но, с отрицательной стороны, антикоррупционные меры этих структур были полностью нескоординированными. Было раскрыто множество коррупционных схем, против определенного количества офицеров и гражданских в специальном докладе, подготовленном для министра, были выдвинуты обвинения в коррупции в оборонном ведомстве. Однако, несмотря на этот доклад, информация о коррупционных схемах не была использована для начала системных изменений. Предупреждение коррупционных злоупотреблений не стало приоритетом в деятельности министерства, не была сформирована соответствующая антикоррупционная политика и не были внедрены программы воспитания добропорядочности. В таких обстоятельствах антикоррупционные меры были неэффективны.

Не удивительно, что коррупция была главной темой в президентской и парламентской избирательных кампаниях 2005 года. После выборов польское министерство национальной обороны приняло план

борьбы с коррупцией. Это было сделано при содействии лично министра на высшем уровне, который назначил на соответствующую должность внутри организации опытного эксперта по вопросам борьбы с коррупцией с целью разработки и реализации этого плана. В начале 2006 года была создана новая структура – Бюро антикоррупционных процедур, подчинявшееся непосредственно министру и главной задачей которого было улучшение процедур для формирования антикоррупционной политики и воспитания добропорядочности. В него были назначены четыре гражданских лица, все из-за пределов оборонного сектора или оборонной промышленности, для того, чтобы предотвратить любую возможность конфликта интересов. Большинство из них имели антикоррупционный опыт, полученный во время работы в неправительственных организациях, местных администрациях или органах юстиции. Главной идеей создания Бюро было внедрение антикоррупционных стандартов как можно глубже в структуру министерства.

Начиная с практических реформ, бюро решило затронуть коррупцию в высших эшелонах, т.е. там, где потенциальные потери для общества были наибольшими. Целью было показать серьезность и последовательность реформ. Чтобы определить свои приоритеты, сотрудники бюро организовали быструю оценку рисков с целью установления сфер наибольшего коррупционного риска, где потенциально могут быть значительные финансовые потери и могут принимать участие высшие должностные лица. В результате мы оценили сферу государственных закупок военной техники и вооружения как наиболее важный для работы приоритет. Она была менее прозрачна, нежели обычная сфера государственных закупок, потребляла значительную часть бюджета (приблизительно 20%, т.е. свыше €1 миллиарда на протяжении года) и привлекала верхушку менеджмента министерства и вооруженных сил.

Реформа системы закупок предусматривала несколько элементов, в частности:

- увеличение прозрачности путем размещения информации о запланированных, текущих и завершенных закупках на веб-сайте;
- расширение границ применения электронных аукционов;
- улучшение контроля качества, в частности, проведения дополнительных испытаний бронированной машины «Росомак», баллистическая стойкость которой не была достаточно тщательно проверена во время процесса закупки;
- предупреждение конфликтов интересов у членов тендерного комитета путем введения дополнительных инструкций;
- содействие усилению конкуренции путем ограничения закупок у одного исполнителя до исключительных, хорошо обоснованных случаев;
- предварительный аудит сотрудниками бюро ключевых документов закупок, таких, как технические условия, тендерные условия, процедуры определения победителя тендера и проекты контрактов.

Кроме того, был разработан новый кодекс поведения для военного и гражданского персонала в отношениях с оборонной промышленностью, который предусматривал общие принципы на уровне здравого смысла, а также детальные указания, такие, как политика «никаких подарков» и политика отказа в сотрудничестве или участии относительно спонсируемых промышленностью мероприятий.

Бюро также начало сотрудничество с организацией «Транспаренси Интернешнел» (Великобритания), ввело отдельные элементы пактов оборонной добропорядочности – что включает надзор в сочетании

с независимым обзором спецификаций оборудования и контрактов – в проведение тендера на закупку реактивного VIP-самолета.

В результате этих реформ сегодня Министерство обороны Польши закупает лучшее оборудование за меньшие деньги. Закупки вообще лучше готовятся и больше сосредотачиваются на получении возможностей, чем просто поставок. Опыт Польши может быть применен и к другим странам, особенно тот вывод, что даже незначительные изменения в ключевых точках могут дать значительный эффект. Воспитание добропорядочности и сокращение рисков коррупции не представляют непреодолимой задачи, если к этому относиться ответственно и системно.

С другой стороны, целенаправленная, наступательная стратегия может помочь предупредить скандалы и уменьшить потребность в срочных реагированиях. Вставка 17.6 предлагает дорожную карту для развития такой стратегии.

Должностные лица, отвечающие за разработку такой стратегии, должны учитывать реальные условия существования общества и государственных структур, чтобы не распылять усилий, а реалистически их сосредоточивать. Даже термин «антикоррупционный» должен использоваться осторожно, в частности в ситуациях, когда должностные лица могут рассматривать коррупцию как определенный фактор своего благосостояния или даже как приемлемый способ профессиональной деятельности. Например, офицеры-поставщики известны использованием бартера или неформальных соглашений в случаях (часто их к этому поощряют командиры), когда официальная система не в состоянии своевременно обеспечить необходимыми запасными частями. Наступление на такие бартерные сделки без улучшения всей системы, которая приводит к вынужденности этих действий, будет рассматриваться многими должностными лицами в лучшем случае как контрпродуктивное, а в худшем случае – как вредное.

Эти обстоятельства предлагают трехкомпонентный подход. Первый компонент касается того, что британский ученый Джеймс Шерр (в случае Украины) назвал «реалистическая и срочная цель: создать такую ситуацию, когда коррупция становится скорее вопросом выбора, чем вопросом жизненной необходимости».⁴ Он должен быть объединен с мерами, защищающими младший личный состав от потенциального втягивания в «коррупционные пирамиды», где их вынуждают принимать участие в коррупционных схемах и отдавать часть доходов высшим должностным лицам. Второй компонент направлен на упрощение процедур и улучшение менеджмента и управления.

Сосредоточенность больше на усилении возможностей, чем на противодействии коррупции, может помочь в наведении мостов с профессиональными группами внутри оборонной структуры. Когда должностные лица министерства обороны будут способны жить и работать эффективно без коррупции, они будут добровольно поддерживать третий компонент: целенаправленную кампанию по борьбе с коррупцией.

Тот факт, что коррупция существует практически везде, делает министерства обороны обреченными иметь такой же уровень коррупции, как и во всем обществе. Даже в странах с повсеместной корруп-

⁴ James Sherr, "Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?" *Dzerkalo Tyzhnia* # 42 (570), (29 October–4 November 2005).

цией такие факторы, как рост общественных ожиданий и укрепление общественного контроля, могут объединяться с целенаправленной этикой оборонного ведомства, чтобы создать островок добропорядочности. Парадоксально, но в большинстве обществ, даже коррумпированных, добропорядочность в вооруженных силах и среди гражданских государственных служащих министерства обороны считается делом национальной гордости и уважения. Ирония состоит в том, что авторитарные режимы могут ощущать себя в этой ситуации неудобно, поскольку коррупция часто является средством для более тесного привязывания руководства оборонных и безопасностных структур к режиму, чтобы таким образом обеспечить их поддержку против граждан, если потребуется. Итак, демократичность управления

Вставка 17.5. Реагирование на скандал – перуанский пример

В ответ на повстанческие действия внутри страны Разведывательная служба Перу была значительно увеличена на протяжении 1990-х годов. Вместе с тем, служба использовалась для жесткого контроля политической оппозиции к правительству Президента Альберто Фухимори. Президентский советник Владимир Монтесинос был реальным руководителем разведывательной службы и фактически контролировал национальные оборонные структуры, подчиняясь только президенту. Под его руководством разведывательная служба давала взятки и шантажировала важных политических деятелей, поставляла оружие колумбийским партизанам и даже принимала значительные суммы денег от наркоторговцев. В 2000 году Монтесиноса поймали на даче взятки должностному лицу, записав компрометирующий материал на пленку, что привело к его увольнению, а позднее, в ноябре 2000 года, и к отставке Президента Фухимори.

Было создано временное правительство и за несколько месяцев до того, как новое избранное правительство начало работать, оно инициировало ряд шагов, направленных на восстановление контроля над разведывательными службами. Разведывательная служба и министерство обороны были реорганизованы, их бюджеты сокращены, а Конгресс получил больше полномочий по контролю над ними. Против высших должностных лиц силовых структур выдвинули обвинения в коррупции и нарушениях прав человека во время гражданской войны, а также в коррупции во время закупки вооружений на протяжении пограничной войны с Эквадором в 1995 году. Некоторые офицеры запаса и эксперты по вопросам безопасности помогли в этом процессе реформирования, углубленного избранной в июле 2001 года новой администрацией. Национальная разведывательная служба на протяжении следующих лет реформировалась несколько раз, значительно сократив свою деятельность, а контрольные полномочия Конгресса были укреплены путем усиления полномочий оборонной комиссии и разведывательной комиссии. Чтобы обеспечить конфиденциальность, членство в разведывательной комиссии было определено на полный срок в пять лет, в отличие от ежегодного обновления, как это было принято для других комиссий Конгресса.

В целом эти действия были положительно восприняты обществом и помогли восстановить доверие. Однако внутри силовых структур они воспринимались как «коллективное наказание» за неприемлемое поведение бывшего руководства. В результате национальные структуры безопасности стали более прозрачны, но существенно потеряли эффективность. Это стало одним из факторов роста активности террористов и общего восприятия уязвимости страны перед лучше вооруженной Чили.

Источник: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Politica

помогает в обеспечении оборонной добропорядочности, а добропорядочность в сфере обороны помогает укреплять демократию. Мудрое правительство будет работать над этой положительной и взаимодополняющей динамикой и будет ею пользоваться.

Вставка 17.6. Дорожная карта реформ добропорядочности

Ниже предлагается дорожная карта реформ добропорядочности в сфере обороны, которая основывается на опыте Польши.

Прежде всего, нужно провести самооценку коррупционных рисков, чтобы идентифицировать вопросы, нуждающиеся в реформах. Для этого НАТО предлагает инструмент (Вопросник самооценки добропорядочности), а также может предоставить экспертную помощь в этом вопросе. После оценки коррумпированных сфер нужно определить приоритеты дальнейших действий. Надежные реформы должны начинаться сверху, т.е. оттуда, где высокие коррупционные риски пересекаются со значительными потенциальными потерями и высокопоставленными должностными лицами. После этого нужно формировать стратегию, которая определит приоритеты, ключевые изменения и предложит план действий, требуемый бюджет и кадровое обеспечение.

План действий должен выполняться полноценным штатом сотрудников, специально назначенных на эту работу. Речь идет о должностных лицах, для которых борьба с коррупцией и воспитание добропорядочности являются главными функциональными обязанностями по занимаемой должности. Привлечение новых людей из-за пределов оборонного ведомства и оборонной промышленности может защитить от конфликта интересов.

Подготавливая реформы, нужно концентрироваться на существенных изменениях. Это означает сначала изменения в законодательстве и процедурах, а затем – изменения в личном составе. Содержательные изменения требуют длительного времени.

Нужно развивать сотрудничество с органами борьбы с коррупцией внутри и за пределами оборонного сектора. Правоохранительные органы могут делиться опытом относительно новых коррупционных схем, а организации гражданского общества могут стать источником ценных советов. Нужно также готовить сотрудников и обучать оборонный персонал. НАТО предлагает инструмент, в частности, образовательный модуль для воспитания добропорядочности в сфере обороны. Осуществляя поиск решения, нужно использовать опыт других стран и организаций.

На начальном этапе ваших усилий будет возникать много вопросов относительно реагирования на конкретные вопросы. Ограниченные ресурсы не позволят вам реагировать на все вопросы с надлежащей эффективностью. Нужно сосредоточиться на приоритетах. Следует также быть последовательными в вашей деятельности в вопросах полноценного контроля выполнения только что введенных правил на протяжении значительного периода времени.

Наконец, нужно использовать моменты высокого политического внимания для начинания существенных реформ. Эти реформы позднее будут выполняться даже при ослаблении предыдущей политической воли. И даже при отсутствии политической воли некоторые реформы будут продолжаться.

Реформы добропорядочности – Как начать и продолжать?

Провести самооценку коррупционных рисков

НАТО предлагает инструмент

Определить приоритетные сферы: высокий риск коррупции + значительные потери + высокие ранги

Подготовить стратегию: определить приоритеты + определить ключевые изменения

Опирайтесь в деятельности на полноценный штат, предназначенный для этой работы

Привлечение новых людей со стороны военного ведомства

Изменить сначала процедуры, а потом – персонал

Взаимодействуйте с антикоррупционными органами внутри и извне

Готовьте свой персонал, обучай военнослужащих

НАТО предлагает инструмент

НАТО предлагает инструмент

Вы читаете инструмент НАТО

Сосредоточьтесь на приоритетах

Будьте последовательны в Ваших действиях

Используйте высокое политическое внимание для реализации реформ

Д
О
Р
О
Ж
Н
А
Я
К
А
Р
Т
А

- предложения парламента относительно применения силы или направления войск за границу;
- мониторинг оборонных закупок;
- надзор за назначением высшего руководства;
- мониторинг кадровой политики и прав человека.

Чтобы работа комитетов по выполнению их контрольных функций была эффективной, нужно, чтобы выполнялись три требования. Во-первых, у них должно быть достаточно *полномочий*, четко определенных законодательством. Обычно это предусматривает способность:

- проводить слушания или расследования, во время которых министры и другие высокопоставленные должностные лица, военные или гражданские служащие и эксперты могут быть вызваны для дачи ответов на вопросы или свидетельств;
- требовать документы от структур исполнительной ветви власти;
- проверять прозрачность и эффективность расходования государственных средств и требовать в случае необходимости от компетентных органов проводить аудит;
- рассматривать обращения и жалобы от военнослужащих и гражданского персонала по вопросам сектора безопасности и обороны;
- посещать и инспектировать военные базы и другие объекты, в т.ч. места дислокации своих войск за границей.

Во-вторых, комитет должен *быть в состоянии* полноценно выполнять свои полномочия, т.е. иметь квалифицированный штат сотрудников, соответствующий бюджет, доступ к информации и возможность привлекать (и оплачивать) внешнюю экспертную помощь. Профессиональный уровень членов комитета также очень важен; они должны иметь соответствующее образование, опыт и знания, которые периодически пополняются дополнительной подготовкой и образованием.

И, в-третьих, принципиальное значение имеет *отношение* членов комитета к контролю за правительственной деятельностью и их способность решать вопросы общей важности, не оглядываясь на свою партийную позицию. Проведение закрытых заседаний, без прессы и общественности, может быть одним из путей избежания партийного давления. Неформальные, без печати и протокольных записей, встречи и семинары также являются отличным инструментом формирования общего видения и выхода за пределы партийной политики. Но наиболее значительным элементом является отношение к своим обязанностям и стиль руководства главы комитета.

Сильная, активная позиция членов комитета также может способствовать осуществлению комитетом *превентивного контроля*. Достаточное время, потраченное на регулярные и неожиданные посещения воинских частей, на слушания и аудит, потенциально может сохранить значительный объем времени и усилий, которые в другом случае потребовались бы для реагирования на проблемы уже после их появления.

Счетные структуры

В дополнение к информации от профессионального штата работников комитета, парламенты часто имеют доступ к информации и анализу от независимых счетных структур. Эти аудиторские структуры

часто объединены с парламентом непосредственно, как Бюджетный офис Конгресса США, или через специфическую систему ответственности и связей, как Национальный аудиторский офис Соединенного Королевства. В случае эффективной работы эти структуры обеспечивают парламент средствами оценки прошлой и текущей деятельности исполнительной власти. К функциям счетных (аудиторских) структур могут относиться:

- аудит финансовых отчетов всех правительственных ведомств и исполнительных структур;
- поддержку бюджетного процесса путем подготовки соответствующего анализа выполнения бюджетов, анализа бюджетных предложений исполнительной власти, независимой оценки стоимостных расчетов и подготовки альтернативных бюджетных вариантов и сценариев;
- анализ специфических вопросов политики и программ в контексте финансов и бюджета;
- предоставление информации для нужд парламентариев, а также представителям общественности для подготовки жалоб с дальнейшим расследованием выдвинутых обвинений;
- помощь ведомствам в повышении эффективности их работы с использованием для этого аудитов и примеров лучшего опыта.

Все эти усилия зависят от способности делать аккуратные оценки деятельности структур и выполнения задач. В дополнение к финансовым и правовым аспектам работы, сосредоточенность на “курсовом контроле” также полезна, поскольку она помогает увязать ресурсы, текущую деятельность и требуемые результаты. Это легче делать (при этом ценность результатов работы счетных структур увеличивается), когда их деятельность привязана к Системе планирования, программирования и бюджетирования (СППБ). В этом случае счетные структуры должны уделять особое внимание программированию, определяющему решения на среднесрочную перспективу по вопросам выделения ресурсов и оценки программ. Во многих странах детальное оценивание остается недоразвитой функцией, что и не удивительно, учитывая значительный объем работы и политическую чувствительность.

Вставка 18.1. Роль Национального аудиторского офиса Соединенного Королевства

Национальный аудиторский офис (НАО), который возглавляют Инспектор и Главный ревизор, сосредоточивает свои усилия в трех основных сферах: обеспечение эффективности расходования средств, поддержка работы парламента и определение примеров лучшего опыта.

Эффективность расходования средств

Согласно Закону об аудите от 1983 года, НАО может делать оценки и готовить доклады по вопросам расходования государственных средств. В контексте эффективности расходования ресурсов, офис оценивает то, как правительственные ведомства и другие органы государственной власти распорядились выделенными ресурсами для достижения определенных задач. Эта работа охватывает широкий ряд вопросов: от функционирования системы криминальной юстиции до основных проектов закупок министерства обороны, от улучшения коммерческой составляю-

щей правительственных проектов до улучшения качества контрактов содержания скоростных автомагистралей. Ежегодно НАО готовит около 60 докладов. Все они достаточно подтверждены статистикой и свидетельствами, основываются на тщательном анализе и широких полномочиях относительно доступа к необходимым документам.

Поддержка работы парламента

Руководитель НАО является официальным представителем Палаты Общин, и результаты его работы докладываются парламенту по решению Палаты Общин. Офис работает в интересах парламента и налогоплательщиков с целью обеспечения контроля за расходованием государственных средств и помощи органам государственной власти в улучшении их деятельности. С 2000 года он регулярно оценивал ключевые обоснования, которые правительство готовит для формирования бюджета, с целью проверки их адекватности, а также для дальнейшего доклада параллельно с докладами правительства. В 2007-2008 годах офис публиковал по 60 важных докладов парламента и ревизовал более 460 счетов. Начиная с цикла 2008-2009 годов, аудит проводится с использованием Международных стандартов финансовых докладов.

НАО поддерживает деятельность Комитета государственных финансов (КГФ) и других отдельных комитетов обеих палат, а также отдельных депутатов в их попытках получить информацию по вопросам государственных расходов и выполнения определенных государственных функций. НАО оказал разностороннюю поддержку 17 комитетам парламента и проводит брифинги, чтобы помочь комитетам в ежегодном обзоре результатов деятельности ведомств. Он также имеет дело с широким комплексом сложных запросов от членов парламента, которые в отдельных случаях могут привести к необходимости подготовки полноценного доклада.

Примеры лучшего опыта

НАО выпускает техническую информацию, установки и материалы передового опыта, которые могут использоваться другими, в частности, и всеми органами государственной власти.

Оборонные вопросы

Миссия НАО в этой сфере включает финансовый аудит этого сложного министерства, которое распоряжается около 90 миллиардами фунтов недвижимого имущества и управляет бюджетом приблизительно в 34 миллиарда фунтов. НАО также готовит доклады по оценке эффективности использования министерством обороны своего бюджета. Это включает как способность министерства проводить текущие операции, так и поддержку и развитие военных возможностей для выполнения будущих задач. НАО концентрирует основное внимание на вопросах оперативной эффективности, обеспечении потребностей личного состава вооруженных сил, закупки основных образцов вооружений и основных объектов инфраструктуры, таких, как программы содержания военных баз или перепрофилирования объектов. Недавние доклады предлагают анализ таких вопросов, как состояние вертолетов «Чинук», транспортных самолетов «Геркулес» C-130, логистических программ для сверхзвуковых реактивных самолетов, набор на службу и содержание на службе персонала, использование резервных структур и оборонная информационная структура.

Источник (адаптировано из): National Audit Office, www.nao.org.uk.

Начинать сверху: коррупционные риски и их предупреждение для парламентариев

В деле снижения уровня коррупции парламентарии как законодатели устанавливают нормы и стандарты прозрачности, контролируя решения правительства и внимательно изучая результаты аудита его деятельности. Вместе с тем, как в любой другой сфере, где присутствуют значительные расходы, парламентарии иногда ощущают соблазн влиять на решения правительства и иногда делают это для персональной выгоды или для выгоды своей партии. В этом контексте предотвращению коррупции в сфере оборонных контрактов отводится особое внимание. Однако, не существует подтверждения того, что в оборонной сфере коррупция распространена больше, чем, скажем, в строительстве и инфраструктурных контрактах. На самом деле, во всем секторе безопасности в целом коррупция в полиции или таможенных службах встречается намного чаще, чем в оборонной сфере, однако очень часто это мелкая коррупция, которая существует значительно ниже уровня парламента.

Но при этом в секторе обороны существуют специфические коррупционные риски. Круг руководителей, вовлеченных в процесс принятия решений, более узок и их деятельности присуща некая секретность, экспертные знания менее распространены, к тому же – и это особенно примечательно – рынок практически монополизирован, поскольку министерство обороны выступает единственным покупателем, а количество квалифицированных поставщиков ограничено. Сложные оборонные контракты со многими субподрядчиками усложняют надлежащий учет, а закупочные подразделения отдают предпочтение горстке доверенных поставщиков. При этом парламентарии еще и лоббируют экономические интересы своих избирателей, а также могут приложить руку к получению отсрочек от призыва или выгодной работы для своих протеже. В таких ситуациях граница, отделяющая правомерную помощь избирателям от злоупотребления влиянием, очень тонка.

Нет пределов человеческой изобретательности в поиске путей влияния на процесс закупок так, чтобы не входить в конфликт с законом. Коррупция может приобретать форму откатов (чрезмерно завышенных) по контрактным платежам, так называемых «комиссионных» за предоставленные услуги, преимуществ за пределами контракта наподобие развлекательных путешествий для членов семьи и других услуг или просто выплат под столом. Широкомасштабная коррупция для получения требуемого решения от влиятельного должностного лица обычно происходит путем использования агентов или посредников, чтобы таким образом избежать непосредственного контакта между поставщиком и покупателем и усложнить контроль прохождения платежей через банковскую систему.¹ Это подчеркивает важность наличия четкого законодательства относительно того, что разрешено, а что – не разрешается, и где должностные лица должны держать дистанцию в своих контактах с поставщиками. Также нужно устанавливать ограничения на стоимость подарков, которые разрешается принимать должностным лицам и парламентариям. Парламентариям нужно следить за тем, чтобы эти правила, или кодексы поведения, были четко определены и строго соблюдались, а также соблюдать их самим. Им нужно избегать любых подозрений в недостойном поведении и, например, не идти на контакт с коммерческими агентами или посещать предприятия самостоятельно, а делать это только вместе с другими коллегами из числа членов комитета по вопросам обороны.

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 December 2006.

В 2007 году сенатор-демократ из штата Монтана Джон Тестер даже сделал инновационный шаг, разместив свой дневной график на веб-сайте. Этот шаг подчеркивает действенное противоядие от коррупционного риска: максимальную прозрачность того, как парламентарии исполняют свои обязанности и декларируют свои интересы. Отдельные парламентарии должны декларировать свои достатки и интересы до того, как занимать место в парламенте, а также делать это на протяжении нескольких лет после завершения своей каденции. Нужно запрещать анонимные взносы для них самих или для финансирования их партий. Эти меры также соответствуют их собственным интересам, защищая их от несправедливых обвинений в обмане и поддерживая доверие граждан к их работе. В этом контексте Международный кодекс поведения государственных служащих ООН служит полезной основой для формулирования соответствующих правил, в частности, часть II о конфликте интересов и дисквалификации, а также часть III о декларировании достатков. Такое декларирование имеет особое значение в тех парламентах, где членство не считается единственным полноценным видом деятельности и где членам разрешается выполнять другую оплачиваемую работу. Например, в Британской Палате Лордов 139 из 743 членов предоставляют оплачиваемые советнические услуги и фигурируют в зарплатных ведомостях корпораций.

Роль парламентов в обеспечении прозрачности сектора обороны

Парламенты играют значительную роль в обеспечении прозрачности в министерстве обороны, для чего в своем распоряжении они имеют ряд инструментов. Их члены могут ставить устные или письменные вопросы и настаивать на получении ответа, который бы их удовлетворил. Мощным средством достижения прозрачности является организация слушаний с привлечением конкурирующих поставщиков и, если это необходимо, за закрытыми дверями для защиты коммерческой тайны. Более драматичным, но и более действующим способом выступают парламентские слушания, имеющие целью выявление обстоятельств и определение ответственных. Не много министров или государственных секретарей способны пережить такое испытание, поскольку во время слушаний происходят политические баталии, а члены оппозиции держат свои ножи наготове, чтобы доказать некомпетентность правительства. В то же время парламентские слушания часто ослабляются неопытностью парламентариев в правовых нюансах слушаний. Они же избираются за их политические позиции, а не за их способности вести расследование.

Следственные инструменты имеют важное значение, однако, наилучшим лекарством против коррупции является наличие четких процедур и их соблюдение: последовательное и скрупулезное изучение всех позиций оборонного бюджета, изучение стоимости эксплуатации на протяжении жизненного цикла закупаемой техники, а также объединение собственных наблюдений с докладами счетного офиса, чтобы определить, действительно ли запланированные статьи бюджета использованы по назначению. На самом же деле такие процедуры хорошо срабатывают лишь тогда, когда парламент имеет достаточный штат квалифицированных экспертов для проведения глубокого анализа. При условии, что существует независимая счетная структура, она также служит сдерживающим фактором против злоупотреблений, поскольку нарушения, вероятно, будут выявлены в ее докладах. В сфере закупок министерство обороны должно предоставлять парламенту всю информацию о военных потребностях, возможных альтернативных путях их обеспечения, список потенциальных поставщиков и аргументы в пользу окончательного решения относительно выбора поставщика. Например, в Бельгии и Нидерландах

дах министр обороны обязан придерживаться определенной процедуры, согласно которой сначала нужно включить потребность в определенной системе вооружения в 10-летнюю программу и, соответственно, обосновать эту потребность, затем следует анализировать альтернативы, докладывать детали проведения переговоров и аспекты совместного производства и компенсаций (за которые отвечает министерство экономических дел) и, в конце концов, принять решение относительно закупки. Для предоставления помощи в выполнении этих процедур Бельгия в 1996 году создала специальный комитет по военным закупкам в Палате Представителей. В Нидерландах министерство обороны должно следовать требованиям конвенции, которая определяет, что у парламента должно быть достаточно времени для рассмотрения контрактов стоимостью свыше 50 миллионов евро до момента их подписания (см. Вставку 18.2). Как правило контракт получает зеленый свет от комитета по вопросам обороны, но его члены имеют право делать соответствующие представления на рассмотрение Второй Палаты с дальнейшим принятием решения путем голосования на пленарном заседании. В Германии похожая процедура скрупулезного контроля начинается с уровня в 25 миллионов.

Вставка 18.2. Модельная последовательность контроля за оборонными закупками

Ниже предлагается модельная последовательность контроля за закупками, составленная на основе парламентской практики Нидерландов.

Требования

Министерство обороны информирует парламент относительно общих оперативных требований. Сюда включают тип вооружения, оценку требуемого количества и объемы средств, предназначенных на закупку. Парламентарии обычно концентрируют свое внимание на доле общего бюджета, определенной для реализации планов закупки, и поднимают вопрос относительно совместимости этого решения с другими приоритетными потребностями. Процесс закупки может быть продолжен только тогда, когда оборонная комиссия парламента утвердит выдвинутые требования или в случае отсутствия конкретных возражений, когда применяется минималистская формула «комиссия принимает во внимание предоставленный документ».

Подготовительные исследования

Оперативные требования трансформируются в технические спецификации. Потом исследуется рынок и составляется исчерпывающий список потенциальных поставщиков. Если требуемого образца нет в наличии сейчас, или в ближайшем будущем, то составляются планы относительно его разработки во взаимодействии с промышленностью и другими заинтересованными странами. Утверждается стратегия закупки, а также график производства и поставки.

Оценка

Это тщательное изучение информации, предоставленной заинтересованными поставщиками. Способны ли они обеспечить все пункты спецификации, предлагают ли они альтернативные пути выполнения требований? Эксплуатируется ли этот образец техники или вооружения в вооруженных силах других стран и какой у них опыт эксплуатации? Какие существуют возможности для совместного производства и компенсаций (офсетов)? Это исследование должно предложить короткий список альтернативных об-

разцов. Информация по этому вопросу должна быть вынесена на обсуждение в парламентском комитете и было бы желательно, если бы ее обнародовали.

Закупка

Этот этап включает окончательное уточнение рекомендаций и подготовку к закупке на основе обсужденных предложений, отдельные из которых, возможно, были уже испытаны в полевых условиях. Департамент вооружений применяет ряд критериев для формирования окончательных рекомендаций. Принимая во внимание, что несколько альтернативных вариантов могут удовлетворить требования военных, существует возможность того, что будут учитываться и другие факторы: например, стоимость эксплуатации на протяжении жизненного цикла, относительный уровень боевой эффективности или уровень безопасности. Офсетные договоренности или соглашения о совместном производстве также часто получают много внимания – для парламентариев важно, чтобы национальная промышленность принимала адекватное участие в производстве, поэтому они обычно требуют сто процентов компенсации за каждый оборонный доллар или евро, израсходованные за границей.

Роль парламента на всех этих этапах будет разной, в зависимости от уровня стоимости. В Нидерландах контракты стоимостью ниже 5 миллионов евро подписываются на уровне руководства видом вооруженных сил. Проекты стоимостью до 25 миллионов евро должны подписываться на уровне Начальника оборонного штаба и докладываться парламенту. В случае расходов в пределах между 25 и 100 миллионами долларов, потребности должны быть утверждены парламентским комитетом в начале цикла, а дальнейшее выполнение поручается руководству видом вооруженных сил, за исключением случаев, когда проект определяется как политически чувствительный. Проекты более высокой стоимости нуждаются в утверждении парламентом до начала процедуры подписания. А решение относительно выполнения условий контракта могут приниматься лишь государственным секретарем (заместителем министра), отвечающим за вопросы вооружения. Контракты стоимостью свыше 250 миллионов евро должны утверждаться кабинетом в полном составе и поддерживаться парламентом.

Источник: Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005).

Союзники: пресса, НПО, международные организации, эксперты по вопросам обороны

Одним из наибольших вызовов для парламентов являются задачи эффективного распоряжения теми часто огромными имеющимися ресурсами в условиях, когда для этой работы они имеют ограниченное время. Пресса – один из источников стимулирования, ведь в парламентах Запада нередко истории в утренних газетах о скандалах или неэффективности правительства используются во время традиционного периода вопросов к членам правительства. Активная и придирчивая пресса является неотъемлемой составляющей эффективной демократии, однако слишком большая надежда на новости, распространяемые прессой, имеет существенный недостаток: поощряет недостаточно взвешенную реактивность на скандалы и политизацию. Иногда более эффективным путем для парламентариев было бы соблюдение несколько большей дистанции от быстротечных медийных возбуждений и кон-

центрация на долгосрочных приоритетах политики. Подобным образом международным организациям, например, ПРООН, также было бы полезно поразмыслить над лучшим балансированием затрат на журналистские расследования. Хотя, в общем, это очень полезная вещь, однако иногда журналистские расследования могут привести к созданию непродуктивной атмосферы постоянных обвинений. Похоже, что прессе тоже важно придерживаться своего кодекса поведения.

У парламентов также есть союзники среди неправительственных организаций. В большинстве стран есть множество общественных организаций, которые уделяют основное внимание борьбе с коррупцией на общегосударственном и местном уровнях. Однако важно сделать так, чтобы привлечь их к более конструктивному сотрудничеству с парламентом, чем просто оставить в традиционном режиме обвинения. На международном уровне ключевым союзником в борьбе с коррупцией является организация “Транспаренси Интернешнел”, которая создана более пятнадцати лет назад и сейчас ежегодно публикует Индекс взяточников, Глобальный барометр коррупции и Индекс восприятия коррупции. Такой способ “названия и порицания” злоумышленников – отдельных лиц, компаний или целых стран – имеет определенный эффект, в частности, в парламентах Запада. “Транспаренси Интернешнел” через свою сеть национальных оценок также может помочь в мобилизации национальных неправительственных организаций к конструктивному сотрудничеству со стараниями парламентов противодействовать коррупции. Главным игроком по предоставлению помощи парламентам в создании контролирующего потенциала выступает Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) – международная фондация, созданная Правительством Швейцарии в 2000 году. ДКВС идентифицирует и распространяет наилучший опыт управления сектором безопасности на национальном и международном уровнях. Он тесно сотрудничает с другими международными институтами с целью предоставления внутри определенных стран совещательной помощи и развития практических программ воспитания добропорядочности, содействия прозрачности и подотчетности. Это часто делается во взаимодействии с различными парламентскими ассамблеями, такими как, например, Парламентская Ассамблея Совета Европы и Парламентская Ассамблея НАТО, а также с другими международными структурами, заинтересованными в распространении лучшего опыта управления в секторе безопасности.

Парламентская Ассамблея Совета Европы особенно активно поддерживала меры по укреплению контроля над секторами безопасности и обороны. В 2005 году, в ответ на меры, принятые в борьбе против терроризма, она разработала пакет детальных рекомендаций относительно надзора за секторами разведки, полиции, пограничного контроля, обороны и “национальной безопасности и демократии”. Эти рекомендации были направлены на обеспечение:

- четкого и адекватного законодательства для обеспечения деятельности секторов безопасности и обороны, в котором четко определены отличия между службами безопасности и разведки, с одной стороны, и правоохранительными органами, с другой;
- концентрации вооруженных сил на вопросах национальной безопасности, без отклонений на второстепенные задачи, за исключением чрезвычайных обстоятельств;
- наличия дееспособных специализированных парламентских комитетов, предназначенных для надзора за службами разведки и, как минимум, их бюджетами; они не должны существенно усложнять обеспечение фундаментальных конституционных прав;
- парламентского надзора за введением чрезвычайных мер, которые не должны существенно сузить обеспечение фундаментальных конституционных прав.

Также в резолюции подтверждается возрастающая важность международного сотрудничества и миротворческих миссий и подчеркивается, что это “не должно привести к отрицательному влиянию на роль парламента в процессе принятия решений”. В резолюции также отмечается, что отложенная прозрачность (рассекречивание тайных материалов после определенного законом периода) могла бы способствовать поддержанию баланса между интересами секретности и подотчетности.²

Среди международных организаций главным союзником в борьбе с коррупцией является Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Объединив тридцать экономически развитых стран, ОЭСР в 1977 году разработала Договор против коррупции, который на сегодня принят в 38 странах. Организация также имеет Рабочую группу по вопросам коррупции, которую возглавляет швейцарский профессор Марк Пиет. Ряд стран-членов ОЭСР ввели собственные антикоррупционные законы, основываясь на положениях настоящего Договора, и получили заметный результат. В частности, Германия приняла такой закон в 1999 году и обеспечила неуклонное его соблюдение. Компания-производитель электроники Сименс была привлечена к ответственности за выплату около 1,3 миллиарда евро в виде взяток в свыше 50 странах, включая персональную выплату Президенту Нигерии Сани Абача. В декабре 2008 года расследование применения так называемой “черной кассы” фирмы Сименс закончилось штрафом в 395 миллионов евро. Договор ОЭСР также поощрял дополнительные меры и в других странах. Подобное расследование в США привело к штрафу со стороны Сименс в 800 миллионов долларов, а Италия в 2004 году запретила Сименс иметь дело с государственными учреждениями на протяжении года.

Наконец, профессиональные военнослужащие могут стать мощным союзником в обеспечении эффективного парламентского контроля. Они не смогут так легко обманывать в вопросах качества и надежности военной техники и вооружения, которые им необходимо закупить, поскольку это может стать вопросом жизни или смерти для их коллег в зоне боевых действий. Более того, процедуры согласования и учета тщательно отрегулированы, часто до мельчайших деталей, и требуют подписания на каждом уровне процесса закупок. Большинство министерств обороны имеют специальные структуры для надзора за этим процессом и выявления возможного обмана. Такие структуры должны быть выделены за пределы командной иерархии и связаны со штатом военных инспекторов. Главный инспектор должен поддерживать тесную связь с парламентом, а его кандидатура должна обсуждаться в парламенте в порядке консультаций.

Надзор над оборонной промышленностью и экспортом вооружений

Часто парламенты занимают намного более жесткую позицию относительно надзора над внутренними закупками, чем продажами за границу. С одной стороны, это логично, поскольку внутренние закупки предусматривают участие парламента, распределяющего деньги налогоплательщиков в качестве непосредственно причастной структуры. С другой стороны, экономические стимулы больше касаются промышленного развития, чем вопросов надзора, которые беспокоят экспертов. Парламентарии име-

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

ют ожидаемую обеспокоенность относительно сохранения рабочих мест в новых инновационных областях промышленности, сосредоточиваясь на передовых технологиях и квалифицированной работе. За исключением США, нет ни одной другой страны, которая имеет достаточно большой внутренний рынок для поддержки дееспособной оборонной промышленности, а это делает внешние рынки и проекты международного сотрудничества очень важными для выживания компаний. При этом на протяжении более десятилетия оборонные бюджеты большинства стран Запада сокращались, что привело к увеличению конкуренции на рынках третьих стран. Текущий экономический кризис еще больше этому способствует. Во время, когда больших оборонных контрактов маловато, и при этом их получение загрузит промышленность работой на много лет вперед и обеспечит занятость рабочих предприятий, некоторые руководители соглашаются закрывать глаза в случаях, когда полная прозрачность и чистые руки могут воспрепятствовать получению выгодного контракта. Однако ряд недавних случаев свидетельствует о начале изменения такой тенденции (см. Вставку 18.3).

Положительная новость состоит в том, что промышленность сама начала обращать внимание на проблему коррупции. В июле 2006 года Европейское агентство аэрокосмической и оборонной промышленности объявило о создании международной промышленной рабочей группы, предназначенной для борьбы с коррупцией. Сначала она должна была включать в сферу своей деятельности все оборонные компании ЕС и их национальные оборонные ассоциации, а со временем – открыть доступ для оборонных компаний и из других стран. В тот же день было объявлено о создании Антикоррупционного форума оборонной промышленности Соединенного Королевства. Сработают ли эти инициативы? Нужно немного подождать. По данным Доклада о мировом развитии за 1997 год, 15% всех компаний в промышленно развитых странах должны платить взятки, чтобы сохранить свой бизнес. Этот показатель составлял 40% в Азии и 60% в Российской Федерации. Снижение уровня коррупции будет зависеть от настойчивости правительств и парламентов, особенно с учетом того факта, что вне границ Европы и США многие люди, занимающие высокие должности, ожидают взятку за свое участие в коммерческих проектах. Соответственно, коррупция будет сокращаться лишь тогда, когда риск будет высоким и для покупателей, и для продавцов. Было бы полезно, если бы конкурирующие фирмы объединили свои ряды в соблюдении кодекса поведения. Безусловно, парламенты могут играть конструктивную роль, предоставляя помощь на этом направлении.

Вставка 18.3. Избранные значительные случаи коррупции в сфере экспортных продаж

Наиболее известным недавним случаем применения взяточничества была сделка Британских аэрокосмических систем, четвертой по размерам оборонной фирмы в мире, с Саудовской Аравией. В 2003 году газета «Гардиан» обнародовала информацию о том, что эта фирма, пользуясь благосклонным отношением нескольких британских правительств, на протяжении двадцати лет выплачивала миллионные взятки высшим саудовским должностным лицам и членам их семей за предоставление выгодных оборонных контрактов. Британский Офис серьезных злоупотреблений начал расследование и выявил в этой фирме скрытый фонд в размере 60 миллионов фунтов для «услуг поддержки», а также доказательства того, что 1 миллиард фунтов был переведен в

швейцарский банк на счета двух посредников, у которых были контакты с королевской семьей Саудовской Аравии. Однако, генеральный прокурор остановил расследование, уведомив парламент о том, что Саудовская Аравия намекнула на возможность мести в ответ путем отказа от обмена информацией относительно возможных террористических атак против Соединенного Королевства. Премьер-министр Тони Блэр поддержал это решение.

Подобные случаи также имели место во время продаж в страны НАТО. В середине 1970-х годов в Нидерландах фирма Локхид осуществила попытку купить влияние во время закупки новых военных самолетов. На предложение Принца Бернарда, мужа королевы Юлианы, фирма выплатила ему 1,1 миллиона долларов. Независимая следственная комиссия сделала вывод о том, что его поведение было «достойным осуждения», однако под угрозой возможного конституционного кризиса (вследствие возможного отречения королевы) правительство, после консультаций с парламентскими лидерами, лишь освободило принца от обязанностей Генерального инспектора Вооруженных Сил. Приблизительно в то же время, когда Нидерланды проводили процесс закупки американских самолетов Ф-16, была заподозрена попытка агента, связанного с французской фирмой Дассо, дать взятку одному из членов парламента, однако этот случай не дошел до суда.

Индия является хорошим примером страны, которая сильно пострадала от коррупции, однако была в состоянии сделать важные законодательные сдвиги. Закупка самолетов «Ягуар» у Соединенного Королевства в 1978 году и большие контракты в 1980-х годах по закупке артиллерийских пушек фирмы Бофорс, французских самолетов Мираж 2000 и немецких подводных лодок – все были окружены привкусом коррупции, хотя формально имели надлежащее обоснование оборонными требованиями.

В ответ в 2001 году был назначен человек с несомненной добропорядочностью, чтобы внедрять меры по прозрачности и подотчетности обществу в деятельности министерства обороны. Правительство утвердило инструкции относительно открытого декларирования иностранными поставщиками услуг, предоставляемых ими через своих представителей, и комиссионных, которые им выплачиваются в виде выплат, процентов и другими способами. Согласно Процедуре оборонных закупок (ПОЗ), введенной в 2006 году, были установлены регистрационные требования и штрафы, которые нивелировали выгоду посредников – индийских или иностранных – для содействия оборонным контрактам. (Однако, по состоянию на апрель 2008 года на выполнение этой инструкции не было зарегистрировано ни одного индийского представителя.) Также, ПОЗ содержит три ключевых элемента: офсетные правила, запрет закупки у одного поставщика и обязательность передачи технологий во всех основных контрактах. В 2008 году министр обороны Антони также информировал парламент о других шагах с целью предупреждения коррупции и обеспечения прозрачности, которые включают: так называемый «Пакт добропорядочности» между правительством и всеми контрактами стоимостью свыше 3 миллиардов рупий; необходимость коллегиального принятия главных решений в процессе закупок; усиление прозрачности в проведении полевых испытаний; внедрение правил предварительных встреч с продавцами.

Источнику: G. Parthasaraty, The Era of Corruption (28 March 2001), www.rediff.com; Defence minister A.K. Antony in a written reply in the Rajya Sabha. See www.thaindian.com (22 April 2008).

Заключительные размышления

Ознакомление с недавними случаями коррупции свидетельствует о необходимости дальнейшего укрепления прозрачности, а также о важной роли – и ограниченности – парламентского контроля. В нескольких случаях представители исполнительной ветви власти успешно (хотя, возможно, что и временно) аргументировали то, что высшие государственные интересы преобладают над склонностью парламентов к более жестким действиям. Однако деятельность парламентов имела результат. Промышленные структуры чрезвычайно неохотно даже размышляют о взятках. И в общем, правительства и парламенты сотрудничали в этом вопросе. Скандал с фирмой Локхид и случай с фирмой Джeneral Электрик побудил США принять в 1977 году Акт об иностранных коррупционных практиках, а также соответствующим образом надавить со стороны США на другие правительства сделать так же, чтобы играть по одинаковым правилам. Парламентарии также часто были проводниками национальных усилий по внедрению положений Конвенции ОЭСР в национальное законодательство. И парламентские ассамблеи, такие, как Парламентская Ассамблея Совета Европы и Парламентская Ассамблея НАТО, продолжают играть ведущую роль в продвижении международного сотрудничества и стандартов борьбы с коррупцией.

Парламенты и парламентарии имеют почетное доверие от своих граждан быть лидерами в противодействии коррупции. И хотя многое было сделано на протяжении последних лет, еще осталось и много вызовов. Парламентарии могут способствовать их решению путем обеспечения комитетов по вопросам обороны и счетных структур необходимыми полномочиями для осуществления эффективного контроля. Они могут работать для создания необходимых возможностей для исполнения своих мандатов, если речь идет о персонале, бюджете, доступе к информации и привлечении внешней экспертной поддержки. Члены комитета по вопросам обороны могут демонстрировать ведущую роль путем повышения своих профессиональных знаний и демонстрации ориентированного на интересы общества, внепартийного отношения к вопросам национальной безопасности, которые существенно влияют на вопросы выживания государства. Поступая таким образом, они могут действовать мужественно в обеспечении оборонной прозрачности и при этом защищать легитимные государственные тайны. И во всем этом они могут повышать свою эффективность путем развития сети внутренних и иностранных союзников, которые разделяют общие интересы относительно противодействия коррупции и помощи своим странам в развитии безопасных условий для процветающих демократий.

Раздел 19

Роль институций омбудсмена

На протяжении своей более чем 200-летней истории¹ институт омбудсмена продемонстрировал свою ценность как для развивающихся демократий, так и для зрелых демократий. Институт омбудсмена не является главным инструментом в борьбе с коррупцией как криминальным явлением. Вместе с тем, в случае адекватного применения, поддержки в виде политической воли и обеспечения опытным и мотивированным персоналом, офис омбудсмена может быть эффективным инструментом в составе стратегии предупреждения, нейтрализации и уничтожения коррупции в сфере обороны.

Функция омбудсмена в сфере обороны

В своей современной интерпретации главной функцией омбудсмена является «защита людей от нарушения их прав, злоупотребления властью, ошибок, невнимательности, несправедливых решений и плохого руководства с целью улучшения публичного администрирования, а также обеспечение большей открытости правительственных действий и большей подотчетности обществу всего правительства и государственных служащих».² Суть этого объяснения заключается в том, что, как свидетельствует опыт зрелых демократий, омбудсмен является независимым от официальных структур лицом, рассматривающим жалобы людей. Вместе с тем, институт омбудсмена устанавливается законом, сам омбудсмен назначается парламентом и, по сути, является его представителем. Одним из дополнительных аргументов является то, что такая ситуация способствует гарантированию независимости омбудсмена, который в противном случае, наверное, с неохотой будет подвергаться критике действия ведомств, входящих в состав исполнительной ветви власти. В качестве представителя законодательной ветви власти омбудсмен не только предоставляет непосредственные услуги гражданам, но и играет важную роль в надзоре за ведомствами, входящими в его юрисдикцию. Впрочем, поскольку омбудсмен имеет возможность только давать рекомендации и не может заставить органы исполнительной и судебной власти принимать существенные меры, его или ее роль согласуется с концепцией разделения ветвей власти.³ Это, в

¹ Франк Ортон, бывший омбудсмен по правам человека в Боснии и Герцеговине и бывший шведский омбудсмен, утверждает, что в октябре 1713 года король Швеции подписал указ, которым он создал институт Высшего Королевского Омбудсмена для того, чтобы обеспечить выполнение судьями, военными офицерами и гражданскими служащими Швеции законов страны и определенных для этих лиц правил.

² International Ombudsman Institute, цитата взята из: www.law.ualberta.ca/centres/ioi/.

³ Комментарий из модельного закона об омбудсмене, разработанного Ассоциацией омбудсменов США, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Вставка 19.1. Определение «омбудсмена»

Приблизительный перевод понятия «омбудсмен» означает «защитник граждан» или «представитель народа». Омбудсмен – это гендерно-нейтральный термин, и в разных странах мира эту должность может занимать мужчина либо женщина. Однако кое-кто отдает предпочтение терминам «омбудс» или «омбудсперсона» (см.: www.usombudsman.org). Также употребляют много других названий для определения офиса омбудсмена. Например, в англоязычных странах название варьируется от *парламентского комиссара по вопросам администрации* (Шри-Ланка, Соединенное Королевство), *публичного защитника* (Южная Африка) до *генерального следователя* (Замбия). В ряде стран защита прав человека является одной из главных задач офиса омбудсмена и это часто отражается в названии офиса, например, *Национальная комиссия по вопросам прав человека Мексики*, *Омбудсмен по вопросам прав человека Словении* или *Парламентский комиссар по вопросам прав человека Венгрии*.

Источник: Petter Bolme, International Overview of the Ombudsman Concept (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

сущности, сердцевина оригинальной концепции о том, что, в случае применения в сфере обороны, нужно рассматривать этот институт как публичного защитника или военного омбудсмена, который защищает права военного персонала и акцентирует внимание на соблюдении демократических конституционных принципов внутри вооруженных сил. Также важно обратить внимание на интерпретации, например, «внутренний омбудсмен» или «генеральный инспектор», которые имеют функции омбудсмена, но назначаются руководителем организации, что выглядит как отклонение от оригинальной концепции. Они могут иметь положительное влияние на климат внутри организации, но они не могут рассматриваться в качестве альтернативы. Бюрократии, которые характеризуются отличными организационными культурами, ввели разные варианты оригинальной концепции омбудсмена с разной степенью успеха. Знание базовых концепций и их специфических механизмов имплементации облегчает внедрение института омбудсмена, который был бы адекватен стратегии воспитания национальной и институциональной добропорядочности.

Создание института омбудсмена по вопросам обороны имеет целью решение двух принципиальных проблем обороны в либеральной (или либерализующейся) демократии: держать отношения между гражданским обществом и его военными институтами под надлежащим гражданским контролем и, одновременно, защищать человеческие и социальные права граждан в секторе обороны. Таким образом, классический вопрос гражданско-военных отношений: «Кто будет охранять охранников?» объединяется с еще одним – «Как охранять права охранников, которые являются гражданами в униформе?». Все отдельные аспекты этих двух вопросов взаимосвязаны не только концептуально, но и в пределах стратегии и политики институционального развития общества и сектора обороны.

К международно-признанным функциям омбудсмена относят только расследование и рекомендации относительно определенных решений. Т.е., внедрение такого офиса, соответственно, не должно выглядеть как угроза существующей власти.⁴ Объем деятельности омбудсмена по вопросам обороны в значи-

⁴ Во многих случаях такая деятельность рассматривается как несовместимая с воинской субординацией и рассматривается – верно или неверно – как подрывающая авторитет военной или политической власти.

тельной мере будет зависеть от намерений, влияния или природы изменяющейся оборонной среды. Едва ли он будет «выходить за рамки». ⁵ Коррупция в своих многочисленных формах и проявлениях присутствует во всем спектре гражданско-военных отношений. Поэтому «полноценный омбудсмен» должен нести ответственность и быть в состоянии справляться со всеми серьезными гражданско-военными проблемами. Важно отметить, что введение этого офиса в ряде стран принесло выдающиеся результаты в развитии норм поведения военного персонала при исполнении служебных обязанностей.

Модели институтов омбудсмена

В целом институты омбудсмена делятся на две группы: «классические» и «организационные». Происходит постоянная эволюция внутри каждой группы и, вместе с тем, демаркационные линии между ними быстро изменяются. ⁶ Однако сфера обороны отличается, поскольку она принадлежит одновременно и к правительственной политике, и к структурам общества. По этой причине существует много разных типов институтов омбудсмена в оборонной сфере, которые существенно отличаются своими задачами и полномочиями. По практическому опыту можно выделить три основных модели: классический омбудсмен, мощный институционализированный (омбудсмен по вопросам обороны) омбудсмен и слабый организационный омбудсмен в вооруженных силах.

Упоминая об основном принципе менеджмента, который утверждает, что «то, что можно измерить, это именно то, что реально сделано», влияние омбудсмена рассматривается здесь в качестве составляющей процесса мониторинга и оценки управления в сфере обороны, в частности, относительно формирования и выполнения оборонной политики.

Классическая модель омбудсмена по вопросам обороны

Эта модель строится на предположении, что в любой парламентской демократии парламент является наивысшей национальной ветвью власти. Только парламент принимает все окончательные решения по вопросам обороны, включая решения относительно выделения ресурсов и внедрения механизмов контроля, таких, как контроль бюджета, рассмотрение запросов, обострение внимания на определенных проблемах путем парламентских слушаний и т.п. Эти механизмы также могут включать публичного защитника или военного омбудсмена, которые, с одной стороны, оберегают парламентское и общественное влияние на решение вопросов оборонной политики и подчеркивают демократический конституционализм внутри вооруженных сил, а с другой стороны, оберегают права военнослужащих как людей, граждан и членов военной организации. Вставка 19.2 предлагает пример классического омбудсмена по вопросам обороны в Норвегии.

⁵ Phasoane Mokgobu, "Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force," *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html.

⁶ Согласно материалам, опубликованным Ассоциацией омбудсменов США, рамочной структурой с центром в США. См., также, веб-сайт Омбудсмена вооруженных сил Канады, www.ombudsman.forces.gc.ca.

Вставка 19.2. Классическая модель омбудсмена по вопросам обороны в Норвегии

Примером классического омбудсмена по вопросам обороны является Парламентский Омбудсмен в вооруженных силах Норвегии – первый в мире военный омбудсмен, пост которого введен с 1952 года. Сам омбудсмен и Комитет омбудсмена являются подразделениями парламента и представляют часть его полномочий по надзору и контролю. Омбудсмен должен защищать права всех представителей (и бывших также) вооруженных сил. Любой человек, ощущающий, что к нему или к ней было неправильное, несправедливое или неадекватное отношение, может обратиться с заявлением к омбудсмену. Комитет омбудсмена обязан подавать ежегодные доклады в парламент, однако, в случае необходимости, может подать обращение в парламент в любое время. Омбудсмен в пределах своей компетенции действует как советник парламента и министерства обороны. Комитет омбудсмена, выполняя функцию независимого военного контрольного механизма, инспектирует военные части как внутри страны, так и за рубежом. После этого омбудсмен направляет министру обороны и главнокомандующему вооруженных сил доклад об инспектировании с соответствующими рекомендациями.

Омбудсмен может обратиться или принять меры по своей собственной инициативе относительно любого вопроса, который попадает в поле его зрения. У него есть полномочия затрагивать любые случаи с участием представителей власти, доступ к любым документам и информации, и он может заслушивать свидетелей или экспертов. Омбудсмен – внепартийный и независимый от министра обороны, министерства обороны и военных руководителей.

Источник: Веб-сайт омбудсмена по вопросам вооруженных сил Норвегии. Website of the Norwegian ombudsman for AF, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

Несмотря на некоторые отличия в названиях, классические институты омбудсмена по вопросам обороны имеют некие важные общие характеристики:

- Для защиты человеческих прав *функции омбудсмена определены законом*, а сам омбудсмен назначается решением законодательного органа власти, что обеспечивает надежный правовой предохранитель для их независимости и конфиденциальности полученной информации.
- Омбудсмен *имеет полномочия расследовать, выполняет ли правительство*, вместе с министерством обороны, свои функции в соответствии с законодательством и не нарушает ли общественные нормы морали.
- Омбудсмен *готовит предложения или направляет рекомендации* правительственным органам с целью проведения изменений или инициирования определенных действий (включая действия правового характера) с целью ликвидации несправедливых или несоответствующих действий организации.
- Он или она *делают результаты своей деятельности достоянием общественности*, а также иницируют давление со стороны неправительственных организаций и прессы с целью применения административных или правовых мер по исправлению ситуации.

Во всех случаях институт омбудсмена должен быть непредубежденным, внепартийным и аполитичным. Однако деятельности омбудсмена на политической арене нельзя предотвратить.⁷ Он/она имеют полномочия прибегнуть к политическому ответу, включая подготовку нового законодательного акта, рекомендации уволить политического назначенца, обнародовать информацию о нелегальных политических или административных практиках, а также инициировать секторальные или структурные институционные реформы. Критика министра или другого представителя органа государственной власти составляет критику против правительственной политики (партии или коалиции) и может быть использована оппозицией (в т.ч. и для злоупотреблений).⁸

Сила классического омбудсмена в формировании национальной военной идентичности и воспитании добропорядочности заключается не только в расследовании персональных случаев нарушения различных прав. Роль омбудсмена в воспитании добропорядочности может быть значительной, если он или она будут успешными в осуществлении влияния на политический процесс на этапе формирования политики, усилении легитимности его имплементации и предоставлении общественности информации о достигнутых результатах. Омбудсмен будет играть ключевую роль в жизни общества и армии, если он или она будут способствовать установлению атмосферы взаимного доверия и поддержки.

Институционная (организационная) модель

Оригинальная концепция омбудсмена основывается на независимости омбудсмена от исполнительной власти. Исторически так сложилось, что на протяжении прошлых двух столетий большинство правительственных структур в демократических странах ввели аутентичные модель и роли омбудсмена путем установления внутренних процедур для принятия жалоб от работников. Позднее классическая концепция была модифицирована путем ее расширения за счет внедрения так называемых «назначенных омбудсменов», назначаемых руководителями ведомств, которым направлялись жалобы. Иногда это выглядит как альтернатива классическому институту омбудсмена, создаваемому с целью гарантирования ответственности сложных организаций, таких, как оборонное ведомство. Такие альтернативы создаются для того, чтобы эти омбудсмены соответствовали специфическим потребностям организации, а их роли и полномочия были соответствующим образом структурированы. Такие альтернативы имеют много общих характеристик, которые объясняют их специфику и ограничения:

- Они действуют в пределах правил, установленных министром обороны. В результате они не имеют надежных правовых предохранителей и автономности, которые может гарантировать отдельное законодательство. В некоторых случаях такие омбудсмены упоминаются только в контексте организационной структуры министерства.

⁷ В этом случае политическая арена формируется политическими партиями, политическими институтами наподобие парламента, правительства, офиса президента, неправительственных организаций, а также формальных и неформальных, законных и незаконных процедур, которые они используют, чтобы при определенных условиях взаимодействовать.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhagen, April 2005).

- Они назначаются министром обороны и непосредственно и исключительно ему подчинены без права прямого доступа в парламент.
- В качестве служащих министерства обороны они являются частью иерархии министерства со всеми преимуществами и ограничениями, которые могут вытекать из этого факта.
- Их доклады, наблюдения и рекомендации имеют гриф «только для служебного пользования» или даже более высокой степени конфиденциальности.
- Они стараются решать вопросы по возможности неформально, при этом, в случае необходимости, они имеют возможность расследовать проблемные вопросы и предоставлять рекомендации, однако эта деятельность должна проводиться согласно установленному военному порядку.

Аналитики и практики имеют противоположные мнения относительно того, какую ценность имеет эта модифицированная концепция. Одна точка зрения состоит в том, что путем *институционного* введения должности омбудсмена общая идея была испорчена и имеет место существенный отход от оригинальной идеи и целей, которых планировалось достичь. Действительно, выглядит очевидным, что в сравнении с классической моделью любой институционный омбудсмен имеет ограниченный статус, полномочия и способность выполнять свои обязанности. Противоположная точка зрения состоит в том, что само по себе существование многих классических и институционных омбудсменов и офисов с функциями омбудсмена создало дополнительный пласт контроля и прозрачности наряду с уже существующими в структурах исполнительной ветви власти. В дополнение, опыт разных стран, находящихся на разных стадиях демократической зрелости и/или развития оборонных институтов, дает достаточно аргументов для сравнения «сильных» или «слабых» моделей институционного омбудсмена.

Сильный институционный омбудсмен

В рамках «сильной» формулы конечная цель состоит в создании эффективного и дееспособного офиса омбудсмена, в котором центральную роль играет не человек, а именно *офис*. Принципиальными качествами «сильного» офиса омбудсмена является независимость и внепартийность, конфиденциальность и возможности (нормативные, ресурсные, кадровые) проводить такие обзоры и расследования, результаты которых пользуются доверием. В рамках этой модели инициатива и ответственность лежат на омбудсмене, который не должен ждать «клиента» (солдата, офицера, гражданского служащего или члена семьи), который бы предложил офису провести мониторинг, исследование, анализ или расследование по своей собственной инициативе, так же, как после специального запроса или приказа.

Сильный институционный омбудсмен по вопросам обороны существует тогда, когда он введен актом законодательства с задачей осуществлять контроль за: 1) оборонной политикой в целом; 2) менеджментом оборонных ресурсов; 3) уровнем боевой готовности вооруженных сил; 4) этосом личного состава, его правами и свободами, а также обеспечивать обратную связь. Вставка 19.3 предлагает пример, который основывается на опыте Нидерландов. Это должен быть большой и функционально мощный офис, который обычно возглавляется генеральным инспектором, находящимся за пределами командной иерархической системы и подчиненным непосредственно министру обороны. Весь военный и гражданский персонал, а также все функции, выполняемые министерством обороны и вооруженными силами, должны быть под его контролем. Генеральный инспектор может начинать расследование и предлагать рекомендации на выполнение приказа, после получения сигнала, или по своей собствен-

Вставка 19.3. Генеральный инспектор как сильный институционный омбудсмен

Примером сильного институционного омбудсмена выступает генеральный инспектор вооруженных сил Нидерландов. Он находится за пределами военной иерархии и подчинен непосредственно министру обороны. Он имеет мандат для того, чтобы: информировать министра, или предоставлять ему рекомендации как по запросу, так и по собственной инициативе, относительно любых дел в вооруженных силах; в дополнение к функциям проведения расследований или выполнения роли посредника, он также рассматривает проблемы отдельных военнослужащих и бывших военнослужащих, которые обращаются к нему или к его помощникам с письменными заявлениями. В его функции входит предоставление советов, а также посредничество во время дальнейшего рассмотрения обращений в соответствующих инстанциях. Основами деятельности его офиса является независимость и конфиденциальность. У Генерального инспектора есть широкие полномочия в проведении расследований, включая право доступа к любому месту или документу, принадлежащим вооруженным силам, а также право вызвать кого угодно из состава вооруженных сил для заслушивания.

Источник: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models.

ной инициативе. У него есть значительные власть и полномочия, и, при этом, существует четкая связь между его возможностями устанавливать истину и доверием к нему в сфере его деятельности. В рамках концепции так называемого «интегрированного» министерства обороны, где административный и оборонный персонал организационно и функционально интегрирован под двойным руководством и контролем старшего гражданского администратора и командующего вооруженных сил, роль и ответственность офиса генерального инспектора намного более широки, нежели у того омбудсмена, который сосредоточен главным образом на жалобах людей.

Такой замысел деятельности в оборонном ведомстве основывается на четком концептуальном определении разницы между политическими, менеджерскими и командными функциями, а также максимальной интеграцией гражданской и военной деятельности. Для надлежащего функционирования такая система позарез нуждается во внутренних сдерживаниях и противовесах, призванных гарантировать как высокий уровень совещательной помощи, так и качественные отношения между гражданскими и военными. Чтобы надлежащим образом отвечать на указанные вызовы, генеральный инспектор, в дополнение к его или ее принципиальным функциям обеспечения справедливого отношения всем военнослужащим или работникам министерства обороны, выполняет роль офиса по вопросам «внутреннего независимого аудита». Такое расширение модели омбудсмена имеет чрезвычайно большую ценность с точки зрения предупреждения и преодоления коррупции, особенно в таких чувствительных сферах, как оборонные закупки, распределение ресурсов и менеджмент. Организационно и в контексте ресурсов это должен быть большой и чрезвычайно дееспособный офис, который структурно находится за пределами военной иерархии и подчиняется непосредственно министру обороны.

Слабый институционный омбудсмен

В своем «слабом» варианте институционный омбудсмен *помогает своему клиенту* разработать, а затем и осуществлять его или ее собственные планы относительно решения проблем. В этом случае нагруз-

Вставка 19.4. Модель «слабого» институционального омбудсмана: пример

Примером институции, приближенной к понятию омбудсмана, является Инспекторат министерства обороны Чешской Республики (подобные случаи также наблюдаются в других странах – бывших членах Варшавского договора). Эта структура – высшая инспекционная инстанция министерства обороны, ответственная за проведение инспекционной деятельности в Чешских вооруженных силах, за исключением инспектирования финансовой деятельности. Этот Инспекторат взаимодействует с инспекционными органами государственного уровня, такими, как Высший орган аудита Чешской Республики, Народный защитник прав – Омбудсмен, а также со структурами Чешской Республики, ответственными за уголовное преследование, и с Национальной службой безопасности. Инспекторат координирует формирование антикоррупционной стратегии внутри вооруженных сил и обеспечивает координацию антикоррупционной деятельности. Он также отвечает за расследование причин авиационных катастроф. Инспекторат возглавляет директор, подчиненный министру обороны.

Источник: Веб-сайт министерства обороны Чешской Республики, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

ка ложится на «клиента» (солдата, офицера, гражданского служащего, бизнес-структуру, гражданина и т.п.). Указанное создает существенные отклонения от классической концепции омбудсмана – это выглядит больше как административный «офицер по приему жалоб и обращений», чем институция защиты демократии и прав человека. Он имеет определенную ценность с точки зрения интересов людей в сфере обороны и может быть использован для противодействия коррупции, однако имеет ограниченную ценность для развития оборонного ведомства как эффективной и демократической, прозрачной и подотчетной институции для общества свободных и активных граждан, а также для парламента как центра демократического развития и контроля за исполнительной ветвью власти «от лица народа». Типичные функции этой модели часто включают лишь учет, заслушивание, предоставление информации, помощь в оформлении заявлений, советы, формальное посредничество, предложения относительно изменений в определенных процедурах, а также мониторинг и доклад определенных тенденций.⁹

Несмотря на существование разных путей конкретного применения этой модели, есть одна общая для всех черта: задача омбудсмана – обеспечить, чтобы деятельность органов государственной власти отвечала требованиям законодательства и уважения к индивидуальным правам человека.¹⁰

Роль омбудсмана в воспитании добропорядочности и снижении риска коррупции в сфере обороны

Коррупция является антитезой эффективного управления, которое широко признается как неотъемлемая предпосылка экономического развития.¹¹ Старой и все еще существующей точкой зрения, которая имеет глубокие корни в некоторых оборонных структурах, является убеждение, что коррупция – это всего лишь

⁹ См. материал о «десяти вопросах», как это описано в литературе Ассоциации омбудсменов США.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, speech on the occasion of the 50th anniversary of the Danish ombudsman's institution, 1.

«дополнительные бизнес-расходы, типичные для рыночной экономики, а те лица, которые хотят сделать бизнес в сфере обороны, должны просто оплатить эти расходы. Все это делают!» На самом же деле коррупция приводит к ухудшению показателей деятельности с долгосрочными последствиями не только для вооруженных сил, но и для государства в целом. Коррупция в сфере обороны сегодня один из наибольших вызовов общественной морали. Несмотря на существование примеров отдельных стран, коррупция может определяться как общая причина определенных грандиозных провалов в оборонных закупках, продажах недвижимого имущества и управлении объектами собственности, призыве и увольнении с военной службы и даже в определенных вопросах реформирования организационных структур.

Процесс принятия решений в сфере обороны основывается (и проходит через них) на политических, административных и военных процедурах, в которых (1) военные эксперты определяют оперативные доктрины и необходимые потребности; (2) гражданские менеджеры и политики принимают решения по вопросам выделения ресурсов, закупки материальных средств, торговли вооружениями и организационного развития; а также (3) гражданские оборонные структуры организуют проведение тендеров по вопросам закупок и предоставления услуг. На каждом этапе этого процесса есть риск коррупции.

Более того, с социально-политической точки зрения, каждое потенциально коррумпированное решение гражданского министра отрицательно влияет на социальную оценку «стоимости политики», подрывает авторитет политиков, меняя его с символа демократии на «бизнесменов от политики», создает провалы в доверии среди военных к политическому руководству (несмотря на подозрения относительно привлечения их военных коллег) и впечатление о том, что каждая политическая партия окружена своим собственным «кругом компаний». Вместе с тем, каждый случай привлечения военных к коррупционной деятельности разрушает внутренний этос и мораль людей в униформе, доверие граждан и национальную ценность оборонной институции. Если выразить это одним предложением, коррупция разрушает целостность национальной системы добропорядочности, включая ее военную опору.

Джон МакМиллан, омбудсмен по вопросам содружества и вооруженных сил Австралии, основываясь на своем значительном опыте, утверждает: «Борьба с коррупцией не является главной или даже наибольшей функцией офиса омбудсмена. Он не имеет той власти вмешиваться, которая нужна для этой деятельности, такой, как полномочия относительно проведения скрытого наблюдения, перехвата телефонных разговоров, а также ареста подозреваемых лиц с целью проведения их допроса. Эти функции среди прочего требуют существенных ресурсов и это выходит за пределы возможностей офиса омбудсмена. В отличие от этого ключевая функция офиса омбудсмена состоит из двух частей: обрабатывать жалобы от граждан относительно недостатков в деятельности органов исполнительной власти, а также периодически, по собственной инициативе, проводить исследование системных проблем, которые наблюдаются в деятельности правительства или отдельных ведомств».¹² Несмотря

¹¹ Как сказал однажды в телевизионном интервью выдающийся аналитик по вопросам перехода Болгарии к демократии доктор Иван Крастев: «Государственные должностные лица берут взятки, потому, что у них нет стимула не брать взятку. Частные компании дают взятки, потому, что у них нет возможности не давать взятку».

¹² Тезисы выступления Джона МакМиллана на конференции ООН по вопросам антикоррупционных мер, эффективного управления и прав человека. Польша, 8-9 ноября 2006 г.

на это роль института омбудсмена в рамках целостного подхода к борьбе с коррупцией состоит в обеспечении таких ценностей и возможностей:

- Собственно факт существования офиса омбудсмена и тот факт, что каждый мужчина или женщина в оборонном ведомстве имеет право обращаться к нему или к ней по любой проблеме, возникшей в результате решений или деятельности представителей политической, административной или военной власти, является довольно весомым аргументом, который побуждает к действиям в рамках закона и норм добропорядочности.
- Внедрение в рамках оборонной структуры отдельного офиса, независимого от командной иерархии, создает ощущение наличия альтернативы в тех случаях, когда кто-нибудь считает, что может иметь или имеет место коррупция. Персонал оборонного ведомства имеет возможность и знает, что требования строго придерживаться процедур организации не могут вынудить их молчать, когда они стали свидетелями коррупционного поведения.
- Доступность омбудсмена создает возможности для решения вопросов коррупции незначительного уровня, которые обычно остаются за пределами внимания органов правоприменения, а также административных или военных санкций. Вместе с тем, такие незначительные случаи часто срабатывают как вирусы, которые даже после незначительного промежутка времени делают солидные системы, такие как оборонная, трухлявыми.
- Потенциал офиса омбудсмена изучать все процессы принятия решений в сфере обороны, который на практике означает подавляющую часть правительственной деятельности, систематически и непредсказуемо, с потенциальным использованием большого количества источников информации, что является постоянным напоминанием для всех причастных о том, что их деятельность отслеживается изнутри и извне и что любые признаки существования коррупции или потенциальной коррупции могут поднять тревогу на любой стадии процесса принятия решения или во время его имплементации.
- Доступ омбудсмена к секретным документам и помещениям с ограниченным доступом является сильным сдерживающим фактором против фальсификации документов, свидетельств и процедур с целью облегчения коррупционной деятельности.
- Способность омбудсмена делать результаты своей деятельности публичным достоянием и обнародовать все без исключения имена политических, военных или гражданских лиц, причастных к коррупционной или другой противоправной деятельности, является предупреждением для каждого должностного лица относительно необходимости или держаться в стороне от коррупционной деятельности, или рисковать своей карьерой и честью.
- Тот факт, что каждый гражданин, а не только персонал оборонного ведомства, имеет право на внимание офиса омбудсмена по вопросам обороны, создает важное ощущение единства между обществом (пользователями безопасности и заказчиками национальной обороны) и вооруженными силами, которые являются одной из опор полноценного ощущения национального единства.

Таким образом, омбудсмен по вопросам обороны играет важную роль в поддержании здорового климата внутри организации, содействуя улучшению управления и результатов деятельности, а также систематическому развитию этики и морали людей в оборонном ведомстве в соответствии с высочай-

шими профессиональными стандартами и состоянием зрелости социального и национального единства. Как подчеркивал Джон МакМиллан: «Многие офисы омбудсмена видят себя ключевой структурой принципиального реагирования на жалобы, свободы информации и защиты тех, кто выступил против коррупции. Все это является неотъемлемой частью системы демократических ценностей, которая может укрепить систему деятельности правительства и служить барьером и предупреждением против коррупции и злоупотреблений».¹³

Одним из важных уроков мирового опыта борьбы с коррупцией является то, что многокомпонентная стратегия, объединяющая политические, социальные и экономические реформы и укрепление системы национальной добропорядочности, имеет больше шансов на успех, чем отдельные антикоррупционные меры, независимо от того, насколько они решительны и актуальны.¹⁴ Соответственно, введение института омбудсмена по вопросам обороны является важным компонентом любой антикоррупционной стратегии. В мире не существует двух одинаковых моделей (см. Вставку 19.5 с примером очень специфической реализации концепции омбудсмена). Модель омбудсмена будет успешной в воплощении своего назначения лишь при условии, что она отвечает тем требованиям, которые привели к ее созданию. Несмотря на это, некоторые принципиальные соображения, полученные в результате обобщения положительного опыта омбудсмена по вопросам обороны в разных странах и из разных моделей, могут быть учтены в случае, если страна или оборонное ведомство рассматривают создание института омбудсмена.

- *Видение.* Введение омбудсмена по вопросам обороны (или вооруженных сил) должно убедить общество и оборонный истеблишмент в том, что государственная власть (парламент, правительство, глава государства и судебная система) действует справедливым, эффективным, подотчетным и прозрачным путем в рамках конституции и строгом соответствии демократическим ценностям и национальной морали. Развитие и поддержание взаимного доверия жизненно важны для гражданско-военных отношений в стране и сектора национальной безопасности. Уровень этого доверия отражает восприятие системы в целом и ее способности успешно решать вопросы национальной безопасности, управлять обороной и реагировать на любой кризис.
- *Роль.* Роль омбудсмена по вопросам обороны должна состоять в содействии укреплению военной идентичности и авторитету военнослужащих вооруженных сил, гражданских служащих министерства обороны и политического руководства в сфере национальной обороны. В этом контексте омбудсмен играет роль организатора консенсуса путем диалога, взаимоуважения и активного и всеохватывающего содействия укреплению общего понимания целей и задач.
- *Миссия.* Главной миссией омбудсмена является содействие укреплению авторитета и улучшению результатов деятельности политического руководства в оборонной сфере, а также административного и военного руководства, поскольку успех в формировании идентичности и воспитании добропорядочности нуждается в подтвержденных положительных результатах работы. Также офис омбудсмена защищает общество в отношениях с министерством обороны и вооруженными силами. Он побуждает к исправлению недостатков в административных процедурах путем прове-

¹³ Там же.

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Вставка 19.5. Соблюдение концепции омбудсмена относительно улучшения добропорядочности в сфере оборонных закупок

С 2006 года в Корее внедрена Программа администрирования оборонных закупок (ПАОЗ). Этот шаг был сделан в ответ на многочисленные в прошлом проблемы с добропорядочностью и коррупцией в сфере оборонных закупок, а также под давлением со стороны гражданского общества относительно необходимости фундаментальных реформ для обеспечения прозрачности.

В 2003 году был создан специальный комитет с целью подготовки фундаментальных реформ в сфере оборонных закупок. Его задачей было присматривать за процессами оборонных приобретений и закупок с целью укрепления прозрачности, экономичности, эффективности и подотчетности всего процесса. В состав ПАОЗ входили 50 человек штатного персонала, что было на то время очень важным, учитывая первый опыт вторжения в сферу ответственности правительства, которая до этого была нетронутой. Привлечение к участию в этом проекте гражданского общества тоже было значительным достижением для Кореи.

Инструментами, которые имела в своем распоряжении ПАОЗ, были комитет выполнения программы, Пакты добропорядочности, программы омбудсмена, а также политика «настоящих имен». По рекомендации организации «Транспаренси Интернешнел» и Бюро аудита и инспектирования были назначены три гражданских омбудсмена. Принципами деятельности этих омбудсменов являются независимость, последовательность, участие, прозрачность и нейтральность. Группа омбудсменов каждую неделю проводит совещания, готовит рекомендации и корректировки, а также публикует результаты.

Система омбудсменов ПАОЗ была первой в Корее, которая основывалась на положениях закона, а также первым случаем, когда представители гражданского общества принимали участие в мониторинге оборонных закупок. Впервые начали вводиться изменения в старую практику, что способствовало улучшению условий сотрудничества.

Из этого процесса можно выделить такие уроки:

1. Участие гражданского общества возможно и имеет значение на каждом из этапов.
2. Внешнее присутствие и мониторинг имеют принципиальное значение для укрепления добропорядочности.
3. Привлечение экспертов также очень важно для обеспечения доверия к выводам расследований.
4. Неконфронтационное отношение и соучастие являются ключевыми факторами поощрения добровольных изменений.
5. Поддержка результатов изменений настолько же важна, насколько тяжело их достичь.

Источник: См. презентацию Sung-Goo Kang, Secretary-General of Transparency International Korea and Representative Ombudsman at the Defence Acquisition Programme Administration in Korea to the NATO Building Integrity conference in Monterey, California, 25-27 February 2009.

дения независимых проверок жалоб на административные решения министерства, способствуя созданию системы эффективного административного управления, которое будет подотчетным, если будет придерживаться законов, будет справедливым, прозрачным и чувствительным к проблемам людей, помогая им в решении жалоб на действия органов государственной власти, развивая подходы и принципы подотчетности, проверяя соответствие действий ведомств определенным им полномочиям, и т.п. Однако, миссией омбудсмена не является замена или оппозиция к решениям, принимаемым правительством, министерством обороны или вооруженными силами. Наоборот, институт омбудсмена существует для того, чтобы в пределах своих полномочий поощрять эти ведомства, в частности, их гражданское и военное руководство, постоянно помнить о своей ответственности перед обществом, военным и гражданским персоналом, о необходимости действовать ответственно, а также обеспечивать соблюдение ими законодательства и учет примеров лучшего опыта управления и уважения к традиционному военному этосу. Омбудсмен по вопросам обороны должен работать на превращение оборонной организации страны в такую организацию, которая является своей и необходимой для всех членов общества.

- *Функции и полномочия.* Несмотря на то, какая модель выбрана, главной функцией омбудсмена по вопросам обороны должно быть расследование любой жалобы на деятельность государственных служащих. Главным результатом выполнения этой функции является не только исключительно выяснение нарушения закона или прав, но и содействие обеспечению сплоченности оборонной организации и ее единства с обществом. Сплоченность означает единство целей в достижении общей цели.

Если страна имеет высокие ожидания, то ей нужно выбирать модель как можно ближе к *классической модели*, где омбудсмен по вопросам обороны имеет полномочия проводить расследование во всех сферах деятельности органов государственной власти, включая те, где имеют место процессы использования материальных средств и услуг. Военная служба, вопросы внешней политики, военные суды, состояние мобилизационных резервов, военные медицинские и санаторно-курортные службы, среди прочего, попадают в сферу ответственности омбудсмена. Принципиальной обязанностью омбудсмена должен быть надзор и обеспечение соблюдения конституционных прав и требований законодательства во всех структурах оборонного сектора, независимо от того, входят ли они в состав министерства обороны и вооруженных сил, оборонной промышленности или гражданского общества. Омбудсмен по вопросам обороны может расследовать жалобы относительно административных действий и вопросов применения вооруженных сил, однако, обычно, не может расследовать действия относительно применения дисциплинарных процедур или вопросов поощрения, награждения или отказа в награждении отдельного лица. Лишь в исключительных случаях омбудсмен рассматривает жалобы военнослужащих, которые не обращались с ними по команде и не использовали существующих внутренних механизмов.

Если страна имеет амбиции ввести *сильного институционального омбудсмена*, то для обеспечения его эффективности, он (или она) должны иметь законодательно определенную независимость и неангажированность, право не разглашать информацию, а также способность проводить действенные проверки и расследования. Если намерения действительно таковы, то омбудсмен по вопросам обороны должен иметь возможность инициировать расследования, быть обязанным расследовать жалобы, а также дол-

жен расследовать любой случай незаконной деятельности, самочинные или неадекватные решения любого лица, так же, как и недобросовестное выполнение своих обязанностей.

Функции *слабого институционального омбудсмана* должны быть определены таким образом, чтобы обеспечивать возможность работать преимущественно с людьми столько, сколько необходимо для решения проблем, чтобы таким образом заполнить расстояние между «офисом и потребителем».

Общий знаменатель разных моделей полномочий омбудсмана включает (но не ограничивается ими) такие полномочия¹⁵: расследовать, по полученной жалобе или по собственной инициативе, вопросы любого административного акта министерства обороны, независимо от состояния реализации этого акта, инициировать самому или принимать участие либо взаимодействовать с отдельными лицами и учреждениями в тех конференциях, совещаниях или исследованиях, которые могут улучшить состояние функционирования министерства обороны и вооруженных сил, либо снизить риск появления противоречивого административного акта; делать запросы или получать требуемую помощь или информацию от любого лица в составе оборонной структуры; прибывать без предупреждения на территорию любой части или учреждения с проверкой; иметь возможность вызвать любое лицо для дачи показаний под присягой или для предоставления документов или других свидетельств, имеющих существенное значение для расследования; сохранять конфиденциальность любого вопроса, который касается жалоб и расследований; подавать проект бюджета офиса омбудсмана и распоряжаться выделенными бюджетными средствами.

- *Ценности.*¹⁶ *Независимость и неангажированность* – наиболее характерные особенности института омбудсмана – являются тем фундаментом, на котором должен быть построен этот офис. Независимость нужна для обеспечения действительной и теоретически необходимой неангажированности, а также для установления тесных отношений между омбудсменом и министром. *Добропорядочность* самого омбудсмана состоит в его или ее неуклонном соблюдении строгого морального или этического кодекса поведения – его или ее поведение должно убедить людей, задействованных в сфере обороны, в том, что они должны быть лояльны к государству и его демократической политической системе, которые будут защищать их права и полученные привилегии и таким образом давать им возможность прилагать усилия для достижения положительных результатов соответствующим способом. Омбудсмен должен быть *легкодоступен* для военнослужащих и гражданских специалистов, а также для граждан и бизнесменов. Он или она должны иметь доступ к любому местоположению военного лагеря, подразделения или части либо в места проведения других работ, запрашивать и получать доступ к любым документам, которые касаются предмета расследования, с гарантией того, что ни в каких документах не будет отказано. *Конфиденциальность* должна помочь омбудсмену обеспечить доверие людей к этому институту. Сама

¹⁵ Адаптировано с принятого Ассоциацией омбудсменов США «Модельного закона об омбудсмене для правительств отдельных штатов» (Дейтон, Огайо, февраль 1997 г.)

¹⁶ Ценности также могут употребляться в значении «стандартов». См.: International Ombudsman Association, *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008).

суть роли офиса омбудсмена требует от каждого сотрудника высокого *профессионализма*; их профессиональная работа укрепляет профессионализм в оборонных ведомствах, а также вообще в органах государственной власти. Омбудсмен должен быть политически нейтральным; более того, он или она не могут быть членами какой-либо формальной или неформальной ассоциации внутри ведомства, чтобы таким образом обезопасить себя от явной или притворной ситуации, грозящей конфликтом интересов или компрометирующей нейтральность офиса омбудсмена.

- *Назначение.* Несмотря на тип принятой модели, омбудсмен должен назначаться после консультаций при участии, по крайней мере, министра обороны и соответствующего парламентского комитета. Одно из полномочий этого комитета должно состоять в возможности требовать предоставления свидетельств по необходимым вопросам не только от министра, но и от любого представителя руководства, или от кого-либо другого в оборонном ведомстве.
- *Комплектование.* Разные офисы омбудсмена принимали разные варианты моделей комплектования, особенно при необходимости иметь дело со сбалансированием потребности в независимом гражданском персонале относительно потребности в тех, кто имеет военные знания и опыт. Немецкий парламентский омбудсмен по вопросам вооруженных сил имеет полномочие выбирать себе сотрудников для офиса самостоятельно. Офис имеет штат приблизительно 60 человек, из которых почти половину представляет персонал среднего-высшего и высшего уровня, который должен непосредственно заниматься вопросами, находящимися в поле зрения омбудсмена.¹⁷ А офис омбудсмена по вопросам вооруженных сил Австралии комплектуется государственными служащими Австралии. К проведению исследований этим офисом военнослужащие не привлекаются. В Нидерландах офис генерального инспектора включает 16 военнослужащих и 13 гражданских, а на саму должность генерального инспектора назначают поочередно представителя от трех видов вооруженных сил.¹⁸
- *Прозрачность и подотчетность.* Должна существовать обязательность относительно информирования руководства, которое осуществляет назначение, и всего общества о деятельности омбудсмена. Омбудсмен по меньшей мере раз в год должен подготовить доклад о своей деятельности для назначившего его учреждения, других высокопоставленных должностных лиц и общества в целом.¹⁹ Перечень также может предусматривать ряд брошюр и информационных обращений к общественности, рекомендации относительно учета наилучшего опыта с целью ориентирования граждан и учреждений по поводу процедур взаимодействия с офисом омбудсмена, итогов инспекционной деятельности в министерстве обороны и вооруженных силах, докладов о рас-

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ См. веб-сайт (www.ombudsman.forces.gc.ca) омбудсмена вооруженных сил Канады.

¹⁹ Большинство офисов готовят ежегодный доклад, в котором описываются итоги работы за прошедший год: количество направленных запросов, количество случаев неформального решения проблемы, случаи проведенных расследований и еще не завершенных расследований, поданные рекомендации и результаты их учета.

следовании административных вопросов деятельности министерства обороны и вооруженных сил, адрес веб-сайта омбудсмена и электронного бюллетеня, в котором описываются последние случаи отдельных исследований, которые могут быть интересны широким слоям общественности, плакаты, дающие представление о роли и конкретных интересах омбудсмена, представление омбудсмена в парламентский комитет и т.п.²⁰

Вывод

Институт омбудсмена является одним из ключевых компонентов «горизонтальной» подотчетности государственных систем политики, исполнительной власти и безопасности. Назначение омбудсмена по вопросам обороны должно служить предотвращению любых нарушений со стороны политических, административных или командных инстанций в сфере обороны, правительственных или публичных административных решений, обеспечивая при этом соблюдение прав и обязанностей военнослужащих, гражданских специалистов и гражданского общества согласно демократическим нормам и ценностям.

Гибкость модели омбудсмена означает, что добропорядочности в сфере обороны можно способствовать различными путями – через расследование, доклады, публичные выступления, представления в парламент и встречи с высшими правительственными должностными лицами. В любом случае это должен быть офис, который независимо получает и расследует сигналы о недостатках управления.

Для обеспечения эффективности в укреплении национальной и оборонной добропорядочности, институт омбудсмена и его функции должны быть определены законом, защищены от волюнтаристских изменений или цензуры, обеспечены адекватным бюджетом и незаангажированным персоналом, а также быть легкодоступным для каждого лица или гражданина в сфере обороны. Тогда государственные должностные лица будут вынуждены уважать его рекомендации и действовать в соответствии с ними, включая вопросы, касающиеся воспитания добропорядочности в сфере обороны.

²⁰ Этот перечень основывается на опыте офисов омбудсмена Австралии, Канады, Германии, Норвегии и США.

Раздел 20

Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции

Для того чтобы система борьбы с коррупцией эффективно функционировала, оборонная промышленность должна взаимодействовать с ней. Поставщики оборонного ведомства хорошо осознают важность корпоративной социальной ответственности и легитимизации, которые ассоциируются с большей прозрачностью. Этот раздел предлагает к рассмотрению политику воспитания добропорядочности двух значительных оборонных подрядчиков и определяет дальнейшие меры, которые могут быть приняты оборонной промышленностью и органами государственной власти в интересах укрепления добропорядочности в секторе обороны.

1. Оборонная промышленность как участник решения вопроса уменьшения коррупции: американская перспектива

Существует мнение о том, что коррупция в определенных рыночных ситуациях является лишь дополнительной ценой за возможность делать бизнес на этих рынках. Следствием такого суждения становится вывод якобы о том, что усилия в борьбе с коррупцией напрасны и необязательны. Однако эта точка зрения игнорирует вполне реальные отрицательные последствия коррупции. Коррупция разрушает общественное доверие к правительствам и корпорациям, снижает качество продукции и услуг, которые покупаются за народные деньги, а также подрывает эффективность функционирования свободного рынка. К счастью, такой взгляд становится менее авторитетным в современном взаимозависимом мире, где факты широкомасштабной коррупции, которые рано или поздно почти всегда разоблачаются, обнародуются и критикуются, нанося вред всем привлеченным сторонам.

На протяжении последних лет оборонная промышленность неоднократно подвергалась обвинениям относительно коррумпированного поведения в разных странах мира. Это существенно ослабило доверие к этому сегменту промышленности, зависящему преимущественно от публичных средств. При этом может казаться неадекватным тезис о том, что партнерство между промышленностью и правительством – единственное эффективное средство борьбы с коррупцией. Однако, если немного отступить назад, то становится очевидным, что на проблему коррупции нужно вести наступление с обеих сторон – как со стороны поставщиков, а это, как правило, оборонная промышленность, так и со стороны заказчиков, которых в основном представляют правительственные ведомства и должностные лица.

Эта часть исследует коррупцию со стороны поставщиков, сосредоточиваясь на лучшем опыте крупнейших оборонных корпораций США, в частности, Локхид Мартин, относительно обеспечения ведения бизнеса в соответствии с высокими этическими стандартами.

Инициатива оборонной промышленности (ИОП)

Большинство основных оборонных подрядчиков внутри Соединенных Штатов присоединились к ИОП. Эта инициатива была начата в 1986 году в ответ на эрозию общественного доверия к промышленности, вызванную широко обнародованными случаями обмана, расточительства и злоупотреблений как внутри промышленности, так и в министерстве обороны. Все подписанты ИОП согласились принять и соблюдать шесть принципов самоуправления, приведенных во Вставке 20.1.

Каждый подписант ИОП соглашается заполнить детальный ежегодный вопросник относительно их этических программ и практики. Результаты опроса обобщаются и со временем публикуются в ежегодном Докладе публичной подотчетности ИОП.¹

Несмотря на то, что все члены ИОП вводят свои собственные подходы к выполнению этих шести принципов, с течением времени и учетом распространения опыта относительно этических программ основных оборонных подрядчиков США появились определенные общие элементы.

Элементы эффективной этической программы

а. Кодексы этики или поведения

Каждый из подписантов ИОП ввел кодекс этики, который также иногда называют кодексом поведения. Кодекс поведения устанавливает ценности и стандарты, которых компания и ее сотрудники должны

Вставка 20.1. Принципы самоуправления Инициативы оборонной промышленности

1. Каждый подписант должен иметь в наличии и придерживаться письменного кодекса бизнес-поведения. Кодекс устанавливает высокие этические ценности, которые должны соблюдаться всеми сотрудниками организации-подписанта.
2. Каждый подписант должен организовать подготовку всех сотрудников по вопросам их персональной ответственности за соблюдение положений кодекса.
3. Подписанты должны поощрять внутренние доклады о нарушении кодекса, при этом должны выполняться условия ненаказания за такие доклады.
4. Подписанты принимают обязательство относительно самоуправления путем применения механизмов контроля для мониторинга соблюдения федеральных законов и внедрения процедур добровольных докладов в соответствующие инстанции, касающихся информации о нарушении федерального законодательства по вопросам закупок.
5. Каждый из подписантов должен взять обязательство перед другими подписантами относительно распространения лучшего опыта соблюдения принципов ИОП; каждый подписант должен принимать участие в ежегодном форуме передового опыта.
6. Каждый подписант должен быть подотчетен обществу.

Источник: *Charter of the Defense Industry Initiative*, Article III: www.dii.org.

¹ Начиная с 2003 года, ежегодные доклады можно найти на веб-сайте ИОП: www.dii.org.

придерживаться. Чтобы быть эффективным, кодекс должен отражать особые традиции компании и ответственное отношение к добропорядочности. Многие кодексы, принятые в компаниях США, в дополнение к определению перечня ценностей компании, устанавливают стандарты соответствия. Кодексы членов ИОП обычно включают стандарты, касающиеся широкого круга вопросов – от дискриминации и запугивания до бизнес-протокола вежливости, противодействия коррупции и откатов.

Кодекс компании Локхид Мартин «Установление стандарта, кодекс этики и бизнес-поведения»² существует с самого начала деятельности корпорации. Кодекс подчеркивает обязательство компании Локхид Мартин относительно соблюдения высочайших стандартов добропорядочности, а также важной роли каждого сотрудника в соблюдении этих обязательств. Он знакомит сотрудников с важными для Локхид Мартин ценностями и их ролью в соблюдении этих ценностей. Каждый сотрудник должен удостоверить получение кодекса, а также подтвердить факты прочтения, понимания и готовности придерживаться. Таким образом, например, один из разделов кодекса, который называется «Делай бизнес этично за пределами Соединенных Штатов», декларирует, что Локхид Мартин берет обязательство относительно глобального применения высоких стандартов этического поведения. Кодекс также отмечает:

Взяточничество, нарушения экспортно-импортного законодательства, участие в незаконных бойкотах разрушают доверие к рынку, подрывают демократию, портят экономическое и социальное развитие, а также вредят каждому, кто зависит от доверия и прозрачности во время осуществления бизнес-операций.³

Это отражает главную ценность Локхид Мартин: «Делать, как следует». Также в этом разделе от работников компании требуется соблюдение общенационального и местного законодательства тех стран, где происходят операции Локхид Мартин. Раздел недвусмысленно направляет работников компании уделять исключительное внимание вопросам соблюдения антикоррупционного законодательства, включая акты, принятые в соответствии с Конвенцией по противодействию взяточничеству среди иностранных должностных лиц Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), а также, среди других международных антикоррупционных конвенций, Законом США об иностранной коррупционной практике.⁴

б. Организации формальной этики

Большинство больших подрядчиков министерства обороны США имеют в своем составе организации формальной этики, отвечающие за менеджмент и имплементацию этической программы компании. Программы формальной этики способствуют обеспечению действенности кодекса поведения компании. Как правило, такая программа выполняет, по крайней мере, две важные функции: (1) коммуникация, тренировка и информационное сопровождение выполнения всего, что касается ценностей компании, преданности кодексу, а также соблюдения его положений; и (2) обеспечение выполнения кодекса.

² Можно загрузить с веб-сайта: www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct* (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, October 2008), 12.

⁴ Там же, 12.

Во время реализации своих функций коммуникации и информационного сопровождения организация в основном старается обеспечить ситуацию, когда преданность соблюдению стандартов добропорядочности будет неотъемлемой частью культуры компании. С разных точек зрения, это наиболее важные функции, которые может осуществлять программа формальной этики. Наиболее эффективным путем предупреждения нарушений или коррупции является обеспечение такого состояния, когда создается культура понимания всеми работниками неотвратимости ответственности за недостойные действия.

Однако, культура добропорядочности не укоренится, если работники будут считать, что ценности и кодекс организации – это просто слова на бумаге, которые не отражают реального состояния деятельности компании. Соответственно, чрезвычайно важно сбалансировать потребности защиты частных интересов работников с потребностью информировать их о последствиях для тех, кто будет игнорировать кодекс компании.

Выбор места этой организации в структуре органов управления компании также имеет большое значение. Оно должно быть достаточно высоким в структуре всей организации, чтобы обеспечивать соблюдение важных норм этики и добропорядочности и иметь необходимый уровень независимости. В частности, в США большинство этических программ подотчетны руководящему органу или непосредственно лично управляющему компанией. Большинство также поддерживает каналы связи или отчетности с советом директоров.

Наконец, наиболее эффективные этические организации имеют полноценных или частично занятых ответственных должностных лиц (офицеров) по вопросам этики, которые находятся в гуще производственных или управленческих процессов. Должностные лица по вопросам этики фактически являются человеческим лицом этических организаций и могут предоставлять консультации и советы, а также расследовать случаи обвинений в нарушениях. Поскольку они находятся в гуще бизнес-проектов, то эти должностные лица также могут давать определенные советы по текущим вопросам бизнес-деятельности. В составе Локхид Мартин этическая организация докладывает главе, управляющему и президенту компании, а также совету директоров. Организация насчитывает свыше шестидесяти пяти должностных лиц по вопросам этики, с полной и частичной занятостью, которые работают внутри основных бизнес-операций.

в. Горячие линии, линии помощи или каналы докладов

Неотъемлемым элементом большинства этических программ США являются средства, с помощью которых работник может сообщить о своей обеспокоенности или спросить о руководящих указаниях этическую организацию. Большинство этических программ США установили для своих работников много различных каналов для обращений по проблемным вопросам или получения руководства к действиям по этическим вопросам. Эти каналы включают личные встречи с должностными лицами по вопросам этики, обращение через электронную почту непосредственно к определенному должностному лицу или через общий корпоративный электронный адрес, оставление сообщений на определенном веб-сайте или отправку писем факсом или по почте. Однако, наиболее важными каналами связи являются горячие линии или линии помощи. Обычно это бесплатный номер телефона, по которому работник может непосредственно связаться с этической организацией. Такие горячие линии вообще позволяют работникам обращаться со своими проблемами анонимно, если они не желают называть себя. Они также имеют установленные средства общения, позволяющие работникам, которые оставили анонимный

доклад, позвонить еще раз по той же телефонной линии и получить ответ относительно реагирования этической организации на их запросы.

Эффективные каналы общения обеспечивают возможность для тех работников, которые увидели определенные нарушения или ощущают давление относительно привлечения к участию в коррупционных схемах, получить канал общения, который поможет их услышать и отреагировать на их обеспокоенность. Эффективность компании определяется также ее способностью неуклонно обеспечивать такое состояние, при котором она не допускает мести против работников, воспользовавшихся этими каналами связи с наилучшими намерениями. Боязнь мести – одна из самых весомых причин, по которой работники не докладывают компании о проблемных случаях.

г. Подготовка и информационное сопровождение

Большинство этических программ США также включают обучение (подготовку/тренинги) по вопросам соблюдения и по вопросам кодекса поведения компании. Обучение по вопросам соблюдения является концентрированным курсом подготовки, касающейся отдельных сфер регуляторных или правовых рисков, которые возникают перед компанией в конкретных условиях промышленной деятельности. Тренинги по вопросам кодекса поведения компании, которые в Локхид Мартин называются «тренингами осознания», могут включать вопрос соблюдения, но больше фокусируются на ценностях компании, ее культуре и этике принятия решений. Ни обучение по вопросам соблюдения, ни подготовка по вопросам кодекса поведения компании не ставят цель превратить работников в экспертов по конкретному закону или наставлению. Они созданы для того, чтобы поднять уровень сознательной ответственности и помочь работникам понять, где можно получить совет до того, как начать действовать.

В компании Локхид Мартин работники проходят через компьютерное обучение по вопросам соблюдения, базирующееся на учете тех функций, которые работники будут выполнять во время работы в организации. Например, нам не нужно, чтобы механик, работающий на сборке самолета, проходил подготовку по вопросам экспорта/импорта, поскольку его повседневные обязанности не предусматривают знание этого предмета. С другой стороны, все работники должны пройти через курсы по вопросам условий работы, поскольку статус компании, как контрактора правительства США, требует от всех работников определенного уровня знаний в этой сфере. Наконец, определенные особые условия создаются для тех работников, которые не имеют доступа к компьютеру или имеют определенные особые потребности.

Тренинг осознания проводится ежегодно. В отличие от компьютерного обучения по вопросам соблюдения, большая часть тренинга осознания в Локхид Мартин проводится путем личного общения с руководителем работника. Это происходит так называемым «каскадным методом», когда, например, Боб Стивенс, управляющий компанией Локхид Мартин, обучает своих подчиненных, которые, в свою очередь, учат их подчиненных и так далее, вниз по структурным ступеням организации, пока все работники не получают эту подготовку. Курс подготовки обычно длится в течение часа и основывается на видеосценариях и обсуждении определенных вопросов.

д. Коммуникация

Эффективные этические программы также прилагают значительные усилия для создания инновационных методов коммуникации для того, чтобы все работники помнили о важности соблюдения этических

стандартов компании. Компании используют дайджесты новостей, электронные письма, плакаты, почтовые карточки и веб-сайты для доведения до работников важных сообщений, касающихся вопросов этики и добропорядочности, в продолжение всего года. Креативные способы коммуникации привлекают внимание работников часто даже лучше, чем обязательные учебные курсы. Многие компании в США интенсивно используют современные технологии для развития новых средств доведения этических сообщений до своих работников. Например, компании размещают видеосюжеты относительно нестандартных этических ситуаций на YouTube и затем обсуждают в блогах эти ситуации или текущие события, которые касаются этических успехов или неудач.

В Локхид Мартин наиболее популярным методом, который использует этическая организация, является *Минута добропорядочности*. Этот метод – Минута добропорядочности Локхид Мартин – имеет вид коротких серий видеосюжетов, которые рассылаются по электронной почте работникам Локхид Мартин с целью дополнения ежегодного курса по тренингу осознания путем стимулирования внимания к вопросам этики, этнического разнообразия и ответственного лидерства в продолжение всего года. Локхид Мартин выпускает три серии *Минут добропорядочности* на протяжении каждого года. Они специально подобраны к конкретным ситуациям, которые происходят на рабочих местах в компании. Каждая серия освещает важные темы, такие, как надлежащее ведение международного бизнеса, агрессивность, конфликт интересов, дискриминация и другие случаи несоответствующего поведения работников. Сценарии демонстрируются двухминутными сегментами на протяжении трех недель. Первые два сегмента заканчиваются объявлением о том, что работников приглашают настроиться на просмотр следующего сегмента, который покажут на следующей неделе и тогда можно будет узнать об окончательной развязке событий предыдущих сегментов.

Специальные методы борьбы с коррупцией

На основе действенных этических программ, которые обеспечивают, чтобы добропорядочность была неотъемлемой частью культуры компании, ниже предлагается обобщенное изложение некоторых методов, которые в Локхид Мартин считаются эффективными в борьбе с коррупцией:

- Разделы кодекса поведения, в которых определены вопросы противодействия коррупции, предоставления и получения бизнес-стимулов, а также конфликтов интересов.
- Детальное изложение политики компании относительно откатов, бизнес-стимулов и конфликтов интересов.
- Руководство для учета национальных особенностей знаков гостеприимности, которое устанавливает соответствующие ограничения для бизнес-стимулов в странах, где мы проводим свою деятельность. Это руководство легкодоступно для наших работников.
- Регулярные доклады требуются во всех случаях бизнес-подарков, которые превышают указанные в руководстве лимиты гостеприимности, и в случаях оплаты затрат как проявление гостеприимности другой стороны.
- Обучение по вопросам соблюдения и тренинги по вопросам кодекса поведения компании, которые тесно связаны с практикой антикоррупционной деятельности компании.
- Аудит всех аспектов наших антикоррупционных мер.

- Тщательное изучение информации обо всех представителях третьей стороны и консультантах еще до того, как привлекать их к предоставлению услуг. Это включает, как минимум, изучение открытых источников информации, проверку предоставленных документов, направление запросов в посольства в этих странах, а также личные интервью.
- От представителей третьей стороны и консультантов требуется соблюдение кодекса поведения компании Локхид Мартин «Соблюдение стандартов» и, более конкретно, антикоррупционных стандартов Локхид Мартин.
- Договоренности относительно представителей третьей стороны и консультантов являются предметом периодических проверок, включая проведение процедуры тщательного изучения информации.

2. Политика добропорядочности: пример европейского оборонного подрядчика

На протяжении последних лет основные международные компании пришли к пониманию того, что строгие этические стандарты и соблюдение международного законодательства должны быть неотъемлемой частью их стратегического видения. Отвечая на основные изменения в глобальном экономическом и геополитическом контексте и на рост глобальных аспектов в их операциях, компании вынуждены были внимательно посмотреть на то, как они решают отдельные вопросы своего бизнеса, от менеджмента человеческих ресурсов до маркетинга и продаж, промышленных операций и отношений собственности. В 2001 году компания Талес была одной из первых европейских компаний, которые ввели собственную политику корпоративной ответственности и таким образом официально содействовали этим существенным изменениям.

Сложная, изменяющаяся обстановка

На протяжении своей истории французская компания Талес успешно адаптировалась к изменениям в окружающей среде. Текущие трансформации институционных основ, которые определяют «суверенитет промышленности» в начале 21 столетия, являются, по крайней мере, настолько же важными, как и любые другие изменения.

Талес вместе с приобретенными в других странах (Соединенное Королевство, Нидерланды, Австралия и т.п.) бизнес-структурами на протяжении десятилетий действовала в жестких национальных рамках под придирчивым контролем государства. В качестве главного потребителя продукции, а временами и совладельца, государство также принимало участие в формировании корпоративной стратегии, финансировании научно-исследовательских работ, предоставлении экспортных разрешений и других аспектах бизнеса.

Теперь, когда Талес стала многонациональной компанией, она уже не действует в единых, четко определенных и последовательных национальных рамках, а, скорее, в стратегической среде с глобальными параметрами. В этом новом контексте такие задачи, как менеджмент человеческих ресурсов или международные бизнес-операции, становятся как никогда сложными.

Несмотря на полученный глобальный статус, бизнес этой компании продолжает полагаться на технологии, которые являются чувствительными, стратегическими и принципиальными для национального суверенитета каждого государства. Это структурное противоречие создает много вызовов и для

транснациональных компаний, и для их контролеров, а также побуждает к принятию других методов менеджмента, основывающихся на инновационных концепциях корпоративного управления.

Больше прозрачности и пунктуальности

В дополнение к уже существующей сложности этой международной экономической среды, международные организации и национальные законодатели продолжают создавать новые правила и принимать новые законы, и не всегда последовательно, в то время как заинтересованные представители гражданского общества, вместе с неправительственными организациями, продолжают требовать новых и более высоких стандартов от бизнес-сообщества.

При отсутствии глобальной модели управления, одни лишь количество и сложность этих разных правил и требований делают бизнес-среду даже более неустойчивой, в частности, учитывая то обстоятельство, что определенные «мягкие законы» типа кодексов и стандартов, многие из которых имеют британское или американское происхождение, находятся в сложных отношениях с правовыми системами других государств. В условиях роста глобализации бизнеса и сложного законодательного и нормативного контекста, создаваемого многими органами, требование относительно прозрачности постоянно возрастает, заставляя компании вводить гораздо более высокий уровень открытости и пунктуальности в своих бизнес-операциях.

Этический менеджмент

В то время, как давление на правительственные методы деятельности увеличивается во всем мире, сфера влияния официальных структур – единственных органов, которые имеют полномочия вводить «твердые законы», – постепенно сужается, так как ни один из этих твердых законов не может быть адекватен экономическим реалиям длительное время. Частые пересмотры и внесения изменений необходимы для того, чтобы поддерживать закон в надлежащем соответствии, однако, чем больше их пересматривают, тем больше законы могут стать расплывчатыми. В результате среди законодателей наблюдается возрастающая тенденция вкладывать в законы лишь основные законодательные принципы, оставляя на усмотрение компаний определения их собственных кодексов, основ и стандартов этического поведения. Концепция этики и корпоративной ответственности начинается там, где заканчивается закон.

Изменения в среде управленческой деятельности накладывают большую ответственность на компании, непосредственно влияя на их менеджерскую деятельность и модели бизнеса. Несколько лет назад компания Талес ввела всеохватывающую политику по вопросам этики и корпоративной ответственности, ставшая частью общих усилий адаптации к новым условиям. В условиях жесткого нормативно-правового поля от менеджеров постоянно требуется делать выбор относительно применения разных стандартов. Они обязаны находить баланс между минимальными и оптимальными усилиями, ориентируясь на возможные варианты обеспечения устойчивого роста бизнеса и увеличения его доходности на протяжении длительного времени. Эти поиски выбора являются ключевой частью ответственности менеджера, и они становятся еще более трудными, когда число задействованных участников увеличивается, а их требования становятся более конкретными.

Менеджмент также должен понять и учесть моральные ожидания всех работников компании, воспитанных в разных культурных средах, а их традиции отличаются тем больше, чем больше компания расширяет свои зарубежные представительства. Чтобы эффективно управлять компаниями в кон-

тексте глобализации, важно двигаться от ожиданий к конкретике, от устных традиций к письменным правилам, от самочинного принятия решений к поведению, управляемому приемлемым передовым опытом. Т.е., возникла новая парадигма менеджмента.

Менеджмент рисков

Любой бизнес-проект связан с определенной долей риска. Вместе с тем, широкое распространение чувствительных технологий по всему миру, рост сложности нормативно-правовых актов, новые требования в обществах и как никогда интенсивная конкуренция делают дело определения и менеджмента рисков важным как никогда. В дополнение, вопросы гражданской и уголовной ответственности компаний и их руководства все чаще оказываются в центре внимания, поскольку деловой мир становится все более зависимым от сферы деятельности судебной власти.

Как следствие, а также учитывая специфику своей основной деятельности, корпоративная ответственность в компании Талес основывается не только на углубленном анализе рисков несоблюдения, но и на правилах этического поведения и добропорядочности, за выполнением которых следит высшее руководство компании, которое по этому поводу регулярно общается со всеми работниками. Такой подход усиливает осознание менеджментом важности соответствующих вопросов и обеспечивает в пределах всей компании климат постоянного усовершенствования, определяющий дальнейшее развитие уже сформированных подходов.

Управление процессами

В Талес считают, что ответственное отношение к бизнес-деятельности означает, в первую очередь и превыше всего, соблюдение правил международной торговли и, в частности, принятие мер по предупреждению экспорта чувствительных технологий и вооружений и военной техники в определенные рискованные страны, чтобы таким образом помочь найти ответы на вызовы распространения оружия массового поражения и глобального терроризма. Процедуры внутреннего контроля усиливаются во всей компании с целью борьбы с коррупцией настолько эффективно, насколько это возможно, в частности, в тех секторах, где происходят финансовые транзакции на значительные суммы, а также в случаях взаимодействия со странами, отличающимися низкими этическими стандартами.

Жесткие процедуры предупреждения коррупции

Хорошо отработанный пакет директив и жесткие процедуры делегирования ответственности помогают обеспечить соблюдение национального и международного антикоррупционного законодательства. В частности, были приняты меры для недопущения самостоятельного начинания оперативными подразделениями отношений по контракту с агентами или внешними структурами с целью облегчения международных бизнес-операций. Все структуры, обеспечивающие поддержку экспортных продаж и маркетинговых усилий оперативных подразделений, находятся под руководством определенных организаций, в данном случае Талес Интернешнел. Лишь эти организации имеют аккредитацию от компании для сопровождения указанных сложных вопросов в жестких нормативных рамках. Такая политика улучшает эффективность продаж и маркетинговых усилий Талес, а также обеспечивает неуклонный мониторинг соблюдения во время выполнения международных коммерческих операций.

Указанные процедуры и директивы касаются всех, кто предоставляет внешние услуги, включая отдельных лиц, консультативные фирмы и компании, поддерживающие Талес в операциях по маркетингу и продаже, которые выполняются как с государственными, так и с частными заказчиками. Консультанты должны иметь признанный экспертный статус в сфере своей деятельности на региональном и международном уровнях. К ним применяются строгие процедуры: обязательное заполнение анкеты, предоставление копий регистрационных документов компании и всех других официальных документов, в частности, ежегодных докладов, а высшее руководство должно взять обязательство придерживаться всех требований законодательства относительно этического поведения в международной торговле. Вся эта информация анализируется и подтверждается внешним органом. Подозрение в наличии факторов риска возникает тогда, когда полученная информация требует более глубокого исследования, а также обращения к менеджеру высшего уровня для принятия решения. Определенные типы информации классифицируются как неприемлемые и приводят к немедленной остановке процесса отбора. Оплата этих услуг также является предметом жестких процедур. Например, операции не могут проводиться в адрес финансового учреждения, зарегистрированного в офшоре, а все выплаты должны четко соответствовать реально предоставленным услугам и точно отражать предоставленный тип услуги.

Все эти процедуры изложены в *Наставлении по передовому опыту*, разработанном и утвержденном корпоративным руководством Талес. Происходит процесс постоянного усовершенствования с целью повышения действенности процедур и мер их соблюдения.

Наработка передового опыта

Компания рискует проиграть конкурентам, способным обеспечить соответствие минимальным законодательным требованиям и при этом решать меньше этических дилемм. Поэтому следует применять единые подходы во всем секторе для разработки и принятия общих стандартов в качестве передового опыта всеми компаниями, чтобы таким образом уравнивать условия для всех участников. Талес принимал участие в начинании именно такой инициативы в рамках Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности (Aerospace and Defence Industries Association of Europe – ASD).

Этика и корпоративная ответственность в компании Талес

Корпоративный менеджмент Талес признает, что эффективная политика соблюдения должна выходить за пределы международных маркетинговых операций и продаж и должна включать все операции компании. Политика Талес относительно этики и корпоративной ответственности изложена в Кодексе этики, экземпляр которого выдается каждому работнику, а также в нескольких общих процессах и процедурах компании по вопросам коммерции, окружающей среды, работы и социального обеспечения. Также была создана соответствующая система, в которой Комитет по вопросам этики и корпоративной ответственности формулирует политику Талес, а определенный корпоративный департамент отвечает за имплементацию этой политики. Местная имплементация – на уровне подразделения и на уровне страны – обеспечивается через сеть должностных лиц по вопросам этики.

Вместе с тем, широкомасштабные кампании по вопросам осознания, информирования и подготовки (обучения), в т.ч. программа дистанционного обучения, были разработаны для поддержки усилий по привлечению работников компании и обеспечению такого состояния, когда все работники разделяют этические ценности компании.

3. Дальнейшие меры по улучшению состояния добропорядочности в оборонной промышленности

Недавно основные подрядчики в Западной Европе и Северной Америке начали демонстрировать прогресс в принятии и обеспечении соблюдения кодексов этики и стандартов нетерпимости к проявлениям коррупции во всех ее формах. Промышленные ассоциации стали тщательнее относиться к подведению итогов и улучшению промышленных стандартов. Во Вставке 20.2 предлагается пример деятельности в рамках Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности.

Обращаясь к предлагающей стороне коррупции, основные подрядчики и ассоциации оборонной промышленности намерены продолжать оценивание и стараться повысить эффективность кодексов и стандартов добропорядочности, привлечь поставщиков оборонной продукции, включая малые и средние предприятия, а также расширить географическое покрытие таких подходов. Равные условия и справедливая конкуренция могут быть гарантированы только посредством применения последовательных и гармонизованных стандартов среди всех компаний-экспортеров.

Основные оборонные подрядчики также должны обеспечивать, чтобы субподрядчики, оборонные консультанты, а также все другие привлекаемые ими посредники, придерживались такого же кодекса этики, что и сами основные подрядчики. Только обеспечив полный контроль «цепи снабжения» они могут убедительно утверждать, что предложенный ими продукт свободен от коррупции.

Правительствам рекомендуется допускать к финальной части тендерных процедур только тех участников, которые приняли общие стандарты оборонной промышленности по вопросам добропорядочности и борьбы с коррупцией. Кроме того, они должны отсекал тех поставщиков оборонной продукции, которые применяли коррупционные методы для получения контрактов, и делиться этой информацией с правительствами других стран. В таком случае от ассоциаций оборонной промышлен-

Вставка 20.2. Деятельность по вопросам этики и борьбы с коррупцией в Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности

В 2006 году управляющие компаниями, которые входят в Совет Ассоциации, подтвердили свою постоянную поддержку усилий по созданию свободного от коррупции рынка продуктов оборонной промышленности, таким образом позволяя всем участникам международного рынка конкурировать в равных и справедливых условиях.

Промышленность заявила о взятых на себя обязательствах придерживаться правил, введенных в национальное законодательство относительно выполнения *Конвенции ОЭСР 1997 года по вопросам борьбы с взятками* для выполнения других соответствующих законов. Ассоциация создала Рабочую группу по вопросам этики и борьбы с коррупцией. Эта группа провела специальное обучение для оценки существующих подходов среди компаний-участников. Внутренние кодексы этики этих компаний были проанализированы независимым юристом, который также возглавляет Комиссию по борьбе с коррупцией Международной Торговой Палаты (МТП).

В результате этой деятельности были созданы «Общие промышленные стандарты для Европейской аэрокосмической промышленности и обороны», утвержденные в апреле 2007 года. Члены Ассоциации из числа национальных ассоциаций получили предложение утвердить стандарты, а компании-участницы – подписать Заявление компании о соблюдении. С октября 2008 года утверждение стало обязательным и теперь, для того чтобы поощрить и убедить компании утвердить стандарты, осуществляется постоянный мониторинг прогресса с применением соответствующих индикаторов.

При поддержке Международной Торговой Палаты, Ассоциация оказывает содействие инициативам по расширению географии своей этической и антикоррупционной деятельности за пределами стран-членов ОЭСР.

Источнику: Aerospace and Defence Industries Association of Europe, Annual Report 2007 (Brussels: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org; Стандарты "Common Industry Standards for European Aerospace and Defence" также есть на сайте: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

ности можно ожидать, что они должны лишать нарушителей статуса членства. Такие международные организации, как НАТО, могут способствовать разработке эффективной, сбалансированной и всеохватывающей стратегии с целью укрепления добропорядочности в сфере оборонных поставщиков. Они также могут поощрять большую прозрачность в оборонной промышленности, включая прозрачность собственности, а также поддерживать поставщиков оборонной продукции в выполнении ими требований добропорядочности.

Только сотрудничество между правительствами и поставщиками, межправительственными организациями и промышленными ассоциациями может превратить оборонные компании в надежных союзников в совместной борьбе против коррупционного потенциала в секторе обороны.

Раздел 21

Роль гражданского общества и средств массовой информации

Введение

Этот раздел рассматривает ту чрезвычайно важную роль, которую гражданское общество и средства массовой информации (СМИ) играют в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в секторе обороны и безопасности. Главным образом, он рассматривает вопрос «воспитания добропорядочности» через призму реформы сектора безопасности, т.е. концепции, возникшей в 1990-х годах в ответ на признание того факта, что развитие и безопасность являются двумя сторонами одной медали и что усилия по улучшению безопасности должны прилагаться в рамках укрепления демократического и эффективного управления. По своей сути эффективное управление должно сосредоточиваться на нуждах людей, быть справедливым, подотчетным и прозрачным. Оно предусматривает широкое привлечение и консультации на этапах планирования и принятия решений, эффективный и экономический менеджмент государственного сектора, а также активное привлечение и содействие участию гражданского общества. Другими словами, эффективное управление легитимизируется за счет процессов, в которых значительное внимание уделяется антикоррупционным усилиям и подотчетности. Оно акцентирует внимание на эффективном и экономичном использовании ресурсов и поощряет активное привлечение частного сектора к взаимодействию в вопросах важных интересов.¹

В 2004 году Комитетом по вопросам поддержки развития Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) был предложен аналитический доклад, с выводами и предложениями которого согласились все члены Организации. В частности, в докладе подчеркивалось, что нужно «пересмотреть отношение к безопасности и сдвинуть дискуссию с позиций реализма к более всеохватывающему и кооперативному подходу».² Этот комитет ОЭСР определил реформу сектора безопасности как «трансформацию системы безопасности (включающую участников, их роли, ответственность и действия) путем совместных усилий, направленных на создание такого менеджмента и такого типа деятельности системы,

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. Сборник статей по фундаментальным вопросам парламентского контроля над сектором безопасности (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, January 2003), Glossary, 240–241.

² Комитетом по вопросам поддержки развития ОЭСР (OECD Development Assistance Committee), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Париж: ОЭСР, 2004 г.)

которые более существенно отвечали бы демократическим нормам и ключевым принципам эффективного управления, что позволило бы создать гораздо лучшие условия деятельности в среде безопасности».³ Итак, стараясь создать «институционную культуру добропорядочности» (Раздел 24), надо иметь в виду, что не следует изобретать еще одно концептуальное колесо – цели и стандарты, определенные в упомянутом докладе комитета ОЭСР для реформирования сектора безопасности, уже довольно приемлемы. А чего не хватает, так это, главным образом, эффективного внедрения многими правительствами существующих стандартов, особенно в вопросах прозрачности и подотчетности,⁴ а также полного использования потенциального вклада ключевых участников, особенно гражданского общества.

Поскольку ситуация в сфере реформирования сектора безопасности на протяжении последних лет заметно менялась, гражданское общество играло важную роль в обеспечении целостности такого подхода, и, кроме того, среди многих стран и в Организации Объединенных Наций наблюдается растущий уровень признания того, что неправительственные участники, СМИ и парламентарии могут выполнять важные функции гражданского контроля и мониторинга. Одни только парламентарии не могут гарантировать эффективный контроль и обеспечить подотчетность правительства в вопросах всех решений и деятельности в секторе безопасности, поскольку у них недостаточно времени, ресурсов и навыков, чтобы это делать. Как отмечается в докладе комитета ОЭСР, «привлечение гражданского общества к программам реформирования сектора безопасности является предпосылкой для создания более широкой и всеохватывающей местной базы реформ, а значит и для продолжительности усилий».⁵ Как уже отмечалось в предыдущих разделах этого издания⁶, независимый контроль со стороны организаций гражданского общества и СМИ является необходимым элементом воспитания добропорядочности, а также играет принципиальную роль в эффективной имплементации инициатив по реформированию сектора безопасности, направленных на укрепление эффективного управления в оборонных ведомствах и ограничение коррупционных рисков.

Однако, в общем, практическая роль организаций гражданского общества и СМИ в вопросах реформирования сектора безопасности и воспитания добропорядочности довольно ограничена, причем не только в неустойчивых государствах или находящихся на стадии трансформации (часто по причине природы авторитарных режимов и слабости гражданского общества), но также и в более демократических обществах и

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Париж: ОЭСР, 2005 г.), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

⁴ В этом контексте «подотчетность» главным образом означает «под-ответственность» – в том смысле, что речь идет об обязательстве отвечать на вопросы о том, что делается, что будет делаться и почему. Это определение используется группой авторов в аналитическом докладе Мирового банка, см.: William Byrd and Stephane Guimbert in The World Bank, "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan", Policy Research Working Paper 4806 (The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, January 2009), сноска 11.

⁵ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2007).

⁶ См., например, разделы 5 и 6 о национальных подходах и офсетных механизмах, соответственно. Оба автора аргументируют, что организации гражданского общества играют важную роль в обеспечении прозрачности и подотчетности.

особенно внутри НАТО (где возможности для привлечения гражданского общества в определенных случаях остаются ограниченными, о чем будет сказано ниже). Этот раздел имеет целью содействовать стимулированию обсуждения причин указанного состояния, а также того, что необходимо сделать для укрепления роли гражданского общества и СМИ в мониторинге и реформировании оборонных ведомств.

Он начинается с рассмотрения роли отдельно гражданского общества и СМИ, а также трудностей, связанных с тем, как играть эти роли в рамках трех конкретных сценариев: в неустойчивом государстве, в государстве в стадии трансформации и внутри НАТО. Раздел завершается предложениями относительно возможных вариантов и рекомендаций по защите и усилению способности гражданского общества и СМИ в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупционного потенциала в оборонных ведомствах.

Роль гражданского общества

Эффективное гражданское общество является ключевым требованием к демократии. Оно имеет потенциал создавать противовес мощности государства, сопротивляться авторитаризму и, благодаря своему плюрализму, не позволить, чтобы государство контролировалось частными интересами. На протяжении последних десятилетий политическое пространство во многих частях мира, а не только в развитых демократиях, приобрело большую открытость благодаря развитию и расширению деятельности групп гражданского общества. Не существует единого согласованного определения гражданского общества. В указанном выше докладе комитета ОЭСР «гражданское общество» определяется как «политическое пространство между личностью и правительством, выраженное через членство в неправительственных организациях (НПО), социальных группах, ассоциациях и других организациях и сетях. Организации гражданского общества включают НПО на национальном уровне, местные организации, религиозные группы, профессиональные группы и группы по интересам, такие как профсоюзы, СМИ, частные бизнес-компании, ассоциации юристов, группы защиты прав человека, независимые консультанты, университеты и независимые исследовательские организации».⁷

«Группа выдающихся личностей» при Генеральном Секретаре ООН по отношениям между ООН и гражданским обществом предлагает более узкое определение гражданского общества как такого, которое включает ассоциации граждан (за пределами семьи, друзей, правительства и бизнеса), связавших себя добровольными отношениями ради продвижения своих интересов, идей и идеологий.⁸ Однако, в этом разделе в качестве исходных данных для обсуждения вопросов гражданского общества исследуются три секторальных модели, в которых государство рассматривается как совокупность правительства, рынка и граждан. В этом контексте гражданское общество принадлежит к третьему сектору, существует параллельно и во взаимодействии с государством и прибыльными организациями (вклю-

⁷ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

⁸ См. документ Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций: *United Nations General Assembly, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817 (New York, 11 June 2004), 13.

чая и СМИ) в форме социальных движений, НПО, религиозных органов, групп защиты прав женщин и молодежи, организаций поддержки коренного населения, профессиональных ассоциаций, научно-исследовательских центров, союзов и т.п., которые осуществляют деятельность в пределах отдельной страны или в межнациональном пространстве.

Такое определение гражданского общества исключает прибыльный бизнес (в том числе большинство основных СМИ) и организации, представляющие правительственный сектор. Вместе с тем, как станет ясно позднее, границы между этими тремя секторами становятся все более размытыми. Происходит некое пересечение, например, между функциями организаций гражданского общества, частным бизнесом и СМИ, особенно в случае возрастающего использования неправительственными организациями так называемых «новых медиа»⁹, чтобы осуществлять роль защитников и мониторинг. В следующих параграфах рассматривается вопрос о том, почему гражданское общество должно играть такую роль в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в сфере обороны, что именно включает эта роль, текущий опыт реформирования сектора безопасности и современные проблемы деятельности НПО.

Гражданское общество и «новая дипломатия»

Гражданское общество состоит из смешения организаций и движений, которые мобилизуют социальную энергию для того, чтобы громко заявлять о своих принципиальных ценностях и убеждениях.¹⁰ НПО являются сердцевиной гражданского общества. Они могут быть (но могут и не быть) основаны на формальном членстве или формально зарегистрированы, однако, как правило, они независимы от правительств и политических партий, а также часто финансируются из независимых источников. Они принимают участие в предоставлении общественных услуг (безопасность также является важной услугой, которую необходимо предоставлять),¹¹ политическом содействии и развитии, мерах общественного образования и других формах неприбыльной деятельности, и могут существенно отличаться по размерам – от огромных международных структур наподобие «Транспаренси Интернешнел», в которую

⁹ Термин «новые медиа» обозначает те СМИ, которые начали широко использовать новые цифровые технологии, а также компьютеризированные либо сетевые и коммуникационные технологии, такие как Интернет или веб-сайты, в период в конце 20-го столетия. Соответственно, к «старым медиа» относят телевизионные программы, художественные фильмы, журналы, книги и печатные публикации.

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1.

¹¹ Безопасность как социальная услуга имеет определенные специфические признаки, определяющие способ предоставления этой услуги, варианты подотчетности и организацию финансирования. Мониторинг деятельности тех, кто предоставляет услуги по безопасности, может быть нелегким, поскольку структуры безопасности вооружены и потенциально могут угрожать гражданским наблюдателям. При этом уровень готовности этих структур в мирное время бывает трудно оценить, а критерии оценки часто могут вызывать несогласие с полученными результатами. Для более детального ознакомления см. дискуссию: William Byrd and Stephane Guimbert in The World Bank, "Public Finance" (January 2009).

входят более 2,2 миллиона членов и подписчиков в более чем 150 странах и регионах, до небольших местных самодеятельных организаций. Относительно же исследовательских институтов, то они могут быть или НПО, или центрами академической науки, независимыми от власти, или, наоборот, связанными с правительством, например, через государственное финансирование или привлечение бывших министров и других официальных лиц (либо в качестве членов, либо сотрудников).

В прошлом отношения между НПО и органами государственной власти во многом были напряженными или по-настоящему враждебными. Во многих частях мира они такими остаются и сегодня (или снова возвращаются к этому состоянию, как об этом будет сказано позднее). Однако, за последние два десятилетия по ряду вопросов и в растущем количестве мест (включая почти всю Европу и обе Америки, значительную часть Южной Азии и Африки, а также в отдельных регионах на Ближнем Востоке) эти отношения изменились – от конфликта до растущего сотрудничества. Некоторые комментаторы охарактеризовали конструктивные отношения между НПО и властью как «новую дипломатию».¹² До определенной степени это стало результатом возрастающего понимания многими правительствами того, что важные составляющие национальной безопасности и стабильности обеспечиваются путем усиления роли человеческой составляющей безопасности (human security).¹³

Контроль обороны со стороны гражданского общества

В контексте основной темы этого издания представители гражданского общества – главным образом узкий круг НПО и исследовательских институтов – могут (и в отдельных, ограниченных случаях уже это делают) поддерживать сотрудничество с властью, парламентами и обществом пятью основными способами:

- *Образование общества и содействие росту осознания:* Предупреждение общества о депрессивной цене коррупции, как это описано в Разделе 1, и, соответственно, мобилизация поддержки инициатив государственной власти и международных усилий по воспитанию добропорядочности, повышению прозрачности и улучшению подотчетности являются принципиальными видами деятельности НПО (и СМИ). Главной целью содействия росту осознания выступает обеспечение того, что имплементация внутренних усилий по реформированию сектора безопасности будет восприниматься как современный, но долгосрочный процесс, и что общество осознает связь этого вопроса с собственными интересами и интересами отдельных общин. НПО успешно использовали свой статус активной причастности и применяли стратегию «называй и осуждай» в качестве средства прямого действия против специфических случаев и нарушений.

¹² David Davenport, "The New Diplomacy, *Policy Review* 116 (December 2002 & January 2003).

¹³ Традиционной целью «национальной безопасности» всегда была оборона государства от внешних угроз. И наоборот, фокусом безопасности человека является защита отдельных людей. См.: *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

- *Действуя в качестве катализаторов и посредников:* НПО и другие организации гражданского общества, такие как аналитические центры, университеты и научно-исследовательские институты, могут играть посредническую или «мостостроительную» роли. В этом контексте Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) и организация «Транспаренси Интернешнел» на протяжении более десяти лет были двумя ведущими источниками света, которые сделали огромный вклад в развитие парламентской компетентности и формирование соответствующих возможностей путем подготовки аналитических докладов и проведения курсов подготовки и семинаров. Многие группы гражданского общества из Латинской Америки, а также Центральной и Восточной Европы в конце 1980-х и на протяжении 1990-х годов также играли важную роль в налаживании диалогов во время, когда только что избранные гражданские правительства начинали реструктуризацию своих вооруженных сил. Эти диалоги сначала помогли разрушить изолированность вооруженных сил и открыли дорогу к профессиональным дискуссиям между представителями гражданского общества, избранными должностными лицами и военным командованием. Однако, в целом, к обществу должны привлекаться больше представителей гражданского общества, особенно в неустойчивых государствах и находящихся на стадии трансформации, для того, чтобы быть посредниками между властью (особенно – их оборонными ведомствами) и определенными секторами общества, которые либо равнодушны, либо потенциально антагонистичны к правительству.
- *Поддержание количественного уровня экспертной и интеллектуальной среды:* Значительное количество различных местных НПО и организаций гражданского общества создали условия для увеличения количества групп экспертов и отдельных активистов, у которых есть необходимые знания и навыки по методологии, требуемые для реформирования сектора безопасности и реформы эффективного управления. Например, НПО сотрудничали с военными в вопросах повышения безопасности хранения опасных веществ, предоставляли советы относительно развития программ маркировки оружия и его поиска, а также играли критическую роль в постконфликтном разоружении, программах демобилизации и реинтеграции. Несмотря на то, что иногда наличие достаточных знаний и требуемого персонала может быть слишком мало в некоторых специфических случаях относительно потребностей обороны, о которых речь идет в Части II этого издания, однако они все равно существуют и потенциально могут быть востребованы национальными правительствами или межправительственными организациями для того, чтобы поддерживать инициативы по вопросам противодействия коррупции и недостаткам в сфере обороны. Наличие более глубоких знаний по реформированию сектора безопасности может помочь налаживанию эффективного управления, а также использованию специальных знаний одной сферы в менеджменте сектора обороны. Однако, несмотря на то, что определенное ограниченное использование опыта и технических знаний имеет место, например, во время парламентских слушаний, но в целом этот ресурс используется мало. Также существенным фактором является недостаточное доверие с обеих сторон и конкурирующие приоритеты в условиях ограниченных ресурсов для разных НПО в гуманитарной сфере, защите прав человека и сфере развития.
- *Проведение важных исследований и формирование предложений относительно политического курса:* Одним из наиболее весомых вкладов организаций гражданского общества является исследование и документирование состояния так называемого «проклятия коррупции» (Раздел 1),

от изобличения недостатков и противоречий в процессе принятия решений относительно применения вооруженных сил – в контексте как решения об участии в уже длящемся конфликте, так и решения о начале проведения военной операции – до неуместных, неэффективных и иногда незаконных способов оборонного менеджмента, закупок и экспорта. Путем улучшения понимания этих вопросов в обществе и органах государственной власти, гражданское общество и СМИ играют важную роль в создании возможностей для формирования адекватных ответов. С такими исследованиями тесно связана деятельность аналитических НПО и исследовательских институтов, которые стараются предложить новые подходы и стратегические варианты в деле воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции в сфере обороны. Такая работа включает сравнение наилучшего опыта разных регионов мира, разработку новых подходов и выдвижение практических предложений относительно изменения существующих подходов.

- *Проведение мониторинга:* С момента, когда политика относительно реагирования на «проклятие коррупции» будет принята правительством, НПО также получают важную роль работать «сторожевым псом» – проводить мониторинг имплементации решений политиков и отслеживать деятельность правительства на предмет любых недостатков и провалов, которые могут случиться. При этом НПО, особенно национальные и международные организации защиты прав человека, такие, как Международная Амнистия и Общество защиты прав человека, играют важную роль в мониторинге деятельности структур безопасности и вооруженных сил с целью предупреждения нарушений ими прав человека и международного гуманитарного права.

Ниже будет обсуждаться то обстоятельство, что на пути к выполнению гражданским обществом своей роли существует множество трудностей и препятствий. Как минимум эффективные правительства и парламенты должны обеспечить доступ ко всем соответствующим политическим документам, а также стимулировать существование и функционирование независимого третьего сектора, включая контроль сектора обороны. Одним из действенных путей достижения последнего выступает, например, привлечение независимых аналитических структур, исследовательских институтов, университетов и НПО к проведению исследований и аудита в специфических сферах сектора безопасности и обороны (например, по вопросам преступности, закупок и кадровой политики). Однако, если гражданское общество должно играть определенную активную роль в вопросах воспитания добропорядочности и, особенно, в поощрении альтернативных обсуждений среди граждан, то независимые НПО должны быть способны привлекать и поддерживать необходимый уровень экспертного мнения, которое должно обеспечивать хорошо информированные взгляды на правительственную политику по вопросам безопасности, оборонный бюджет, закупки и варианты использования ресурсов. На сегодня требуемый уровень экспертных знаний недостаточен даже в развитых демократиях и требует больше усилий для повышения возможностей и большего желания спонсоров их финансировать.

Представители гражданского общества были особенно активны на протяжении десятилетий в распространении принципов международного законодательства, как это предусмотрено Хартией ООН и другими многосторонними соглашениями и институциями. Многие страны видят в них возможность получения поддержки и надежного партнерства. Общественные движения и НПО стали главными защитниками интересов граждан во многих сферах, включая права человека, окружающую среду, развитие, демократическое управление и предупреждение конфликтов. Они предоставляли помощь в распространении

международных норм и договоров, а также помогали сформулировать основополагающие моральные и политические стандарты, которые позднее легли в основу политики и законодательных актов.

Примеры действенных движений гражданского общества включают долговую кампанию «Юбилей 2000», которая убедила правительства стран «Большой семерки» отменить 100 миллиардов долларов долгов бедных стран, Оттавскую кампанию по запрету противопехотных мин,¹⁴ а также оппозицию к вторжению коалиции под предводительством США на территорию Ирака в 2003 году. Также НПО сыграли принципиальную роль в создании Международного криминального суда, принятии решения о внесении дополнения в дополнительный протокол к Конвенции о правах ребенка (поставив вне закона призыв на военную службу детей возрастом до 18 лет), а также продвижении мер борьбы с распространением стрелкового оружия.

Гражданское общество и реформирование сектора безопасности

Благодаря процессу, возглавляемому Министерством международного развития Соединенного Королевства и Директоратом развития и сотрудничества ОЭСР, в 2007 году было разработано пособие, которое должно было обеспечить «руководство по вопросам внедрения рекомендаций ОЭСР относительно реформирования сектора безопасности, а также покрыть разрыв между принимаемыми решениями и реальной практикой».¹⁵ Относительно привлечения гражданского общества к реформированию сектора безопасности пособие подчеркивает, что «организации гражданского общества могут выступать в роли получателей помощи, неформальных контролеров, партнеров и защитников реформ, а также предоставлять услуги. Помощь в реформировании сектора безопасности также может предоставляться международными представителями гражданского общества, которые могут играть важную роль в создании возможностей, а также в разработке, защите, выполнении, мониторинге и оценке реформ».¹⁶

НПО предлагают подходы снизу, которые часто бывают более уместны и эффективны, нежели меры, инициированные сверху, например, путем организации каналов коммуникации с местными общинами, с которыми у государства часто бывает ограниченный контакт или ограниченное влияние на них. Пособие также подчеркивает, что:

Программы реформирования сектора безопасности должны включать глубокий анализ контекста, роли и позиций организаций гражданского общества, поскольку их возможности, эффективность и рамки деятельности существенно отличаются в разных странах. Оценки относительно гражданского общества должны принимать во внимание всю совокупность местных участников, а не только тех, кто «признается» государством, и выделять тех, кто искренне сосредоточен на улучшении безопасности бедных, женщин, детей и молодежи, а также других групп, которые часто исключаются из дискуссий на темы безопасности.¹⁷

¹⁴ См., например: Kenneth Anderson, "The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", *European Journal of International Affairs* 2:1 (2000).

¹⁵ *OECD DAC Handbook on Security System Reform* (OECD, 2007).

¹⁶ Там же, с. 226.

¹⁷ Там же.

Кроме того, в пособии дискутируются возможные сферы привлечения гражданского общества, такие как миротворческие процессы, национальные бюджетные процессы, обзоры безопасности и обороны. Теоретически, гражданское общество может выполнять много важных функций, в частности: мониторинг мероприятий, касающихся безопасности и обороны; исследование эффективности мер борьбы с терроризмом на предмет того, предусматривают ли они соблюдение прав человека и принципов верховенства права; контроль деятельности вооруженных сил, правоохранительных органов и других структур безопасности и обнародование нарушений законодательства и определенных подходов, либо отрицательных последствий в случае принятия неадекватных законов и подходов; проведение исследований относительно возможных коррупционных и других злоупотреблений; подготовка предложений по вопросам улучшения мер по реформированию сектора безопасности. Однако, на практике, организации гражданского общества часто бывают отодвинуты на консультативные роли,¹⁸ а провозглашаемые в пособии высокопарные принципы постоянно игнорируются.

Даже наличие активного гражданского общества не является волшебной палочкой или гарантом успеха. Например, накануне геноцида 1994 года в Руанде, страна имела один из наиболее развитых в Африке неправительственных секторов, однако ее общество было разьединенным по этническим признакам и быстро опустилось до насилия и хаоса.¹⁹

Реакция против НПО?

Тот энтузиазм по отношению к гражданскому обществу, который возник в конце 1980-х и в 1990-х годах после падения Берлинской стены и распространения демократических режимов, согласно отдельным исследованиям, меняется на протяжении последних лет на реакцию противодействия на многих уровнях и фронтах. Эта реакция проходит в диапазоне от возобновленных, систематических репрессий против гражданского общества в авторитарных государствах, с одной стороны, до более общей постановки под сомнение беспристрастности организаций гражданского общества, особенно НПО, с другой стороны.²⁰

¹⁸ См.: Daniel Bendix and Ruth Stanley, "Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature", *African Security Review* 17:2 (June 2008): 93–104.

¹⁹ Большинство НПО в Руанде в 1994 году были недавно созданными, почти полностью зависимыми от внешних доноров и государства, причем, там было очень мало программ сдерживания расизма и этнической ненависти. См.: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164–176.

²⁰ Jude Howell, et al., "The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror", *Development in Practice* 18:1 (2008): 82–93. Относительно последнего предлагается отметить, например, будто бы невинное предложение из Раздела 4 этого Компендиума: "Ответственные организации гражданского общества должны рассматриваться как партнеры и помощники на пути к единой цели – институциональной добропорядочности" [акцент добавлен]. Однако, нет подобного определения для использования при описании или идентификации других участников.

Общественность, ученые, рядовые активисты, межправительственные организации (МПО), СМИ, корпорации и правительства все активнее ставят под вопрос природу полномочий НПО говорить от лица других граждан и стараться влиять на внутренние и международные процессы. (В принципе, это вполне законный вопрос, но ответ на него лежит за пределами содержания этого раздела.²¹ Нельзя также не сказать и о том, что вопросы добропорядочности и подотчетности внутри организаций гражданского общества и СМИ являются принципиальными предпосылками приемлемости для общества и власти их контролирующей роли и статуса проводников требуемых изменений.) Речь идет о реакции, которая лишь заострилась после террористической атаки 11 сентября 2001 года и последующего развертывания глобальной войны против терроризма. Видение негосударственных структур как угроз национальной безопасности привело к ограничительным законодательным и регуляторным мерам, усложнившим для многих НПО возможности действовать свободно и эффективно.²² НПО, а также организации и движения, которые бросают вызов репрессивным режимам, вероятно провоцируют недовольство представителей власти, но на протяжении последних лет демократические государства, МПО и транснациональные корпорации (ТНК) приспособились к языку антитерроризма для интенсификации своего наступления на критиков со стороны гражданского общества. Отрицательные последствия были особенно ощутимы в зонах конфликтов и среди групп, которые бросают вызов правительственной политике своей деятельностью в сферах миротворчества, демократизации и прав человека.²³ Так, будто изложенного выше недостаточно, правительства (а в значительной мере и частный сектор) иногда создают «авторитетные» НПО, работающие в поддержку позиций истеблишмента и осложняющие возможность слышать настоящий голос гражданского общества.²⁴ В нескольких исключительных случаях корпорации и правительства еще и засылали «шпионов» в НПО.²⁵ Таким

²¹ Для более глубокого изучения этого вопроса см.: Lisa Jordan and Peter van Tuijl, eds., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); and Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (United Nations, 2006).

²² Например, в США, где враждебность к привлечению НПО в вопросах глобального управления стала определяющей чертой позиции неоконсерваторов, такие ограничительные подходы определены в президентском указе №13224, в так называемом законе «Патриотический Акт», и в добровольном антитеррористическом финансовом руководстве для благотворительных организаций, изданном министерством финансов США. Одновременно, схожие регуляторные подходы, направленные на расширение полномочий полиции, разведки и структур безопасности по вопросам расследования деятельности и ареста подозреваемых, причем без существенного внимания к контролю судебной власти либо защите прав личности, наблюдались и во многих других странах мира.

²³ Для более глубокого ознакомления с примерами см.: Alistair Millar with David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf and George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame (March 2009).

²⁴ Moises Naim, "What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society", *Foreign Policy* (May/June 2007): 96.

²⁵ Saeed Shah, "BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters", *The Independent* (27 February 2007); George Monbiot, "A Parallel State", *The Guardian* (13 February 2007).

образом, наблюдается напряженный современный контекст, в котором от гражданского общества можно ожидать содействия в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в сфере обороны. Вместо того, чтобы беспрепятственно выполнять свою роль «сторожевого пса», многочисленные НПО оказались под подозрением и стали предметом повышенного мониторинга их деятельности со стороны государства и частного сектора.

Роль средств массовой информации

Принципиальной контролирующей функцией журналистов является изобличение нарушений и недостойного поведения. Вне этого механизма подотчетности независимые СМИ также могут функционировать как инструмент эффективного управления путем предоставления точной, сбалансированной и своевременной информации по важным для общества вопросам. Это позволяет гражданам принимать сознательные информированные решения относительно того, кто ими руководит и как ими руководят. Другими словами, хорошая журналистика «играет принципиально важную роль в определении ключевых моментов в конкретной политике или решении, формировании проблем для общественности, анализе вопросов и определении возможных решений и альтернатив».²⁶ Придирчивый надзор со стороны СМИ широко признается как важный элемент контроля над вооруженными силами. Однако, отношения между «четвертой властью» и политикой безопасности являются сложным предметом со многими нюансами и этот раздел лишь затрагивает несколько ключевых тенденций и вопросов.

Многие традиционные средства передачи информации постепенно становятся неконкурентоспособными в условиях быстрого развития передовых современных технологий. Почти каждый традиционный вид СМИ и распространения информации имеет современного двойника: поверхностное телевидение против спутникового телевидения; электронные публикации против традиционных публикаций, а также голосовая связь через Интернет-протокол против обычной телефонной связи. Экспоненциальный рост изданий электронных новостей (как по объемам выпуска, так и потреблению) стал особенно значительной тенденцией. Например, на протяжении 1990-х годов число пользователей спутникового и кабельного телевидения возросло с 85 миллионов до 300 миллионов, а дюжина или больше региональных каналов новостей появились впервые. В сочетании с Интернетом, которым сейчас в мире пользуется почти 1,8 миллиарда человек (свыше 25% всего населения планеты), все это позволило многим гражданам получить регулярный доступ к «иностранным СМИ» как альтернативному источнику новостей о событиях в мире. Многие из этих передовых технологий также предлагают журналистам существенные потенциальные преимущества в попытках поддерживать и укреплять их «свободу слова», хотя некоторые правительства отвечают на вызовы, созданные новыми медийными технологиями, путем применения своих собственных чрезвычайно эффективных технологий (известным примером являются попытки Китая установить контроль с помощью контролируемой государством Службы Интернет провайдер, которая должна контролировать доступ к Интернету).

²⁶ Для более детального ознакомления с отношениями между СМИ и сферой безопасности и управлением ею см.: Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Geneva: DCAF, 2004), chapter 1.

Журналисты сталкиваются с многочисленными преградами и вызовами во время выполнения своей общей функции «сторожевого пса», а эти вызовы часто являются обостренными или очень чувствительными во время осуществления репортажей на темы, касающиеся обороны. В частности, контрольные функции СМИ относительно органов безопасности и разведки часто оказываются слабыми, особенно в мирное время.²⁷ Частично это происходит из-за того, что сравнительно мало журналистов специализируются в этой сфере – большинство из которых находится или в составе больших медийных организаций (таких, как БиБиСи, основные сети в США, другие наибольшие национальные газеты и сети), или в составе специализированных оборонных изданий (таких, как Группа Джейнс) – а также из-за снижения уровня журналистики в вопросах государственного управления и общего «отупения» новостей на протяжении приблизительно последних десяти лет. Вместе с тем, существует много других факторов, которые потенциально могут угрожать эффективности СМИ во время выполнения ими контрольных функций в сфере обороны. Так называемое «публичное информационное поле боя» после событий 11 сентября 2001 года насчитывает множество таких препятствий и вызовов, так же, как это произошло с организациями гражданского общества, о чем говорилось выше.²⁸

Важнейшим общим принципом является то, что СМИ должны придерживаться надлежащего уровня независимости, особенно от государства и действующего правительства, а также и от других заинтересованных сторон. Однако, после событий 11 сентября 2001 года основные источники западной прессы начали подвергаться критике за патриотичность и услужливость. Рост концентрации собственности (который лишь частично был сбалансирован ростом разнообразных «новых медиа») только обостряет такую обеспокоенность. Это тесное взаимодействие между корпоративными интересами, определенными политическими элитами и медийными монополиями приводит к ограничению независимого и критического журнализма. Оно также может сузить спектр высказываемых мнений, особенно относительно важных общественных вопросов. Итак, так же, как антиевропейские газеты-таблоиды в Соединенном Королевстве играют важную роль в поддержке широкого, однако малоинформированного евроскептицизма в публичной дискуссии, подобное влияние применяется к параметрам дискурса в вопросах национальной безопасности. Как отметил один из критиков поддержки американской прессой интервенций в Ирак и Афганистан, «многие влиятельные американские журналисты и корреспонденты продолжают напоминать придворных писак наподобие тех, которых держали монгольские императоры».²⁹

Эта тенденция к сотрудничеству (воспроизведение официальных заявлений и взглядов вместо применения к ним критического анализа) очевидно наиболее распространена в сфере безопасности – так же, как и риск принятия как руководства к действиям официальной линии или разрешение манипулировать собой для определенных инсайдеров (включая государственных должностных лиц). Например, в большинстве стран НАТО отношение к СМИ сегодня в целом такое же, как и в любой другой большой

²⁷ В противовес репортажам о военных делах в мирное время, репортажи периода войны, оказывается, привлекают большее количество журналистов. Например, около 5 тыс. журналистов информировали о военных действиях во время войны в Косово в 1999 году.

²⁸ Carl Conetta, "Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare'", *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No.9 (18 February 2004).

²⁹ Pankaj Mishra, "Kissinger's Fantasy is Obama's Reality", *The Guardian* (11 December 2009).

организации, имеющей директорат коммуникаций и специалистов в сфере связей с общественностью. Также сегодня для заинтересованных сторон становится почти обычной практикой во время военных операций привлекать услуги фирм-лоббистов для презентации своей позиции. Такая практика впервые была популяризована правительством Кувейта в 1990 году, она продолжалась в период дезинтеграции Югославии и недавно использовалась правительствами Грузии и Афганистана.³⁰

Журналистам также требуется необходимый уровень защиты для того, чтобы их несправедливо не обвиняли в предубежденности, не осуждали, не бросали в тюрьмы или даже не убивали за то, что они разоблачают известных официальных лиц в коррупционных действиях. Вместе с тем, более трети населения планеты проживает в странах, где нет свободы прессы, и новые типы конфликтов между этническими, идеологическими, религиозными и просто криминальными интересами сделали журналистские расследования чрезвычайно опасными.

Другой ключевой тенденцией является возрастающая способность глобальных СМИ разжигать «чувствительность к потерям» с целью или поддержки, или противодействия иностранной интервенции. Этот так называемый «CNN эффект» стал предметом существенной обеспокоенности в сфере обороны, начиная с 1990-х годов.³¹ Начало и окончание операции США в Сомали, а также быстрое окончание войны в Персидском Заливе в 1990-1991 годах (после распространения репортажей о так называемом инциденте на «Шоссе смерти») в обоих случаях подтвердили этот эффект. Это, в свою очередь, привело к большим усилиям правительства относительно менеджмента отношений с прессой, усиления

Вставка 21.1. Журналистские расследования обнаруживают случаи коррупции в сфере обороны

Контрактирование «черной дыры» в Ираке

Комбинированное влияние журналистских расследований, добровольных изобличителей, правительственных аудиторов и встревоженных законодателей постепенно ликвидировали порочную практику контрактирования со стороны США в Ираке. Расследование программы ББС «Панорама» в 2008 году якобы выявило \$23 миллиарда, которые могли быть утрачены, украдены или неточно учтены в Ираке. Обвинений в ненадлежащем менеджменте, обмане и перерасходах было более чем достаточно: подрядчики выбирались с учетом их связей в правительстве США без соревнования во время проведения тендеров; подрядчики завышали стоимость своих услуг и прибегали к двойным расчетам, чтобы увеличить свои прибыли, а также были подозрения, что несколько миллиардов долларов на восстановление Иракской армии оказались в карманах отдельных членов правительства Ирака.

³⁰ Jaimy Lee, "National Security Council of Georgia hires Public Strategies", *PR Week* (19 November 2009).

³¹ Иногда это означало любое привлечение СМИ, однако это выражение более точно отражает уверенность в том, что, в частности, телевизионные репортажи в реальном масштабе времени осуществляют опасное влияние на кризисный менеджмент и развертывание войск за пределами демократических стран. См.: Margaret H. Belknap, "The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?" *Parameters* (Autumn 2002): 100–114.

Источники: Ed Harriman, "Where Has all the Money Gone?", *London Review of Books* 27:13 (July 7, 2005):3-7; Daylight Robbery: BBC Panorama (June 10, 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

Финансирование Талибана в Афганистане

В 2009 году Арам Ростон, который специализируется на журналистских расследованиях, отследил, как гражданские подрядчики Пентагона в Афганистане дошли до того, что заплатили группам повстанцев, чтобы защитить от нападений маршруты снабжения американских войск. Военные официальные лица США в Кабуле сказали Ростону, что минимум десять процентов логистических контрактов Пентагона составляют выплаты Талибану.

Источник: Aram Roston, "How the US Funds the Taliban", *The Nation*, November 30, 2009.

Дело Айткена – Соединенное Королевство

В апреле 1995 года бывший заместитель министра обороны Соединенного Королевства Джонатан Айткен пообещал применить «меч правосудия» против газеты Гардиан и подал против нее судебный иск за клевету относительно его сделок с торговцами оружием из Саудовской Аравии. В 1999 году он был осужден на семь месяцев тюрьмы за неправдивое свидетельство после того, как был разоблачен в неоднократном обмане.

Источник: "The Aitken Affair", Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Файлы BAE – Соединенное Королевство

В феврале 2010 года британская фирма по производству оружия BAE Системз признала себя виновной и согласилась выплатить штраф в США и Соединенном Королевстве общей стоимостью несколько миллионов долларов для того, чтобы уладить все несмолкающие обвинения в коррупции против нее, впервые обнародованные газетой Гардиан в 2003 году.

Источник: "The BAE Files", *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Операция «Западный край», Индия

Операция «Западный край» была специальной операцией против коррупции, заполонившей сферу больших оружейных контрактов Индии. Начальный материал расследования журнала Тегелка (независимого недельного журнала новостей Индии) в 2001 году был направлен против нескольких представителей тогдашней правящей правительственной коалиции. Он уличал нескольких политических фигур, а также старших армейских офицеров в сговоре с целью получения взяток за утверждение оборонных контрактов. После того, как пленки с разговорами были опубликованы, министр обороны подал в отставку, но позднее его восстановили в должности. Сначала правительство, вместо того, чтобы действовать в соответствии с полученными показаниями, предъявило обвинение Тегелке в фабрикации обвинений. Однако через пять лет, в октябре 2006 года, Центральное бюро расследований Индии выдвинуло обвинение против руководящих лиц в случае ракеты Барак, утверждая, что имели место достаточные основания для подозрений в коррупции и преступного сговора.

Источники: Tarun J. Tejpal, "The Tehelka Expose", www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan, "Dubious Deal", *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

контроля над распространением информации и формировало подходы к репортажам о военных операциях в период после 11 сентября 2001 года путем, например, «вживления» журналистов в боевые порядки войск во время войны в Ираке в 2003 году и скоординированного формирования основных выпусков новостей и их распространение. Несмотря на продолжение такой ограничительной политики в Афганистане – включая ограничение относительно «отрицательных» вживленных журналистов³² – стратегическая литература была заполнена домыслами относительно способности Талибана и Аль-Каиды использовать в качестве «CNN эффекта» и чувствительность к потерям в поиске асимметрических преимуществ над Соединенными Штатами и их союзниками по НАТО.³³

Последним и давнишним сложным вопросом выступает секретность. В то время как правительства могут законно закрывать определенную информацию, если они считают, что ее обнародование может навредить общественным или национальным интересам, они также могут использовать понятие «национальной безопасности» в качестве основания для засекречивания информации, которая бы привела к неудобствам или скандалу с учетом наличия коррупции или неэффективного менеджмента. Обстановка усиленного внимания к вопросам безопасности, возникшая после событий 11 сентября 2001 года, также привела к возобновлению внимания к правительственной секретности и частичному возвращению начатых после окончания «холодной войны» тенденций относительно большей прозрачности, общественной подотчетности и доступности официальной информации.

Гражданское общество и СМИ в неустойчивых государствах, переходных государствах и НАТО

Во многих неустойчивых государствах³⁴ слишком жесткие действия служб безопасности чрезвычайно усложняют или делают опасными для гражданского общества и СМИ даже попытки мониторинга и продвижения идеи воспитания добропорядочности в национальных оборонных ведомствах. Создание специальных сил безопасности и интенсификация операций против повстанцев и тех, кого считали преступниками и террористами, привело к резкому росту числа нерасследованных случаев тайных убийств и похищений сотрудников организаций борьбы за права человека и политических активистов во многих неустойчивых государствах, к которым относят определенный перечень (который, безуслов-

³² Charlie Reed, "Pentagon Hires PR firm to Weed out 'Negative' Embedded Journalists", *Stars and Stripes* (25 August 2009), www.reclaimthemedias.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_out2535.

³³ См., например: Peter Singer, "Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan" (The Brookings Institution, 23 October 2001); Thomas Elkjer Nissen, "The Taliban's Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities", Brief (Royal Danish Defence College, December 2007); Tim Foxley, "Winning the Information War", Blog entry, SIPRI website (12 May 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

³⁴ Неустойчивые государства (которых также иногда называют не состоявшимися государствами, или слабыми государствами) – это те, которые в целом не в состоянии обеспечить безопасность своих граждан, либо своей территории, и которые являются коррумпированными и нелегитимными в глазах своих граждан.

но, не является исчерпывающим) таких стран, как Бангладеш, Эфиопия, Кения, Пакистан, Уганда и Зимбабве. При этом, в Колумбии, Непале, Палестинских Территориях, Сомали, Шри-Ланке и других зонах конфликтов, НПО иногда рассматриваются и властью, и повстанцами одинаково в качестве политических противников. В некоторых зонах конфликтов НПО не разрешается доступ, а в других – таких как Могадишо и отдельные части Ирака и Афганистана – деятельность организаций гражданского общества иногда просто прекращается вследствие чрезвычайной опасности.³⁵

Подобным образом во многих «переходных государствах»³⁶ бюрократические барьеры на пути к законной регистрации НПО, плохая история политической свободы и вообще слабые гражданские общества указывают на то, что относительно реформирования сектора безопасности и обороны негосударственные субъекты играют лишь минимальную роль в формировании политики.³⁷ Как отмечалось выше, репрессивное законодательство и давление на гражданское общество возросли после событий 11 сентября 2001 года. Антитеррористическое законодательство и направленное против «экстремизма» использовались для нападков на НПО и политических активистов, которые критиковали политику власти во многих переходных государствах, включая (и, снова же, не ограничиваясь) Китай, Египет, Эль-Сальвадор, Индонезию, Иорданию, Филиппины, Россию, Судан, Тунис, Узбекистан и Йемен.³⁸ Несмотря на то, что 1990-е годы видели значительный объем оптимистичных докладов о реформировании сектора безопасности в России, однако на протяжении последних лет российское гражданское общество и СМИ выглядят значительно ослабленными. Вместе с тем, привлечение гражданского общества и надзор над сектором безопасности все еще иногда возможны в переходных государствах, особенно благодаря внешней помощи со стороны МПО. Например, на постсоветском пространстве Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) сделала многое для того, чтобы сдерживать такие отрицательные тенденции путем содействия стабильности через укрепление эффективного управления, гражданского общества и свободы СМИ. Подобным образом ЕС также, с переменным успехом, показывал хорошее понимание роли негосударственных субъектов как определенных альтернативных точек соприкосновения в неустойчивых и переходных государствах. Европейская инициатива по правам человека (ЕИПЧ) и Механизм быстрого реагирования (МБР) уникальны тем, что они финансируют гражданское общество, демократию, права человека и проекты предупреждения конфликтов без необходимости получения разрешения от своих правительств.

Также существуют примеры важного вклада в дело реформирования сектора безопасности, сделанного субъектами гражданского общества в среде переходных государств. Например, Южноафриканская сеть обороны и безопасности является спонсируемым видом деятельности в секторе безопасности, которая имеет целью повышение профессионализма и подотчетности широкого спектра субъектов

³⁵ См., например: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ Этот термин обычно употребляется по отношению к бывшим советским республикам, ставшим независимыми государствами, но он также иногда употребляется и относительно любого государства, которое осуществляет переход от авторитарного или военного правления к демократическому управлению.

³⁷ Относительно вопросов гражданского общества и реформирования сектора безопасности в посткоммунистических странах см.: Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ См., например: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

(включая гражданское общество) и взаимодействия между ними. Однако, несмотря на отдельные примеры, когда местные организации гражданского общества играют важную роль в надзоре и мониторинге на «более мягкой» стороне реформирования сектора безопасности (в частности, действия полиции и судебная реформа), но на более трудной стороне (связанные с обороной миссии и институции, которые освещаются в этой книге) активность организаций гражданского общества почти незаметна.³⁹

Один обзор нескольких случаев пришел к выводу: «во всех исследуемых странах гражданское общество редко бывает полноценным партнером, а его программы остаются больше сфокусированными на тех, кто обеспечивает безопасность и право, нежели на тех, кто в них нуждается».⁴⁰ А другой обзор интегрированных миссий в Бурунди, Демократической Республике Конго, Гаити и Косово пришел к заключению, что в каждом случае «незначительное внимание отводится развитию парламентских механизмов контроля над сектором безопасности или соответствующих механизмов гражданского общества. Поддержка укрепления возможностей парламентов и субъектов гражданского общества, таких как СМИ и НПО, в целом предоставляется со стороны ПРООН, хотя она редко бывает сфокусирована на секторе безопасности».⁴¹ Другой слабой чертой повестки дня, включающей реформу сектора безопасности и эффективное управление, является то, что она наверняка выглядит как что-то такое, что другие государства должны выполнять. Таким образом, например, в то время как один из ведущих союзников, Министерство международного развития Соединенного Королевства, много сделал для поощрения реформ в секторе безопасности и привлечения НПО в переходных и неустойчивых странах, собственный недавний⁴² опыт Британии считается противоречивым: ведущий производитель вооружений в стране предстал перед существенными обвинениями в коррупции относительно оружейных контрактов в Африке, на Ближнем Востоке и в Восточной Европе. Национальный офис аудита

Вставка 21.2. Участие и партнерство гражданского общества в процессе реформирования сектора безопасности и контроля оборонного сектора

Ряд организаций и сетей гражданского общества дают примеры успешного участия в реформировании сектора безопасности и осуществлении контроля над сферой обороны. Среди них есть такие:

³⁹ Edward Rees, "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field", External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (March 2006).

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, "Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era" (Vera Institute of Justice, June 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

⁴¹ Heiner Hanggi and Vincenza Scherrer, "Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations" (Geneva: DCAF, November 2007), www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

⁴² См., например: UK Department for International Development, "Understanding and Supporting Security Sector Reform", www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

Африканская сеть сектора безопасности (The African Security Sector Network (ASSN), www.africansecuritynetwork.org) и Южноафриканская сеть оборонного и безопасностного менеджмента (Southern African Defense and Security Management Network (SADSEM), www.sadsem.org)

Африканская сеть была создана в Гане в 2003 году с целью предоставления помощи и содействия управлению в секторе безопасности в Африке путем приложения усилий, которые включали бы исследование, защиту, развитие возможностей и обеспечение условий для взаимодействия и обмена информацией с партнерами и другими участниками. Африканская сеть привлекла участников со всего спектра реформирования сектора безопасности (в частности, политиков, профессионалов, доноров и гражданское общество), а также ввела курсы по вопросам управления в секторе безопасности, которые, например, были предложены Южноафриканской сети. А Южноафриканская сеть – это деятельность в секторе безопасности, поддерживаемая за счет донорской помощи и имеющая целью повышение профессионализма и подотчетности широкого круга участников деятельности в секторе безопасности (включая гражданское общество) и взаимодействия между ними. Ценность обеих сетей состоит в том, что они предлагают площадку для общения официальных лиц из сектора безопасности и представителей академической науки и гражданского общества, и таким образом играют важную роль в согласии и создании возможностей.

Сейффеуолд, Соединенное Королевство (Saferworld – UK, www.saferworld.org.uk)

Академия мира и развития, Сомали (Academy for Peace and Development, Somalia, www.apd-somaliland.org)

Центр исследования развития Пунтланд, Сомали (Puntland Development Research Centre – Somalia, www.pdrksomalia.org)

Центр исследований и диалога, Сомали (Centre for Research and Dialogue – Somalia, www.crdsomalia.org)

Более 15 лет назад Сейффеуолд начал работать над созданием регионального соглашения по вопросам торговли оружием в Европейском Союзе – т.е., начал движение, которое привело к подписанию в пределах ЕС обязывающего соглашения по вопросам контроля над экспортом вооружений. В начале тысячелетия в Соединенном Королевстве законодательство, регулировавшее вопрос безответственных поставок вооружений, было изменено впервые со времен Второй мировой войны, и в результате оно усложнило производителям вооружений и их агентам сбыт оружия в те регионы, где оно может причинить наибольший ущерб.

В Сомали, где не существовало эффективного управления более 18 лет, Сейффеуолд работал с местными организациями, бизнес-сектором и другими группами гражданского общества, чтобы донести их идеи по вопросам безопасности и развития страны до внимания международных политических деятелей, включая представительство Совета Безопасности ООН в Жигути. Местные сомалийские партнеры включают Академию мира и развития, Центр исследования развития Пунтланд и Центр исследований и диалога. Хотя остаются огромные вызовы, однако первые кирпичики уже заложены, что позволит организациям гражданского общества вносить вклад в мирные процессы и развитие, а также помочь в достижении консенсуса относительно того, как дать мир Сомали.

охарактеризовал программу оборонных закупок Британии как «неподъемную» после того, как были оглашены подозрения в существовании «черной дыры» в планах расходов министерства обороны в размере от 6 до 36 миллиардов фунтов. Таким образом, ключевым уроком из указанного опыта Британии является то, что воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны начинается дома. Хотя, конечно, в сравнении с ситуацией в неустойчивых и переходных государствах ситуация в Британии гораздо менее критична.

Для того чтобы НАТО продолжал существовать на той же основе, на которой он был создан – для защиты свободы, общего наследия и цивилизации своих народов, основанных на принципах демократии, индивидуальной свободы и верховенства права (Североатлантический Договор, 1949 год) – от него ожидается способность быть открытым, прозрачным и подотчетным обществу. Система коллективного принятия решений в НАТО может быть достаточно подотчетной, если члены парламента будут постоянно и полностью информированы о решениях НАТО и если они будут иметь финансовый контроль. Однако, этого нет в обоих случаях. Надзор, безусловно, существует в национальных законодательных органах и парламентских комитетах, также состоялись отдельные высокоэффективные расследования деятельности НАТО (например, относительно Боснии, Косово и Афганистана). Вместе с тем, такие усилия часто усложнялись проблемами в получении доступа к соответствующей информации. Кроме того, роль национальных парламентов в их, безусловно, важнейшей функции согласования политики недостаточно развита. У многих парламентов просто нет достаточных полномочий относительно предварительного согласования военных операций или определения временного срока для будущей миссии.

Так же и Парламентская ассамблея НАТО не была задумана таким образом, чтобы иметь формальное влияние или контроль над процессом принятия решений в альянсе. Решения по вопросам обороны, безусловно, не должны быть исключительной прерогативой исполнительной ветви власти или влиятельных межправительственных бюрократий. Это, например, касается решений по вопросам закупок, которые принимаются в рамках Конференции национальных директоров вооружений – вышестоящего органа НАТО, ответственного за сотрудничество между странами-членами в вопросах проектов оснащения и проведения исследований.

Граждане (и парламентарии) в странах-членах НАТО до сих пор действуют в рамках правил сохранения тайны, которые были внедрены в совершенно другое время – когда общество имело другие ожидания относительно участия в формировании вопросов обороны и внешней политики, когда очень немногие члены альянса приняли законы относительно права доступа к информации и когда угроза

⁴³ См.: “BAE Faces Corruption Charges”, *New York Times* (1 October 2009). Для более детального ознакомления см.: “The BAE Files”, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Интересно, что в данном случае речь идет о скоординированной акции гражданского общества между организацией Корнер Хаус (Corner House) и движением Кампания против торговли оружием (Campaign Against Arms Trade), которая привела к судебному пересмотру решения Офиса значительных фальсификаций (Serious Fraud Office) о прекращении расследования относительно контрактов BAE с Саудовской Аравией.

⁴⁴ Nicholas Timmins, “Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget”, *Financial Times* (15 December 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, “Damning UK Defence Equipment Review”, *Financial Times* (15 October 2009).

для стран Запада была гораздо более существенной и непосредственной. Все эти обстоятельства изменились, но режим секретности, регулирующий распространение информации, остается неизменным по многим параметрам. Как следствие, все еще затруднены возможности для парламентариев и граждан принимать участие в формировании вариантов политики, которые имеют глубокое влияние на их свободы и безопасность.

Чтобы как-то исправить этот недостаток, в апреле 2009 года была создана новая сеть гражданского общества «НАТО Уотч» (NATO Watch). «НАТО Уотч» имеет целью: поощрять НАТО к принятию политики информационной открытости, которая бы отвечала духу законов о доступе к информации, уже принятых во всех 28 странах-членах альянса; оказывать содействие независимому мониторингу и анализу оперативной и административной деятельности в рамках НАТО; повысить прозрачность, стимулировать привлечение парламента, ознакомление и привлечение широких слоев общества к процессу принятия решений в НАТО. Участники сети «НАТО Уотч» из разных стран-членов, стран-партнеров и контактных стран будут поощряться к поддержке целей проекта путем использования своих собственных парламентских представителей и национальных сетей, в которые входят ответственные руководители и влиятельные лица.⁴⁵ Встреча групп гражданского общества на Теневом саммите НАТО в Брюсселе также призвала НАТО к «восстановлению связей с гражданами», заявив, что «углубление и расширение общих ценностных основ в рамках Альянса... означает обновленный, более открытый, прозрачный и подотчетный Альянс, который будет отвечать ожиданиям 21 столетия».⁴⁶ Кроме того, «Пять принципов открытого и подотчетного НАТО», сформулированных группой «Аксесс Инфо» (Access Info), призывают НАТО к установлению стандартов обнародования ключевой информации, которые предусматривали бы механизм направления гражданами запросов об информации и создании независимого наблюдательного органа для рассмотрения обращений по поводу отказов в предоставлении или обнародовании информации на протяжении короткого срока.⁴⁷

Выводы: улучшение партнерства между НПО и правительствами в воспитании добропорядочности

Гражданское общество играет фундаментальную роль в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в сфере обороны. Многие правительства уже поняли важность вклада НПО, дру-

⁴⁵ Для лучшего ознакомления с деталями см.: www.natowatch.org.

⁴⁶ См. «Декларация граждан по вопросам безопасности Альянса» ("Citizens Declaration of Alliance Security"), принятая на Теневом саммите НАТО в Брюсселе 31 марта – 1 апреля 2009 г., www.isis-urope.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; см. также: "The Shadow NATO Summit Report", www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ См.: NATO Shadow Summit Report, "Five Principles for an Open and Accountable NATO", Appendix 4. «Аксесс Инфо» (Access Info) (www.access-info.org) – организация защиты прав человека, которая размещается в Мадриде и работает над поощрением и защитой соблюдения прав доступа к информации путем содействия прозрачности национальных и наднациональных официальных структур. «НАТО Уотч» и «Аксесс Инфо» предложили создать совместную экспертную группу из числа представителей гражданского общества и НАТО с целью пересмотра политики альянса в вопросах раскрытия информации.

гих секторов гражданского общества и независимых СМИ. Организации гражданского общества и СМИ могут поддерживать способность к эффективному надзору путем постоянного обнародования и противостояния случаям злоупотреблений в секторе обороны, а также путем организации общественной поддержки в вопросе создания более ответственного управления, основывающегося на верховенстве права. Однако, в тех странах, где такого взаимовыгодного партнерства не хватает или оно отсутствует, власти необходимо создать соответствующие условия, чтобы такое партнерство стало реальным и эффективным.

Формирование такого общественного климата, в котором указанному вопросу будет отводиться существенное внимание, требует изменения психологии и закрепления в повседневной жизни общества норм открытости, консультирования, сотрудничества и доверия как со стороны власти, так и со стороны тех же НПО и структур гражданского общества. Кроме того, следует привлекать к участию и более широкие слои активных представителей гражданского общества от СМИ, НПО, академической науки, профсоюзов и женских организаций – а не только «дружественных истеблишменту» оборонных «мозговых трестов». К сожалению, довольно часто к голосам этого более широкого представительства гражданского общества, как и к их роли, внимание оказывается ограниченным, а иногда они просто игнорируются. Требуемые изменения не произойдут за одну ночь. Однако потенциальные выгоды для общества и власти (см. Раздел 14) делают эти изменения в пользу усиления роли гражданского общества желаемыми и нужными.

Со времени террористических атак 11 сентября 2001 года, Соединенные Штаты и несколько их союзников начали считать себя в состоянии войны, поэтому вполне понятно, что во время военного положения отношения между СМИ-гражданским обществом и властью-вооруженными силами регулируются другими правилами. В большинстве демократических обществ подавляющее число людей хорошо понимают, что во время войны власть будет применять как секретность, так и обман. Однако, в то время как относительно целесообразности ограничений на действия СМИ и гражданского общества во время войн за выживание нации практически нет дискуссии, то случаи применения этих правил к «войнам по выбору» (к которым, в частности, можно отнести операцию в Ираке и другие операции в рамках «войн с терроризмом») получили намного меньшую поддержку общества.

В ответ на давление и ограничения, примененные к группам гражданского общества с 11 сентября 2001 года, отдельные НПО обеспечили свои собственные права действовать свободно без вмешательства и давления со стороны власти. Основанный в США Международный центр за неприбыльные права, например, сформулировал перечень принципов защиты гражданского общества, которые основываются на универсальных конвенциях прав человека и декларациях, которые признаются практически всеми правительствами.⁴⁸ Государства не только должны избегать неосторожного вмешательства в вопросы прав человека и основных свобод, но они должны еще и защищать эти права и гарантировать их упорядоченное соблюдение. Принципиально важно, чтобы государства создавали благоприятную среду, в которой структуры гражданского общества могут действовать без ограничений.

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, "Defending Civil Society", *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (April 2008): 31-33.

В свою очередь, группы гражданского общества и особенно общества по вопросам развития, прав человека и гражданских свобод должны более тесно привлекаться к общественной дискуссии по вопросам стратегий безопасности и выбора надлежащего подхода к преодолению риска коррупции в сфере обороны. Эти структуры гражданского общества могут образовать интернациональную сеть для того, чтобы говорить в один голос и принимать участие в согласованных мерах с целью противодействия тем вызовам, о которых говорится в этой книге. Организации гражданского общества могут помочь сформировать и поощрить поддержку в таком непростом вопросе, как обеспечение оптимального баланса между усилиями в воспитании добропорядочности, прозрачностью и подотчетностью, с одной стороны, и поддержанием эффективности и незатратности вооруженных сил, с другой (см. Раздел 2). НПО вместе с опытом организаций гражданского общества оказались хорошо приспособленными к этим вызовам. Многие из них имеют значительный опыт пребывания в зонах конфликтов и выполнения своих общих миссий, например, в преодолении социального отчуждения, и могут обеспечить ценный вклад в дело создания среды, неблагоприятной для развития коррупции в сфере обороны.

Исследование опыта Южной Кореи, описанное в Разделе 19, показывает, чего можно было бы достичь. После многочисленных проблем с добропорядочностью и коррупцией в сфере оборонных закупок правительство Южной Кореи с 2003 года начало процесс реформ. Тремя годами позднее была введена система омбудсмена, ставшая первой в Корее, которая была законодательно определена, и первым случаем участия гражданского общества в мониторинге оборонных закупок. Организации гражданского общества должны быть более активными в донесении своего опыта и мудрости до более широкой аудитории политиков и общества, а также должны искать возможности для своей ведущей роли в реформировании политических подходов к воспитанию добропорядочности на всех уровнях обсуждения вопросов обороны и безопасности. Группы гражданского общества должны помогать в формировании новой тематики дискуссий путем более практических и вместе с тем более этических подходов. Организации гражданского общества должны создавать новые СМИ и новые средства для коммуникации такого видения и противодействия фальшивым стараниям и дезинформации. Для обеспечения полной реализации потенциала гражданского общества возможные спонсоры поощряются к передаче ресурсов для усиления способностей НПО в выполнении указанных выше ролей.

НПО не должны пренебрегать требованиями относительно большей прозрачности и подотчетности в своих собственных финансовых вопросах и операциях. Легитимность и общественная добропорядочность имеют важное значение для организаций гражданского общества в контексте эффективности выполнения ими своей миссии. Если прозрачность и подотчетность требуются от НПО, то такие же прозрачность и подотчетность необходимы правительству и его ведомствам, а также и НАТО. На протяжении всей истории НАТО, когда члены национальных парламентов спрашивали о решениях НАТО, то им наверняка отвечали, что такие решения являются конфиденциальными. А когда такие же вопросы задавали Генеральному Секретарю, то он вероятно отвечал, что НАТО является альянсом суверенных государств. Эта ситуация замкнутого круга может и имела бы смысл во времена «холодной войны», однако сегодня она уже не приемлема. Внутри НАТО необходимо срочно создавать адекватные механизмы прозрачности и подотчетности.

Раздел 22

Роль международных организаций

Международные организации играли ключевую роль в том, что за последние двадцать лет произошел огромный сдвиг во всем мире в вопросе отношения к коррупции. Они также играли главную роль в практических усилиях по преодолению коррупции путем внедрения международных конвенций и стандартов, содействия установлению эффективного управления, мониторинга и общественных действий. В то время, как большая часть этой работы была сосредоточена в сферах международного бизнеса и развития, сегодня наблюдается рост внимания к проблеме коррупции в секторе обороны и безопасности. Это естественное расширение возрастающего внимания к оборонному управлению на протяжении последнего десятилетия было инициировано именно растущим пониманием в таких институтах, как, например, НАТО, того, что эффективный менеджмент ресурсов является жизненно важным вопросом для обеспечения успеха операций.

У международных организаций (в интересах этого раздела к ним отнесены и межправительственные организации) есть огромные ресурсы и передовые технологии, которые могут понадобиться тем официальным лицам и простым гражданам, кто желает сделать вклад в дело борьбы с коррупцией в своих ведомствах или обществе. Этот раздел имеет целью помочь таким читателям лучше понять вопросы имеющихся ресурсов, доступа к ним и возможности их эффективного использования. Сначала будут рассмотрены разные роли и подходы в борьбе с коррупцией, которыми пользуются международные организации вообще и в сфере обороны в частности. После этого более глубоко будет исследовано несколько важных институций с целью определения, как лучше всего использовать возможности этих институций, чтобы ускорить изменения в национальном контексте.

Роль международных организаций: широкий контекст

По крайней мере, к началу 1990-х годов коррупция рассматривалась подавляющим большинством международного бизнеса и сообществом развития как постоянная (возможно, даже «приемлемая») дополнительная часть стоимости контрактов. В некоторых странах Запада считалось иногда приемлемым даже включать коррупционные выплаты в перечень легитимных расходов в налоговых декларациях. Однако, уже на протяжении нескольких десятилетий наблюдалось возрастающее понимание огромной нагрузки, которую коррупция накладывает на программы развития, а также на разрушительное экономическое влияние коррупции. Дебаты вокруг закона США «О коррупционных иностранных практиках» от 1977 года, например, показали, что более 400 американских корпораций признали выплаты в сумме более \$300 миллионов своих корпоративных фондов иностранным должностным лицам. Этот реальный факт выглядел не только неэтичным, но также и плохим для бизнеса, разрушая доверие к

корпорациям, которые это делали, и (учитывая преимущество частных сделок над эффективностью) подрывая целостность системы свободного рынка в целом.¹ Огромный разрушительный эффект коррупции также образовывался в результате изменений в направлении «свободного рынка» в России и других постсоветских странах, в которых приватизационные программы, рекомендованные искренними (однако наивными) западными экспертами, дегенерировали в полномасштабное разворовывание государственной собственности. Создание в 1993 году организации Транспаренси Интернешнел, создателями которой были официальные лица с непосредственным опытом получения разрушительных последствий коррупции для развития, придало этой возрастающей обеспокоенности свой голос. С того времени растущая сеть национальных и международных институций использовала образование, лоббирование и целенаправленные исследования для того, чтобы наверняка внести проблему коррупции (и необходимость борьбы с ней) в мировую политическую повестку дня.

Сегодня десятки известных международных, межправительственных и глобальных неправительственных организаций активно привлечены к усилиям по преодолению коррупции. Они заполняют ряд важных ниш в антикоррупционной экосистеме (просьба учитывать, что из-за ограниченного объема раздела здесь упоминаются только отдельные организации в интересах презентации ниш, а не их полного представления):

Разработка и внедрение антикоррупционных соглашений и стандартов на мировом и региональном уровнях. Сегодня уже существует больше десятка таких соглашений, наиболее известными из которых являются Конвенция ООН против коррупции (UN Convention against Corruption (UNCAC)), вступившая в силу в декабре 2005 года, а также Конвенция ОЭСР по вопросам борьбы со взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), подписанная в декабре 1997 года. Мониторинг имплементации таких конвенций играет важную роль для таких институций, как ОЭСР, так же, как выявление и распространение передового опыта. В этой работе поддержка часто поступает через сеть организаций, например, в Европе: Совет Европы, Группа государств против коррупции (Group of States against Corruption (GRECO)), Европейская Комиссия и Координатор ОБСЕ по вопросам экономической и экологической деятельности. На континентах обеих Америк Организация американских государств обеспечивает поддержку Межамериканской конвенции против коррупции. Также следует отметить важную нишевую роль таких организаций, как: Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF) – ведущая организация по вопросам борьбы с отмыванием средств путем развития и имплементации международных стандартов; Мировая организация торговли, выполняющая антикоррупционную функцию в рамках Рабочей группы по вопросам прозрачности и правительственных закупок.

Парламентские ассамблеи могут помочь в развитии международных соглашений и подходов к борьбе с коррупцией, лоббировании адаптации внутри стран и дальнейшей имплементации. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) является наилучшим примером в контексте своей работы в рамках Гражданской и Криминальной конвенций Совета Европы о борьбе с коррупцией. Другая выдающаяся организация – Глобальная организация парламентариев против коррупции (Global Organisation of Parliamentarians against Corruption (GOPAC)) со штаб-квартирой в Канаде – поддерживает членов на-

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

циональных парламентов в вопросах защиты их собственной добропорядочности в рамках соблюдения кодекса поведения, а также для эффективного понимания и выполнения своей функции надзора. Обычно для этого необходимы индикаторы состояния выполнения этой функции. Другие региональные парламентские ассамблеи, например, Парламентская ассамблея стран Азии, также обращают внимание на проблемы коррупции.

Банки развития стали ведущими участниками антикоррупционных мер – как с целью поддержания целостности своих собственных программ, так и, в более широком контексте, чтобы убрать коррупцию как серьезное препятствие на пути экономического и социального развития; коррупция размывает верховенство права, ослабляет институты, необходимые для экономического роста, и подрывает службы социального обеспечения, на которые полагаются бедные люди. Программы банков развития часто применяют разноплановые подходы к противодействию коррупции, помогая создать корпоративное управление и менеджмент в институтах, получающих кредиты, повышая политическую ответственность за расходование ресурсов, а также укрепляя способность гражданского общества требовать принятия мер и контролировать их выполнение. Мировой банк и Международный валютный фонд – два наибольших мировых игрока. Кроме них, региональные банки развития, такие, как Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития и Межамериканский банк развития, также имеют антикоррупционные программы.

Ведущие внебанковские международные (и национальные) организации развития также активно борются с коррупцией в рамках возрастающих усилий по обеспечению эффективного управления, которое играет жизненно важную роль в вопросах человеческого развития. С коррупцией все больше борются открыто и непосредственно, поскольку ее разрушительное влияние на управление стало более понятным. Институтами, которые прилагают усилия для выявления и распространения передового опыта, являются Программа развития ООН, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Глобальная сеть содействия реформированию сектора безопасности (Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)).

В этом смысле НАТО также работает как организация по вопросам «развития», увязывая свои антикоррупционные программы с собственным интересом относительно эффективного управления в секторе безопасности и демократического гражданского контроля.

Координация правоохранных мер. Глобальные институты, такие как Интерпол и Офис ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)), играют значительную роль в координации и дополнении национальных антикоррупционных усилий. Обращаясь к этой одной из шести приоритетных сфер борьбы с преступностью, Интерпол разработал кодексы этики и поведения для сотрудников правоохранных органов, стандарты для офицеров полиции и вопросник полицейской добропорядочности для того, чтобы лучше выделить возможности, собранные в Библиотеке передового опыта, с целью предоставления помощи следователям в расследовании коррупционных дел, а также создал группы национальных координаторов по вопросам борьбы с коррупцией. Он также курирует Группу экспертов Интерпола по вопросам коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)) с целью содействия, совместно с другими международными партнерами, в вопросах координации и гармонизации национальных и региональных подходов к борьбе с коррупцией. Офис ООН UNODC и Интерпол договорились открыть первую в мире Антикоррупционную Академию, которая будет располагаться близ Вены, Австрия. У Европейской Комиссии тоже есть мощ-

Вставка 22.1. Перечень международных организаций и их веб-сайтов

Азиатский банк развития	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Азиатская организация высших аудиторских институтов	http://www.asosai.org
Парламентская ассамблея стран Азии	http://www.asianparliament.org
Совет Европы	http://www.consilium.europa.eu
Европейский банк реконструкции и развития	http://www.ebrd.com
Европейская Комиссия	http://ec.europa.eu
Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF)	http://www.fatf-gafi.org
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами	http://www.dcaf.ch
Глобальная сеть содействия реформированию сектора безопасности	http://www.ssrnetwork.net
Глобальная организация парламентариев против коррупции	http://www.gopacnetwork.org
Группа государств против коррупции	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Межамериканский банк развития	http://www.iadb.org
Международная ассоциация судей	http://www.iaj-uim.org
Международная ассоциация прокуроров	http://www.iap-association.org
Международная ассоциация адвокатов	http://www.ibanet.org
Антикоррупционная комиссия Международной торговой палаты	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Международная комиссия юристов	http://www.icj.org
Международный валютный фонд	http://www.imf.org
Интерпол	http://www.interpol.int
Организация Североатлантического договора (НАТО)	http://www.nato.int
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	http://www.oecd.org
Организация американских государств	http://www.oas.org
Координатор ОБСЕ по вопросам экономической и экологической деятельности	http://www.osce.org/eea
Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)	http://assembly.coe.int
Транспаренси Интернешнел	http://www.transparency.org
Организация Объединенных Наций	http://www.un.org
Глобальная антикоррупционная сеть профсоюзов (UNICORN)	http://www.againstcorruption.org
Офис ООН по вопросам борьбы с наркотиками и преступностью (UNODC)	http://www.unodc.org
Программа развития ООН (ПРООН)	http://www.undp.org
Мировой банк	http://www.worldbank.org
Мировая организация торговли (МОТ)	http://www.wto.org
Рабочая группа МОТ по вопросам прозрачности государственных закупок	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

ные антикоррупционные программы, так же, как и у отдельных региональных институций, например, правоохранительных рабочих групп в регионе Балтийского моря и на Балканах.

Международные профессиональные организации часто имеют программы поддержания добропорядочности и борьбы с коррупцией в сфере своей ответственности. К примерам глобальных организаций относят Международную ассоциацию судей, Международную комиссию юристов, Международную ассоциацию адвокатов и Международную ассоциацию прокуроров. Также существует ряд региональных организаций по вопросам аудита, в частности, Азиатская организация высших аудиторских институтов.

Содействие и мониторинг. Ряд международных неправительственных организаций работают над повышением уровня осознания опасности коррупции и поощрением к антикоррупционным действиям, используя для этого как политическое, так и социальное давление. Имея международную сеть и более 90 национальных отделений, «Транспаренси Интернешнел» является ведущей организацией в этой сфере. Ее усилия дополняются другими институциями, такими как антикоррупционная организация профсоюзов UNICORN и Международная торговая палата – бизнес-ассоциация, поддерживающая такое функционирование глобальной экономики, которое характеризуется свободной и справедливой конкуренцией. В составе Международной торговой палаты есть Антикоррупционная комиссия, главной задачей которой является поощрение к саморегуляции бизнеса относительно противостояния рэкету и взяточничеству, а также обеспечение учета интересов бизнеса в международных инициативах борьбы с коррупцией.

Связь с обороной

Повышение внимания к важности эффективного управления, которое наблюдается в сфере обороны, и осознание прямой угрозы для нее со стороны коррупции происходит параллельно с такими же процессами в среде развития. Опыт программы «Партнерство ради мира» в странах Центральной и Восточной Европы хорошо иллюстрирует эту ситуацию. В 1990-х годах наблюдались ожидания на быстрые демократические рыночные преобразования в посткоммунистических государствах. Международное военное сотрудничество дополняло эти процессы путем предоставления возможности военным профессионалам общаться друг с другом во время выполнения общих задач миротворчества и гуманитарной помощи. Поэтому главной задачей программ помощи и сотрудничества тех времен была взаимосовместимость – способность вооруженных формирований к развитию общих (или, по крайней мере, согласованных) подходов, процедур и технических возможностей, необходимых для того, чтобы действовать бок о бок во время совместных операций. Демократический контроль над вооруженными силами в качестве отдельного вопроса рассматривался преимущественно в смысле оперативного контроля.

На протяжении следующего десятилетия наблюдался значительный прогресс в развитии оперативной взаимосовместимости. Вместе с тем, уже в 1990-х годах становилось понятно, что взаимосовместимость – это только половина дела, а другая половина – это развитие новых возможностей и методов, которые отвечали бы потребностям ведения современных операций. Эта тенденция к новым трансформациям еще больше ускорила с учетом важных антитеррористических миссий после событий 11 сентября 2001 года. В отличие от взаимосовместимости, трансформационные процессы не могут происходить изолировано наподобие мер международного военного сотрудничества. Наоборот, они требуют новых видений из сферы политики, инновационного планирования и увеличения бюджетных ресурсов. Одна-

ко, если демократический гражданский контроль уже существовал в оперативном смысле (т.е., президент был «верховным главнокомандующим»), то оборонные институты, ответственные за вопросы военной политики, планирования, обеспечения ресурсами и т.п., были все еще слабыми во многих странах. Без эффективного гражданского министерства обороны, которое бы обеспечивало руководящие указания и лоббирование интересов военных, последние становились жертвами собственной инерции и апатии политического класса к вопросам национальной безопасности (и оборонных бюджетов). Изложенное поставило вопрос управления в секторе безопасности в центр внимания оборонного сотрудничества – эта тенденция получила подтверждение посредством принятия в 2004 году программы «Строительство оборонных институтов» (Defence Institution Building) в рамках Программы НАТО «Партнерство ради мира». А когда вопросы эффективного управления уверенно заняли место в повестке дня оборонного сотрудничества, то внимание к проблеме борьбы с коррупцией стало лишь вопросом времени. Это как раз и проявилось в виде программы НАТО «Воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны» (которая является спонсором этого компендиума). Эта программа рассматривает борьбу с коррупцией как неотъемлемую часть процесса реформ, однако продолжает сосредотачиваться на развитии положительной динамики в вопросах добропорядочности, прозрачности и подотчетности как наиболее важных для эффективного оборонного менеджмента.

Избранные институты и программы

Роль *Организации Объединенных Наций* в противодействии коррупции в целом сосредоточена вокруг имплементации Конвенции ООН против коррупции, набравшей силу в декабре 2005 года. Целью конвенции является развитие общего глобального языка по вопросам коррупции и эффективной системы индикаторов для целенаправленного выполнения соответствующих стратегий. Она формирует четырехкомпонентный подход к борьбе с коррупцией, включающий превентивные меры, криминализацию, международное сотрудничество и возвращение ценностей.

Офис ООН по вопросам борьбы с наркотиками и преступностью воплощает Глобальную программу против коррупции в качестве катализатора и ресурса, который помогает государствам эффективно выполнять положения Конвенции. Он помогает государствам с уязвимым состоянием экономики (развивающейся или находящейся в переходном состоянии) путем поощрения антикоррупционных мер в государственном и частном секторах, в том числе высоких финансовых и политических кругах. Сферы применения включают кодификацию передового опыта и политики, техническую помощь в распространении этого передового опыта в государственном и частном секторах и ознакомление общества. Конкретные средства для этого включают Группу добропорядочности судебной власти, вопросник самооценки и законодательное руководство для подписантов Конвенции.

На протяжении последних нескольких лет под давлением со стороны СМИ и правительств стран-членов Департамент миротворческих операций ООН также увеличил свои антикоррупционные усилия, проведя несколько расследований и, в отдельных случаях, отказавшись от привлечения войск из стран, имевших проблемы с коррупцией в прошлом.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является международной организацией, включающая 31 страну, каждая из которых разделяет ценности плюралистической демокра-

тии, основанные на верховенстве права и уважении к правам человека, соблюдении открытых и прозрачных принципов рыночной экономики и общих целей стабильного развития.² ОЭСР стала одним из наиболее влиятельных форумов для диалога по глобально важным вопросам и делает существенный вклад в создание более сильной, чистой и справедливой мировой экономики. Используя один из наибольших в мире и наиболее надежный источник сравнительной статистики, она осуществляет мониторинг тенденций, анализирует и прогнозирует экономическое развитие, а также исследует социальные изменения или эволюционные процессы в торговле, окружающей среде, сельском хозяйстве, технологиях, налоговой системе и государственном управлении.

Одна из важных сфер деятельности организации – борьба с коррупцией. Последняя является угрозой для эффективного управления, демократического процесса, стабильного развития и справедливости в бизнес-деятельности. Путем применения многокомпонентного подхода ОЭСР затрагивает проявления коррупции в бизнесе, налоговой системе, предоставлении помощи по вопросам развития и в управлении в середине стран-членов и за их пределами. Это включает противодействие той стороне коррупции, которая представляет «предложение», препятствуя взяточничеству через экспортные кредиты, делая невозможным уменьшение налогообложения за счет взяток, поощряя ответственное поведение бизнеса, предупреждая коррупцию в сфере государственного управления путем создания действенной системы поддержки добропорядочности и улучшения управления через поддержку развития.³

ОЭСР помогает странам в предупреждении конфликтов интересов и коррупции в системе государственной службы. Она концентрирует внимание на таких чувствительных сферах, как государственные закупки и менеджмент контрактов, лоббирование и состояние дел в политико-административных отношениях. На основе пересмотра и анализа передового опыта разных стран ОЭСР разработала соответствующие инструменты для проведения своей политики, наставления по вопросам их имплементации и практические рекомендации, чтобы помочь руководителям и менеджерам укреплять добропорядочность и усиливать сопротивление коррупции в сфере государственного управления.

Ключевым документом антикоррупционных усилий ОЭСР стала принятая в 1997 году Конвенция по вопросам борьбы с взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц (так называемая «антивзяточническая конвенция») и другие соответствующие документы, касающиеся вопросов налогообложения, экспортных кредитов, двусторонней помощи, многонациональных проектов и государственных закупок.⁴ Эта конвенция является обязательным для выполнения международным до-

² В состав ОЭСР входят: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чили (присоединилась в январе 2010 года), Чешская Республика, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты.

³ Для получения более детальной информации см.: www.oecd.org/corruption.

⁴ OECD, "Key OECD Anti-Corruption Documents," www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html.

говором, рассматривающим «активную коррупцию» – отдельных лиц или компании, которые обещают, предлагают или дают взятки иностранным должностным лицам для того, чтобы получить или сохранить бизнес-преференции. Все страны-члены ОЭСР плюс 7 экономик стран, не входящих в организацию, являются участниками этой «антивзяточнической конвенции», и они обязались в своем национальном законодательстве признавать взятки иностранным должностным лицам в международном бизнесе криминальным преступлением, а также принимать эффективные меры с целью предупреждения, выявления, расследования и наказания иностранного взяточничества.

Своей борьбой за искоренение взяточничества иностранных должностных лиц из сферы конкуренции за контракты и инвестиции ОЭСР делает важный вклад во внедрение равных условий в сфере транснационального бизнеса, включая и оборонную промышленность. Уникальность влияния антикоррупционных инструментов ОЭСР заключается в том, что они требуют от всех участников строгого контроля, за эффективность которого отвечает Рабочая группа ОБСЕ по вопросам взяточничества. Детальные отчеты о мониторинге оценивают качество выполнения страной антикоррупционного законодательства.

Процесс взаимной оценки создает «дружеское» давление внутри Рабочей группы и мотивирует страны к высочайшему уровню соблюдения этой конвенции.

Группа государств против коррупции (GRECO) под эгидой Совета Европы работает над поддержанием и укреплении плюралистической демократии, прав человека и верховенства права. Усилия Совета в деле борьбы с коррупцией основываются на понимании угрозы, которую коррупция представляет самим основам этих ключевых ценностей. Подход Совета Европы

Вставка 22.2. «Антивзяточническая конвенция» ОЭСР и интересы национальной безопасности

В соответствии со статьей 5 «антивзяточнической конвенции» ОЭСР, вопросы расследования фактов взяточничества иностранных должностных лиц и преследования по ним не должны мотивироваться национальными экономическими интересами, потенциальным влиянием на отношения с другим государством или особенностями причастного физического или юридического лица. Статья 5 признает возможность определенных рамок прокурорской позиции, но ограничивает эти рамки только профессиональными мотивами (т.е. весом доказательной базы), исключая неприемлемое влияние подходов политического характера. Действенность статьи 5 этой Конвенции ОЭСР была испытана в Соединенном Королевстве, когда расследование чрезвычайного случая подозрения в даче взятки иностранному должностному лицу было остановлено якобы по причине необходимости обеспечения национальной и международной безопасности.

Факты. В период с июля 2004 года по декабрь 2006 года Офис существенных фальсификаций (Serious Fraud Office (SFO)) Соединенного Королевства расследовал подозрения во взяточничестве со стороны компании BAЕ Системз во время реализации контрактов «Аль-Ямамах» на поставку военных самолетов в Королевство Саудовская Аравия. В октябре 2005 года компания BAЕ старалась убедить генерального прокурора и SFO остановить расследование на основании того, что его продолжение может отрицательно повлиять на отношения между Соединенным Королевством и Саудовской Аравией, а также не позво-

лит Соединенному Королевству получить, как было заявлено, наибольший экспортный контракт за последнее десятилетие. В июле 2006 года, когда SFO вплотную приблизился к получению доступа к счетам в швейцарском банке, вдруг появились лица, которых кое-кто считает «саудовскими представителями», и выдвинули недвусмысленную угрозу руководителю аппарата премьер-министра Джонатану Пауеллу: если расследование не будет прекращено, то не состоится контракт на экспорт самолетов типа Тайфун, а также прекратится тесное разведывательное и дипломатическое сотрудничество. По этому поводу министры высказали мнение о том, что заявленные угрозы могут быть выполнены, а это приведет к чрезвычайно отрицательным последствиям для торговли вооружениями и для безопасности британских граждан и военнослужащих. Считая, что указанные угрозы жизни были реалистичными, в декабре 2006 года директор SFO решил остановить расследование. В апреле 2008 года, после запроса от двух НПО относительно проведения расследования в судебном порядке, Высший Суд Соединенного Королевства пришел к заключению, что расследование в деле контрактов «Аль-Ямамах» было остановлено незаконно и способом, который глава суда Мозес и член суда Салливан определили как «успешная попытка со стороны иностранного правительства повлиять на судебный процесс в Соединенном Королевстве». В июле 2008 года Палата Лордов, высшая апелляционная инстанция страны, поддержала апелляцию SFO и приостановила решение Высшего Суда, согласившись с тем, что директор SFO действовал в пределах своих полномочий, поэтому, с учетом возможности применения статьи 5 к вопросам национальной безопасности, было принято окончательное решение о том, что дальнейшее рассмотрение нужно оставить лишь в компетенции Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества.

Доклад ОЭСР. В своем докладе об изучении состояния дел в Соединенном Королевстве Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества сделала вывод о неприемлемости интерпретации статьи 5 в контексте указанной выше ситуации, которая стала предметом рассмотрения доклада. В частности, в докладе внимание сосредоточено на процедурах применения статьи 5 и сделаны такие выводы: 1) в случае, когда прекращение расследования ставится в зависимость от положений статьи 5, следователи должны применять четкий, сугубо принципиальный подход с целью выяснения действительных интересов в принятии решений должностными лицами в рамках имеющихся полномочий; 2) дело нельзя закрывать на основании интересов национальной безопасности пока все альтернативные решения не будут тщательно изучены и все правительство не придет к общей позиции. Таким образом, случай незавершенного расследования по делу контрактов «Аль-Ямамах» осветил в Соединенном Королевстве ряд недостатков в системе расследования и доведения до суда дел, затрагивающих интересы национальной безопасности, в частности, относительно условий применения прокурорской позиции. Также он заострил необходимость глубокой реформы устаревшего антивзяточного законодательства в Соединенном Королевстве. Он также показал необходимость дальнейших академических исследований и авторитетной интерпретации статьи 5 Конвенции ОЭСР с целью разъяснения рамок ожидаемого наказания за взятки для иностранных должностных лиц.

Источники: OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf; The UK High Court judgment, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html; The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009.

в этом деле состоит из трех взаимосвязанных элементов: (1) внедрение европейских норм и стандартов; (2) мониторинг соблюдения этих стандартов; (3) предложение помощи отдельным странам и регионам в создании необходимых возможностей путем выполнения программ технического сотрудничества.

Совет Европы разработал ряд правовых инструментов для решения таких вопросов, как криминализация коррупции в государственном и частном секторах, ответственность и компенсация за ущерб, нанесенный коррупционными действиями, поведение государственных должностных лиц и финансирование политических партий. Эти инструменты направлены на повышение возможностей государств в борьбе с коррупцией как внутри *страны*, так и на международном уровне.

Мониторинг соблюдения этих стандартов поручено проводить Группе государств против коррупции (GRECO). Эта Группа была создана Советом Европы в 1999 году с целью обеспечения мониторинга соблюдения государствами-членами антикоррупционных стандартов. На сегодня в ее состав входят 46 членов, 45 европейских государств и Соединенные Штаты Америки. Главной задачей Группы является повышение способности государств-членов бороться с коррупцией. Это достигается путем поддержания динамического процесса взаимных оценок и «дружеского» давления во время работы мониторинговых миссий, которые оценивают соблюдение государствами стандартов Совета Европы, находят недостатки в национальных антикоррупционных подходах, а потом предлагают необходимые законодательные, институционные и практические реформы. Группа GRECO также обеспечивает форум для обмена передовым опытом в предупреждении и выявлении коррупции.

В июле 2008 года НАТО был создан Травостовый фонд с целью воспитания добропорядочности и сокращения уровня коррупции в оборонных структурах. Эта программа предназначена для того, чтобы повысить национальные возможности в применении трех принципиальных инструментов:

- инструмента самооценки, предназначенного для оценки текущего состояния добропорядочности и антикоррупционных программ в оборонных структурах;
- курсов по вопросам воспитания добропорядочности для военного и гражданского персонала;
- разработки компендиума для содействия распространению передового опыта (который именно сейчас вы читаете).

Травостовый фонд воспитания добропорядочности внедряется совместно с такими партнерами, как Оборонная Академия Соединенного Королевства, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, Женевский центр политики безопасности и «Транспаренси Интернешнел».

Этот Травостовый фонд является естественным продолжением Плана действий НАТО по вопросам строительства оборонных институтов (Partnership Action Plan for Defence Institution Building (PAP/DIB)), который был начат в июле 2004 года с целью предоставления помощи странам-партнерам в развитии и поддержании эффективных оборонных институтов, действующих под демократическим гражданским контролем. План PAP/DIB определил десять целей (см. Вставку 22.3) для стран, которые строят оборонные структуры, и предложил три главных шага, чтобы помочь таким странам в достижении этих целей:

- интеграция процесса строительства оборонных институтов в процесс оборонного планирования ПРМ (так называемый «Процесс планирования и оценки сил» – ППОС);

- разработка мер по облегчению обмена опытом; например, модельная программа обучения предлагает детальный набор учебных задач и материал для помощи в разработке программы обучения;
- помощь в формировании двусторонних программ помощи в сфере обороны и безопасности.

Трастовый фонд также призван помочь государствам выполнить свои международные обязательства, включая выполнение Конвенции ООН против коррупции, «антивзяточнической конвенции» ОЭСР, стратегии Мирового банка по вопросам коррупции, а также антикоррупционных инструментов других международных и региональных организаций.

Интенсивное сотрудничество по вопросам безопасности и обороны между НАТО и Украиной под эгидой Хартии об особом партнерстве создавало своеобразный инкубатор для инновационных проектов. Этот пример содержит полезный опыт, который может применяться более широко.

Одним из наиболее успешных инновационных шагов было создание в 1998 году Совместной рабочей группы между Украиной и НАТО по вопросам оборонной реформы (СРГ-ОР). За более чем десятилетний период своей деятельности СРГ-ОР помогла Украине привлечь опыт стран-членов НАТО по вопросам реформирования секторов безопасности и обороны в разных форматах: от экспертных семинаров до

Вставка 22.3. Цели Плана действий ПРМ по вопросам строительства оборонных институтов

Целями Плана действий являются такие:

- создание эффективных и прозрачных условий для демократического контроля над деятельностью в сфере обороны;
- участие гражданских в разработке вопросов политики обороны и безопасности;
- эффективный и прозрачный законодательный и судебный надзор за сектором обороны;
- углубленный анализ рисков безопасности и требований национальной обороны, которые обеспечиваются путем создания и поддержания посильных и взаимосовместимых возможностей;
- оптимизация менеджмента министерств обороны и других ведомств, которые имеют родственные организационные структуры;
- соблюдение международных норм и практики в секторе обороны, включая и экспортный контроль;
- эффективные и прозрачные процедуры финансирования, планирования и обеспечения ресурсами в сфере обороны;
- эффективный менеджмент оборонных расходов, а также социально-экономических последствий оборонной реструктуризации;
- эффективные и прозрачные системы кадрового менеджмента в вооруженных силах;
- эффективное международное сотрудничество и добрососедские отношения по вопросам обороны и безопасности.

Источник: Partnership Action Plan for Defence Institution Building, www.nato.int.

ежегодных консультаций на уровне министров. Это оказалось особенно ценным в смысле помощи Украине в разработке программ реформирования за счет получения лучшего международного опыта и практической возможности работать вместе со странами НАТО и привлекать международную помощь, включая и разработку ряда инновационных программ, созданных специально под потребности Украины. Этот общий менеджмент также предусматривал регулярные оценки достигнутого прогресса.

Ряд конкретных инициатив, появившихся в результате сотрудничества в рамках СРГ-ОР, заслуживают внимания:

- экспертная помощь в разработке ключевых документов национальной безопасности, которые создают дорожную карту реформ, в частности, это Оборонные обзоры в 2003 и 2009 годах, а также Стратегия национальной безопасности в 2006 году;
- экспертная помощь в разработке «Белых Книг», которые обеспечивали публичность оборонной политики, политики в секторе разведки/безопасности и состояния их выполнения;
- привлечение множества технических советников от стран-членов НАТО к работе в Министерстве обороны Украины, а также создание Объединенного координационного комитета для координации этой деятельности;
- сотрудничество с парламентом в вопросах демократического контроля, включая проведение семинаров, экспертизу законодательных актов и публикацию сборника нормативных документов по вопросам безопасности и обороны;
- создание Рабочей группы между НАТО и Украиной по вопросам демократического контроля над сектором разведки, в рамках которой удалось собрать десятки официальных лиц и экспертов по вопросам разведки из стран НАТО и Украины для обсуждения деятельности разведывательных ведомств в демократических странах;
- создание Программы профессионального развития, в рамках которой получили подготовку сотни гражданских служащих оборонного ведомств и структур безопасности Украины;
- создание сети партнерства для развития экспертизы в гражданском обществе по вопросам обороны и безопасности путем налаживания связей между экспертами из Украины и стран НАТО.

Многие из этих усилий были имплементированы в тесной координации с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) – одна из ведущих мировых организаций по вопросам реформ сектора безопасности и управления сектором безопасности. Основанный правительством Швейцарии в 2000 году, он действует как международная фондация, в которую входят 53 страны. ДКВС разрабатывает и оказывает содействие внедрению соответствующих демократических норм на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и проводит исследования по вопросам политики в сфере реформирования сектора безопасности, а также предоставляет совещательную помощь и проводит программы практической помощи. Он обеспечивает выполнение таких программ:

- Программа управления в секторе безопасности;
- Программа совещательной помощи правительствам;

- Программа помощи парламентам;
- Программа гражданского общества;
- Программа оборонных реформ;
- Программа реформирования полиции;
- Программа пограничной безопасности;
- Программа подотчетности разведки;
- Программа гендерных, детских и других аспектов безопасности.

В основном ДКВС концентрирует внимание на регионах Западных Балкан и новых независимых государств, образовавшихся после распада Советского Союза, однако, в последнее время все больше внимания отводится Ближнему Востоку, Южной Америке и Азии.

Организация *Транспаренси Интернешнел (ТИ)* является внепартийной глобальной сетью, которая обеспечивает объединение международного присутствия глобальных НПО с местными возможностями своих более 90 национальных представительств. Эти представительства занимаются тем, что поощряют контакты между соответствующими представителями правительства, гражданского общества, бизнеса и СМИ с целью обеспечения прозрачности во время выборов, в деятельности учреждений государственной власти, во время закупок и бизнес-операций. Они также иногда осуществляют программы стимулирования правительств к имплементации антикоррупционных реформ.

Глобальными приоритетами для ТИ выступает борьба с коррупцией в сфере политики, государственных закупках и частном секторе. Они также поддерживают соблюдение международных антикоррупционных конвенций и работают над преодолением бедности и поддержкой развития. ТИ не занимается проведением расследований по подозрению в коррупции или обнародовании информации об отдельных ее проявлениях, однако иногда сотрудничает с теми организациями, которые это делают.

Начиная с 2000 года, представительство ТИ в Соединенном Королевстве начало работать над вопросами коррупции в сфере обороны. Сначала основное внимание отводилось сфере оружейного экспорта, и ТИ собрала вместе представителей правительств-экспортеров оружия и оборонной промышленности, чтобы обсудить возможные конструктивные меры, которые бы помогли снизить уровень коррупции в этой сфере. Эти идеи включают возможность создания оборонного консорциума против коррупции, улучшение состояния имплементации Конвенции ОЭСР, пактов добропорядочности относительно закупок и более тесного сотрудничества с другими международными организациями.

В последнее время ТИ начала сотрудничать с НАТО в рамках Трастового фонда с целью решения проблемы коррупции и коррупционных рисков в сфере обороны. Она также начала инициативу, направленную на лучшее оценивание эффективности усилий в рамках программ добропорядочности в сфере обороны.

Использование потенциала международных организаций для содействия изменениям

Огромное количество международных организаций, межправительственных организаций и глобальных институтов гражданского общества принимают участие в борьбе с коррупцией. При таких обстоя-

тельствах для сторонников реформ из числа официальных лиц министерства обороны или граждан вызов состоит в том, как использовать этот потенциал, чтобы начать положительные изменения. Следующие три подхода уже подтвердили свою успешность:

1. *Международные стандарты*: Национальная институция, заинтересованная в реформах, начинает сотрудничать с международной институцией, которая обеспечивает соблюдение международного стандарта. Это может быть антикоррупционный стандарт под эгидой ОЭСР, или это может быть этический стандарт наподобие Руководства ООН по вопросам конфликта интересов для государственных должностных лиц, или стандарт добропорядочности какого-либо процесса, например, аудита. Целью является соблюдение стандарта с использованием любых механизмов обратной связи для того, чтобы получить престиж, гордость за выполненную работу и улучшение эффективности – все то, что может дать соблюдение международных стандартов. В тесном сотрудничестве с группой оценки инспекции создают отличные возможности не только для получения обратной информации, но и для того, чтобы включать сложные реформы в повестку дня высшего руководства.
2. *Совместные проекты*: Национальная институция заинтересована в получении помощи от международной организации для решения специфического вопроса, важного для руководства этой институции, но на его решение не хватает местных ресурсов. Для этого создается совместная программа с объединенным механизмом менеджмента, т.е., исполнительные группы, наблюдательные структуры для обеспечения руководства, совместного оценивания и совместных докладов тому органу, в рамках которого регулярно встречается высшее руководство обеих сторон. Такой подход позволяет национальным институциям закрепиться в рамках соблюдения в своей работе международных стандартов добропорядочности, прозрачности и подотчетности. Совместные проекты также могут быть эффективными механизмами для передачи норм, ценностей и методов работы. Прозрачность улучшается параллельно с тем, как свободные информационные потоки «западной» части проекта заставляют местных партнеров придерживаться такого же уровня точности и честности в своих докладах (см., например, Вставку 22.4).
3. *Строительство «мостов»*: Часто в национальных институциях или где-то в обществе можно выявить таких сторонников в вопросе воспитания добропорядочности, которые имеют и мотивацию, и ресурсы (по крайней мере – человеческие ресурсы). Вместе с тем, возможность их встретить может быть ограниченной из-за самой природы бюрократии или общества, например, вследствие взаимного подозрения или бюрократических правил. Международные организации могут помочь встретиться этим естественным союзникам, поделиться знаниями и опытом, сформировать доверие друг к другу и работать вместе в общей сети. В этом случае будет полезно, если национальное правительство будет поощрять международные организации к созданию широких связей с обществом и в государственном аппарате для того, чтобы иметь соответствующую информацию и контакты, позволяющие играть на паритетных началах. Международные организации, как правило, имеют хорошие возможности для организации общения официальных лиц государства и неправительственных экспертов или активистов с их иностранными партнерами. Развитие подобных сетей может иметь существенный результат, по крайней мере, в двух направлениях: 1) создание профессионального и хорошо интегрированного экспертного класса; 2) рост

Вставка 22.4. Программа профессионального развития НАТО-Украина

В 2005 году НАТО и Украина совместно признали недостаточным уровень подготовки гражданских государственных служащих министерства обороны и других структур сектора обороны. Военные офицеры имели возможность регулярно получать подготовку как дома, так и за границей, но у их гражданских коллег таких возможностей не было. Это противоречие вело к разбалансированию системы управления обороной.

Украина обратилась за помощью в решении этой проблемы и в 2006 году НАТО и Украина создали совместную Программу профессионального развития для подготовки гражданских служащих сектора обороны. Были определены ответственные с украинской стороны и создана совместная руководящая группа программы на базе Офиса связи НАТО в Украине. Представитель Департамента кадровой политики Министерства обороны был определен для помощи менеджеру программы из числа сотрудников офиса. В дополнение, была создана рабочая группа по вопросам менеджмента программы, в которую вошли представители основных заинтересованных сторон: руководства Министерства обороны (помощник министра), Департамента кадровой политики Министерства обороны, Аппарата Совета национальной безопасности и обороны, а также специальный советник по вопросам обороны от Соединенного Королевства (Соединенное Королевство стало ведущим государством в этом проекте), глава Офиса связи НАТО и менеджер программы. От лица этой менеджерской группы менеджер программы 3-4 раза на год делал доклад для основных спонсоров программы в Брюсселе.

Подготовка и образование за границей являются важной частью программы и на момент написания этого раздела более 1000 украинских официальных лиц получили подготовку на соответствующих курсах. Однако, учитывая высокую заинтересованность в таких курсах, возник существенный коррупционный риск (который был распространен во внутренней системе отбора). И для того, чтобы придерживаться стандартов добропорядочности в этой программе, были внедрены такие процедуры:

1. Потребность в подготовке подавалась за год до начала курсов на основе трансформационных целей Министерства обороны. Это помогало обеспечить мотивацию менеджеров к направлению тех людей, которые действительно могли хорошо выполнять поставленные задачи.
2. Потребности в подготовке должны были соответствовать выбранным курсам и перспективам потенциальных кандидатов (или по крайней мере их занимаемым должностям) и отражены в годовом плане, утверждаемом высшим руководством министерства.
3. Менеджеры программы, во взаимодействии с Министерством обороны, определяют резерв возможных кандидатов, учитывая соответствие требованиям и должности, а также при условии согласия руководства. Отобранные кандидаты принимают участие в конкурсе, проходят языковое тестирование, а также интервью в менеджерской группе, в которую входят представители Украины и НАТО.
4. Общий менеджмент и ответственность за результаты, а также регулярные отчеты для высшего руководства заинтересованных сторон.

Относительно последнего пункта необходимо отметить, что поддержка со стороны руководства министерства имела решающее значение для обеспечения добропорядочности принимаемых решений и в нескольких случаях виновные были строго наказаны за попытки обойти установленные правила.

профессионального уровня гражданского общества, который позволит осуществлять более эффективный независимый мониторинг.

Во всех указанных случаях ключевым фактором выступают люди: их преданность делу, порядочность и хорошие отношения с партнерами являются определяющими для успеха дела. Для международных организаций первоочередной предпосылкой успеха является наличие национального партнера, способного терпеливо работать со всеми заинтересованными ведомствами, помогать в урегулировании противоречий, выступать с принципиальных позиций, когда это необходимо, и, в конце концов, брать на себя ответственность за процесс, сначала вместе, а потом, в идеале, постепенно перебирать возрастающую ответственность за выполнение проекта. Поэтому можно допустить шанс того, что читатель, который смог дочитать так далеко этот компендиум, может оказаться как раз подходящим для этого лицом.

Часть IV

Имплементация программ воспитания добропорядочности

Эта заключительная часть компендиума рассматривает практические аспекты формирования и выполнения программ воспитания добропорядочности в сфере обороны. В этом контексте важное значение имеет признание наличия культурных особенностей конкретной оборонной структуры в конкретной стране и усиление тех черт организационной культуры, которые способствуют воспитанию индивидуальной и организационной добропорядочности и сдерживают коррупционные проявления. Такой передовой опыт позднее можно будет распространить на другие органы государственной власти страны.

Раздел 23

Практическая работа над изменениями

Не существует двух оборонных организаций, у которых есть одинаковые проблемы с добропорядочностью и коррупцией. Соответственно, инициативы, касающиеся воспитания добропорядочности, могут нуждаться в разном уровне и типе усилий – от незначительных усовершенствований в определенных процедурах, например, повышение прозрачности и добропорядочности в процедуре закупок, до всеохватывающих мер реформирования, целью которых является повышение уровня добропорядочности во всех основных процедурах оборонной экономики, а также изменение общего отношения и поведения персонала организации.

В этом разделе основное внимание сосредоточено на последнем случае. Он должен дать читателю понимание сути уже испытанных менеджерских стратегий и процессов, со всеми их преимуществами и недостатками. В нем также дается информация относительно возможных неожиданностей и предложения по преодолению вызовов формирования и выполнения программ воспитания добропорядочности.

Общая структура таких программ основывается на твердом понимании текущего состояния и динамики изменений добропорядочности в сфере обороны и коррупционных рисков, а также на надлежащем уровне ответственности и стратегическом видении.

Оценка текущего состояния

Часто случается так, что руководство оборонных организаций инициирует изменения под давлением парламентских слушаний или общественного мнения относительно какого-то конкретного случая или коррупционного поведения. Довольно часто они хотят продемонстрировать быстрые результаты, в то время как предложенные изменения могут иметь лишь временный положительный эффект, если он вообще будет.

Поэтому необходимо настойчиво рекомендовать сначала оценить состояние добропорядочности, прежде чем начинать формировать программу воспитания добропорядочности. Такая оценка должна в результате дать:

- идентификацию сфер оборонной деятельности с самым высоким уровнем коррупционного риска;
- понимание причин действительного или потенциального коррупционного поведения;
- понимание отношения военных и другого персонала министерства обороны, а также общества к проблемам коррупционного поведения;
- оценку готовности воспринять меры воспитания добропорядочности и необходимые изменения.

В дополнение, всеохватывающий и хорошо структурированный обзор состояния добропорядочности в сфере обороны с участием всех заинтересованных сторон будет способствовать:

- пониманию причинно-следственных связей и взаимозависимости между мерами воспитания добропорядочности и различными вариантами передового опыта;
- формированию видения того, кто может быть возможными союзниками или оппонентами мер воспитания добропорядочности;
- выявлению потенциальных активистов в деле внедрения изменений.

Вставка 23.1. Инструмент самооценки НАТО

Сотрудничество между странами-членами НАТО и «Транспаренси Интернешнел», лидером которого выступает Польша, дало возможность создать *Процесс самооценки по вопросам добропорядочности* в сфере обороны и безопасности. Он доступен любой стране, которая желает им воспользоваться, и это уже сделали несколько стран-членов НАТО и стран-партнеров.

Процесс самооценки по вопросам добропорядочности дает возможность странам воспользоваться готовой формулой для проверки возможностей собственных систем воспитания добропорядочности. Он уделяет основное внимание тем ответам, которые дают министерство обороны и другие опрашиваемые во время детального опроса, а позднее изучаются внешней экспертной группой оценки. Вопросник обращается к основным составляющим системы добропорядочности в оборонном ведомстве и соответствующих коррупционных рисков в каждой из них. Он также предлагает рекомендации относительно того, как заполнять вопросник и как действовать дальше, планируя реформы и воплощая планы воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции. Группа экспертов оценивает ответы и организует посещения, чтобы на месте оценить основные сильные и слабые стороны процесса, а также готовит ряд выводов и предложений для дальнейших действий. Процесс может быть или одноразовым мероприятием, или частью цикла, который повторяется несколько раз.

Процесс самооценки по вопросам добропорядочности включает такие вопросы:

1. Демократический контроль и сотрудничество.
2. Национальное антикоррупционное законодательство и политика.
3. Антикоррупционная политика в сфере безопасности и обороны.
4. Персонал – поведение, политика, подготовка, дисциплина.
5. Планирование и бюджетирование.
6. Операции.
7. Закупки.
8. Связи с оборонными компаниями и другими поставщиками.
9. Специфические вопросы для конкретного государства.

Источник: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, с предисловием Лорда Джорджа Робертсона (UK: Transparency International, April 2009); Полное описание вопросника можно найти по адресу: Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process", <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/selfassessment-tool>.

Для оценки текущего состояния используют исследование внутренних и публичных источников, сфокусированные дискуссии с людьми из самого оборонного ведомства и из-за его пределов, структурированные вопросники и интервью. Создание инструмента самооценки и вопросника НАТО – т.е. первых результатов в рамках инициативы НАТО по воспитанию добропорядочности – может быть особенно полезно во время этих предварительных оценок. Во Вставке 23.1 дается предварительная информация и ссылки относительно этих инструментов, доступных любой стране или оборонному ведомству, которые приняли антикоррупционную повестку дня.

Формирование крепкой коалиции

Среди наиболее полезных результатов оценки рисков коррупции в сфере обороны является такой, как создание ощущения срочности.¹ Целенаправленные интервью и исследования часто приносят убедительные свидетельства и качественные данные, имеющие возможность пробуждать реакцию людей, которые без этого знания могли быть равнодушными к проблеме коррупции или к ее более широкому и долгосрочному влиянию на результаты деятельности организации и ее этос.

Это также создает атмосферу, в которой легче обеспечить привлечение высшего руководства, как военного, так и гражданского, во всех подразделениях оборонной структуры, а не только в тех, которые считаются наиболее слабыми перед коррупцией.

Важно уже на этом этапе определиться относительно того, кто будет главным проводником изменений, а также начать поиск поддержки у представителей парламента и гражданского общества, в частности, оборонных мозговых трестов, групп активистов и СМИ. Представители поставщиков оборонных технологий, продуктов и услуг также могут рассматриваться среди потенциальных союзников инициатив, направленных на борьбу с коррупцией.

Любая попытка воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции в сфере обороны может быть успешной, в первую очередь, при условии наличия крепкой коалиции в составе политического руководства министерства обороны, высшего военного руководства, парламентариев и ведущих представителей гражданского общества, при поддержке основных поставщиков оборонной продукции и использовании преимуществ постоянного мониторинга со стороны независимых, критических СМИ.

Формирование и доведение до участников замысла и стратегии

Сложные проекты наподобие воспитания добропорядочности и сокращения уровня коррупции в сфере обороны нуждаются в людях со стратегическим видением, которые могут также успешно работать над его воплощением и для этого передавать другим заинтересованным лицам в понятной форме свои видения и стратегию.

¹ Это мнение, а также несколько последующих основываются на публикации: John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

Вставка 23.2. Формулирование видения

Берт Нанус определяет видение как такое, которое выглядит как “реалистическое, правдивое, привлекательное будущее организации”. Это краткое определение подчеркивает следующие ключевые характеристики формулирования видения:

- *Реалистичность*: видение должно основываться на реалиях, чтобы соответствовать потребностям организации.
- *Правдивость*: видение должно вызывать доверие, чтобы оно воспринималось. У кого видение должно вызывать доверие? Это наиболее важно для сотрудников организации. Если у сотрудников организации это видение не будет вызывать доверия, то оно не будет ими восприниматься и цель не будет достигнута. Одна из целей видения – вдохновить сотрудников организации на достижение надлежащего уровня добропорядочности, а также указать на цель и направления работы для всех сотрудников. Видение, которое не вызывает доверия, не позволит достичь ни одной цели.
- *Привлекательность*: если видение должно вдохновлять сотрудников организации, то оно должно быть привлекательным. Люди должны хотеть быть частью этого будущего, которое предлагается для организации.
- *Будущее*: видение касается не того, что существует сейчас, – оно касается будущего. Видение говорит о том, где мы хотим быть в этом будущем.

Такая формулировка видения может обеспечить решение ряда вопросов жизнедеятельности организации:

- *Способствует формированию у людей преданности делу и заряжает их*. Одной из главных причин того, что нужно иметь видение для организации, является его мотивационный эффект. Когда люди видят, что организация преданна своему видению, – и это состоит в чем-то большем, нежели просто наличие формулировки видения – то это генерирует энтузиазм относительно курса, которым надо пройти, и поддерживает в людях преданность своей работе относительно достижения этого видения.
- *Добавляет смысл в жизнь сотрудников организации*. Видение позволяет людям ощущать себя частью чего-то большего и таким образом наполняет содержанием их работу. Правильное видение будет означать что-то важное для каждого в организации, если они будут видеть реальный вклад своей работы в осуществление этого видения.
- *Устанавливает высокий уровень стандартов*. Видение служит очень важной функцией установления передовых стандартов. Фактически, хорошее видение по своей сути полностью ориентировано на высочайшие стандарты. Если видение не предусматривает жажду к самому лучшему, то в нем не будет достаточной мотивации или увлечения для кого-нибудь в этой организации. Высочайшие стандарты также могут выступать постоянной целью и стимулировать программы воспитания добропорядочности, а также служить мерой оценки значимости организации.
- *Соединяет сегодняшний день с будущим*. Правильное видение переносит организацию с сегодняшнего дня и сосредоточивает ее внимание на будущем. Очень легко быть загруженным текущими кризисами и событиями и потерять ощущение направления дальнейшего движения. Хорошее видение может дать ориентир на будущее и обеспечить положительную целенаправленность.

Источники: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); “Strategic Vision”, in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

Во-первых, руководство оборонной структуры должно правильно сформулировать проблему воспитания добропорядочности и основные подходы к существенному сокращению потенциала коррупции в оборонной сфере. Слишком узкое ограничение рамок проблемы едва ли позволит иметь долгосрочное и системное влияние на состояние коррупции. С другой стороны, слишком широко раздвинутые рамки, например «развитие демократических и подотчетных оборонных институций», может привести к потере фокуса и не позволит создать необходимый для обеспечения успеха уровень поддержки. Раздел 2 этого компендиума дает пример того, как сама проблема и подход к ее решению могут быть рационально ограничены.

После этого наступает очередь оформления перспективного видения (концепции, замысла, прим. переводчика). Оно должно быть сформулировано с учетом конкретики каждой страны и ее оборонного ведомства, а также отвечать реальному состоянию добропорядочности и уровню угрозы коррупции. Кое-кто хочет видеть коррумпированных должностных лиц сидящими в тюрьме, в то время как другие будут призывать к «свободному от коррупции» оборонному ведомству. Не существует общепринятого рецепта того, как именно нужно формулировать видение, однако, оно должно быть конструктивным и давать картину будущего пусть нелегкого, но достижимого. Вставка 23.2 дает рекомендации относительно формирования и формулирования видения.

Коллинз и Поррас (Collins and Porras) предлагают несколько иной подход к тому, как определять видение. Концептуально они рассматривают его как имеющее две главные составляющие: *руководящую философию* и *реалистический имидж*, где руководящая философия определяется как «система фундаментальных мотивационных оценок, принципов, ценностей и традиций», происходящих от ключевых убеждений, ценностей и целей организации, а имидж обеспечивается ярким описанием миссии организации.²

Одного лишь видения недостаточно для того, чтобы продвигать организацию от ее сегодняшнего состояния к желаемому будущему. Этот переход от современности к будущему требует стратегии, которая будет адекватна организационной культуре и осуществима. Вставка 23.3 предлагает обзор страте-

Вставка 23.3. Стратегии менеджмента общих изменений

Опытные практики в вопросах менеджмента организационных изменений определяют четыре основные стратегии менеджмента изменений, главное содержание которых заключается в следующем:

1. *Эмпирически-рациональная*: люди по своей сути рациональны и будут преследовать свои собственные интересы с того момента, когда они их осознают. Изменения основываются на передаче информации и поощрениях.
2. *Нормативно-учебная (-переучивающая)*: люди – существа социальные, они будут придерживаться культурных норм и ценностей. Изменения основываются на переопределении и переосмыслении существующих норм и ценностей и создании стимулов соблюдать новые.

² James C. Collins and Jerry I. Porras, "Organizational Vision and Visionary Organizations", *California Management Review* 34:1 (Fall 1991), 30–52.

3. *Властно-запугивающая*: люди в целом покорны и будут в основном делать то, что им скажут или могут заставить делать. Изменения основываются на применении властных полномочий и наложении санкций.
4. *Средо-адаптивная*: люди не хотят потерь и резких радикальных изменений, но они с готовностью приспосабливаются к новым обстоятельствам. Изменения основываются на создании новой организации и переводе людей из старой в новую.

Не существует одной самой лучшей стратегии изменений; лидеры изменений наилучший результат получают в случае смешивания стратегий. Выбор одной или более из этих стратегий зависит от ряда факторов, в частности:

- *Суть и масштаб*. Этот фактор может изменяться от незначительного, например, приспособления процесса внутри подразделения, до полного трансформирования всей организации. Чем более значимы суть и масштабы изменений, тем более вероятным будет смешение стратегий, в которых властно-запугивающая стратегия будет играть центральную роль.
- *Уровень противодействия*. Сильное сопротивление призывает к объединению властно-запугивающей и средо-адаптивной стратегий. Слабое сопротивление или согласие свидетельствуют в пользу комбинации эмпирически-рациональной и нормативно-учебной (-переучивающей) стратегий.
- *Целевая аудитория*. Большое количество населения – это аргумент в пользу смешивания всех четырех стратегий, так сказать «всемирно поемногу».
- *Ставки*. Высокие ставки нуждаются в смешении всех четырех стратегий. Когда ставки очень высоки, тогда ничего нельзя оставлять на откуп случайности.
- *Временные ограничения*. Краткие сроки свидетельствуют в пользу властно-запугивающей стратегии. На длительные сроки целесообразно использовать смесь эмпирически-рациональной, нормативно-учебной (-переучивающей) и средо-адаптивной стратегий.
- *Имеющийся опыт*. Имея адекватный экспертный уровень в вопросах менеджмента изменений, целесообразно выбирать какое-то смешение указанных выше стратегий. Если же этого нет, то это говорит в пользу властно-запугивающей стратегии.
- *Зависимость*. Это классическая ситуация обоюдоострого меча. Если организация зависит от своих людей, то менеджерская способность командовать или требовать ограничена. И наоборот, если люди зависят от организации, то их способность становиться в оппозицию или оказывать сопротивление является ограниченной. Взаимозависимость почти всегда сигнализирует о необходимости определенного уровня переговоров.

В итоге, люди управляют организационными изменениями почти так же, как они управляли бы чем-нибудь другим, что имеет быстротекущий, неустойчивый или хаотичный характер – на самом деле, они не совсем даже управляют изменениями, они скорее преодолевают последствия этих изменений. Поэтому этот процесс является делом настолько же лидерских качеств, насколько и менеджерского умения.

Источники: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; Стратегии адаптировано з: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

гий менеджмента общих изменений и факторов, которые обуславливают выбор той или иной стратегии воспитания добропорядочности.

И видение, и стратегия, направленные на воспитание добропорядочности и сокращение коррупционных рисков, должны быть доходчиво доведены до всех членов оборонной структуры. Поскольку крепкие антикоррупционные коалиции включают участников из-за пределов оборонной структуры, то видение и стратегический подход также должны быть доведены до более широкого круга сектора обороны и безопасности, а также общественности.

Принципиальная важность коммуникации в деле менеджмента изменений неоднократно подчеркивалась с того времени, когда этот вопрос был впервые сформулирован и получил развитие. Ясность, последовательность и постоянность коммуникации дают наибольший эффект для достижения успеха. Коммуникация должна быть двусторонней, т.е. руководители и активисты изменений должны и слушать так же, как и говорить. Содействие и спонсорство также важны в вопросе коммуникации.³

Роль министра обороны как ведущего коммуникатора является четким признаком личной преданности и, само по себе, посылает мощный сигнал всем членам оборонной структуры и общества, в частности, когда министр передает свои собственные видения приоритетов и достижений в деле улучшения состояния добропорядочности в сфере обороны.

Для имплементации стратегии воспитания добропорядочности активисты изменений могут решить, что целесообразно разработать менее формальный план или программу. В этом вопросе опыт существенно отличается. Делались попытки использовать формализованные программы по четко определенным целям, с созданием ответственных организаций, имеющих четкий мандат, например, антикоррупционные бюро в министерствах обороны Польши и Украины, а также с выделением определенных ресурсов. Эффективен этот подход или нет – нужно еще посмотреть.

Каким бы ни был уровень формализации, эти и другие признаки программного менеджмента, такие как личная и организационная преданность делу, регулярные доклады о состоянии прогрессивных изменений по определенным индикаторам прогресса и результатов, присущи большинству усилий по воспитанию добропорядочности.

Другие черты хорошо спланированного, системного процесса организационных изменений представлены во Вставке 23.4.

Не умаляя специфики каждого конкретного случая, опытные профессионалы в вопросах менеджмента изменений выделяют такие общие признаки успешных инициатив по менеджменту изменений:

- внимание к тому, чтобы убирать с дороги преграды на пути изменений;
- демонстрация успеха по возможности на ранних этапах;
- использование первых успехов для развития изменений;
- закрепление новых внедренных подходов в организационную культуру.⁴

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

⁴ Kotter, *Leading Change*.

Вставка 23.4. Пример запланированного, системного процесса изменений

Типичный запланированный, системный (и систематический) процесс организационного развития часто происходит согласно общему подходу, описанному ниже. Бывает много вариаций, например, объединения разных этапов и/или разделения определенных этапов на несколько фаз. В этом примере имеется в виду, обычно это так и бывает, что руководство организации ставит задачу ответственному за изменения – в составе организации или из-за ее пределов – как именно осуществлять менеджмент процесса изменений.

Этап 1: Выяснение ожиданий и ролей в процессе изменений

Этот этап иногда называют «начальным» или «входным». Это тот этап, на котором начинаются отношения между вами (первым ответственным за изменения) и вашими заказчиками, независимо от того, являетесь вы внешним или внутренним консультантом. Эксперты считают, что этот этап – один из наиболее важных (если не важнейших) этапов в процессе изменений в организации. Результаты деятельности на этом этапе закладывают основы успешных организационных изменений. Качество выполнения задач этого этапа обычно является принципиальным показателем того, как инициатива будет развиваться дальше. Этот этап дает ответы на ряд вопросов, в частности, таких как:

- Кто является действительным заказчиком?
- Как определяется «успех»?
- Как оценить готовность заказчика к изменениям?

Этап 2: Совместная разведка для определения приоритетов изменений

Чем теснее ответственный за изменения сотрудничает с представителями организации заказчика, тем больше достоверность успеха усилий, направленных на изменения. Ответственный за изменения и заказчик работают вместе на протяжении этого этапа для того, чтобы лучше понять общую приоритетность реформаторских усилий и как эффективнее их приложить. Это может быть либо главной проблемой в организации, либо захватывающим видением, которого надо достичь. Вместе вы соберете информацию, проанализируете ее с целью определения ключевых моментов и выводов, а потом на основе этого предложите рекомендации. Иногда сбор информации происходит очень быстро, например, с целью подготовки к одному заседанию участников планирования. В других случаях необходимо бывает приложить гораздо больше усилий, в частности, для оценки состояния всей организации и разработки плана изменений, проведения интервью, и т.п.

Иногда кое-кто преуменьшает важность или вообще упускает этот важный этап совместной разведки и начинает менеджмент изменений по доведению амбициозного и всеохватывающего видения будущих изменений. Многие считают, что начинать проект организационных изменений без полноценной оценки (проведения разведки) текущей ситуации в организации заказчика просто неэтично. Фокусируя большую часть внимания на докладе о необходимости достижения амбициозного видения, без проведения хотя бы отдельных тщательных исследований, часто вредит делу и вы можете закончить тем, что будете иметь дело с симптомами текущих проблем, а не с их корнями. Так же, проект может превратиться в попытки реализовать прекрасное видение, которое сначала выглядит захватывающим и мотивирующим для мно-

гих, однако позднее оказывается абсолютно нереалистичным, особенно тогда, когда перед организацией уже стоят несколько важных задач.

Этот этап включает:

- формирование руководящего ядра проекта;
- совместное планирование и сбор необходимой информации;
- совместную подготовку ключевых выводов;
- совместное распространение рекомендаций в организации заказчика.

Этап 3: Совместное планирование деятельности по развитию организации и учет приоритетов

На этом этапе основное внимание сосредоточивается на дальнейшей доработке рекомендаций относительно того, как лучше обеспечить приоритеты, а также разработке на их основе отдельных планов действий. Разные планы иногда интегрируют в единый план менеджмента изменений. Таким образом, начальная деятельность на этом этапе часто пересекается и является продолжением действий, предпринимаемых в конце рассмотренного выше этапа. Взятые вместе планы действий теперь могут обеспечить четкое и реалистическое видение изменений. Они формируют «дорожную карту» для менеджмента перехода от текущего состояния к желаемому будущему состоянию.

Этот этап также включает:

- выбор мер развития организации на основе результатов предварительного анализа;
- совместную разработку планов действий;
- совместную разработку планов оценки;
- совместную разработку планов изучения.

Этап 4: Менеджмент изменений и совместные оценки

На этом этапе основное внимание отводится поддержанию и оцениванию мер изменений, включая действия в ответ на сопротивление, которое появляется со стороны членов организации, а иногда и со стороны ответственных за изменения. Этот этап включает:

- связь с потребителем относительно планов действий;
- выполнение потребителем планов действий;
- поддержку потребителем вместе с ответственным менеджером стабильного темпа изменений;
- совместное оценивание выполнения мероприятий проекта и желаемых результатов.

Источник: Carter McNamara, "Organizational Change and Development", *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Убрать преграды на пути изменений

Как правило, очень редко можно встретить открытое сопротивление инициативам по построению бюрократичности. Чаще можно наблюдать случаи скрытой оппозиции, а также преграды различного

характера. Активистам изменений рекомендуется убирать с дороги такие препятствия для прогрессивных изменений, обращая при этом особое внимание на:⁵

1. Неудовольствие, обусловленное заносчивостью.
2. Реакцию самозащиты, вызванную страхом.
3. Невосприятие, вызванное страхом.
4. Колебания, вызванные унынием.

Хорошая стратегия коммуникации с привлечением большинства высшего руководства оборонного ведомства является мощным инструментом устранения преград на пути изменений. Более специфические подходы можно будет применять, когда дело затрагивает конкретную целевую группу.

Усиление полномочий членов организации является еще одним инструментом, с помощью которого можно устранять препятствия. Он предусматривает целый ряд способов – от простого поощрения людей докладывать о конфликтах интересов и других коррупционных рисках, через делегирование ответственности и ресурсов, ради достижения конкретных целей добропорядочности, до назначения членов организации выполнять роль руководителей групп, в задачи которых входит контроль за положением дел и всеми процессами в целых сферах значительного коррупционного риска, например, в оборонных закупках, офсетах и т.п.

Наделение полномочиями может быть особенно эффективно, когда высшее руководство оборонного ведомства публично признает достижения личностей и групп, а также продемонстрирует продолжительную преданность делу воспитания добропорядочности.

Наконец, устранение всех преград в качестве предпосылки для принятия мер не обязательно. Руководители и лица, ответственные за изменения, могут решить устранить отдельные потенциальные преграды, уменьшить влияние других и даже игнорировать некоторые барьеры, если они верят, что положительные ожидания от изменений более важны, чем обструкции, которые могут иногда появляться.

Демонстрировать быстрые достижения

Важное значение имеет вопрос поддержания темпа изменений и убеждение скептиков в серьезности намерений и осуществленности стратегии воспитания добропорядочности. Соответственно, ответственные за изменения лица будут находиться под давлением относительно начала имплементации стратегий или программ воспитания добропорядочности сразу же после их объявления и от них будут ожидать демонстрации того, что программы работают.

Опытные практики дают совет ответственным за изменения (и руководителям оборонного ведомства также) относительно того, что нецелесообразно втягиваться в деструктивные действия, такие как сосредоточение чрезмерного внимания на деталях, отрицательное реагирование на критику, предубежденность выводов и микроменеджмент сотрудников, так как все подобные проявления снижают шансы на успех.

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter", *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

«Быстрые достижения» не обязательно означают существенные изменения в порядке деятельности организации. Они также могут не иметь значительного влияния на количественные показатели коррупционного риска. Что действительно важно, так это демонстрация преданности на практике, демонстрация решительности в ответ на сопротивление, а также подтверждение действенности антикоррупционной стратегии, которая основывается на воспитании добропорядочности, повышении уровня прозрачности и улучшении отчетности.

Например, когда применяется независимый мониторинг случаев оборонных закупок как часть стратегии воспитания добропорядочности (см., в частности, Раздел 7 этого компендиума), то необходимо ждать случаев больших по объему закупок, например, закупок самолетов или кораблей. Реалистичность этого подхода может быть испытана в меньших по объему случаях – возможно даже стоимостью несколько сотен тысяч евро – так как это также будет отмечено в профильных СМИ и неправительственных организациях. Успех такого нетрадиционного подхода будет способствовать поддержанию темпа реформ и, с другой стороны, поможет ответственным за изменения увидеть будущие преграды и соответственно уточнить стратегию воспитания добропорядочности.

Использование начальных успехов для ускорения изменений

Начальные успехи в воспитании добропорядочности и снижении рисков коррупции, хотя и могут быть несущественными, однако в каждом случае их нужно закреплять, а потом расширять для внедрения более желаемых изменений.

Вместе с тем, очертания желаемого будущего также могут меняться. Выполнение программ воспитания добропорядочности – это динамичный процесс, предусматривающий постоянный учет и внедрение уроков полученного опыта. Поэтому может случиться так, что основные параметры инициативы позднее окажутся слишком амбициозны или, наоборот, недостаточно глубоки.

Кроме того, менеджмент изменений, как и любой другой менеджмент, должен предусматривать возможность уточнения планов или принятия изменений на основе полученного опыта. В полном соответствии с известным военным афоризмом о том, что «никакой план боевых действий не может уцелеть после контакта с врагом»,⁶ никакой план реформ не может уцелеть после столкновений с реалиями повседневной имплементации.⁷

Однако, существуют и определенные постоянно действующие факторы, которые обуславливают успешную имплементацию, в частности, необходимо:

- замечать и отмечать успехи в работе по достижению целей программы воспитания добропорядочности;

⁶ Это высказывание приписывают фельдмаршалу Гельмуту фон Мольтке (Field Marshall Helmuth von Moltke) (1800-1891). Если фразу перевести с немецкого, то она будет выглядеть следующим образом: «Ни один план операции не может наверняка предвидеть дальше, чем произойдет первое столкновение с главными силами врага».

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

- продолжать объяснять суть и причины изменений;
- обеспечить обратную связь от персонала оборонного ведомства и заинтересованных внешних представителей;
- продолжать усилия по определению потенциального сопротивления и его причин;
- определять и инвестировать в знания и умения, требуемые для ускорения и институционализации воспитания добропорядочности.

Внедрять новые подходы в организационную культуру

На заключительном этапе, согласно утверждению Коттера относительно менеджмента изменений, нужно обеспечить, чтобы желаемые изменения, а в этом случае речь идет о воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции, стали необратимыми.

Этого можно достичь, когда новые стандарты и (что более важно) новое поведение, которое характеризуется добропорядочностью и нетерпимостью к коррупции, станут частью общего отношения, убеждений и традиций оборонной структуры и внешних заинтересованных представителей, в частности, парламента, оборонной промышленности, СМИ и т.п.

Подготовка будущих лидеров оборонного сектора имеет важное значение для институционализации такой организационной культуры. Вставка 23.5 описывает подготовительный курс, предлагаемый НАТО в рамках Инициативы по построению целостности и воспитанию добропорядочности для будущих лидеров сектора обороны в НАТО и странах-партнерах. Вставка 23.6 предлагает пример использования ролевой игры, успешно использованной при подготовке лидеров следующего поколения в секторе обороны и безопасности во многих странах-партнерах.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что компендиум дает множество примеров того, что нужно делать с конкретными проявлениями коррупции и практическими подходами к улучшению добропорядочности. Этот раздел рассматривал национальные процессы менеджмента изменений. Однако, не существует заранее полностью готового варианта решения проблемы для каждого оборонного ведомства. Применение приведенных здесь идей и передового опыта к конкретной ситуации нуждается в развитом воображении и стратегическом мышлении, лидерских качествах и настойчивости, которые объединяются с применением принципов эффективного управления в сфере обороны.

Вставка 23.5. Учебный курс НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Инициатива по подготовке будущих лидеров оборонных ведомств (ведущую роль в которой играет Соединенное Королевство) дала возможность провести пятидневный курс подготовки по вопросам воспитания добропорядочности в рамках Инициативы НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности. Этот курс был создан для министерств обороны, персонала вооруженных сил и предназначен для должностных лиц уровня полковника. Лекции проводятся персоналом Оборонной академии Соединенного Королевства, Женевского центра политики без-

опасности, НАТО, Оборонного колледжа Швеции, «Транспаренси Интернешнел», а также другими приглашенными лекторами от различных правительственных и международных институций.

Содержание лекций включает типы коррупции и слабые места в секторе обороны, вопрос коррупции во время военных операций и миротворческих миссий, а также роль СМИ и менеджерские аспекты относительно борьбы с коррупцией. Лекции уделяют первоочередное внимание практическим вопросам, различным примерам национального опыта, роли офицеров и гражданских среднего звена в успешном проведении изменений.

Главные цели этого учебного модуля – помочь участникам:

1. Понять суть коррупции вообще.
2. Понять суть коррупции в секторе обороны.
3. Понять пути успешного воспитания добропорядочности и борьбы с коррупцией на политическом уровне, исполнительном уровне и в индивидуальном поведении.
4. Убедиться в том, что вопрос может быть решен.

Участники курса изучают концепции прозрачности и эффективного управления, а также подходы к взаимодействию с оборонными поставщиками и гражданским обществом. Они обмениваются личным опытом и обучают друг друга. Важнейшим этапом курса является подготовка каждым слушателем лично презентации на тему: «Что я буду делать для воспитания добропорядочности».

Первый пилотный курс был проведен в июле 2008 года в Оборонной академии Соединенного Королевства. Его участниками стали восемнадцать представителей из Украины, Грузии, Азербайджана, Армении, Румынии, Албании, Боснии-Герцеговины, Черногории, Польши, Соединенного Королевства, Норвегии и Швейцарии.

По состоянию на начало 2010 года этот курс посетили участники из более 20 стран в Школе НАТО в Обераммергау, Учебном центре миротворческих операций в Сараево и Национальной академии обороны в Киеве. Он был с энтузиазмом воспринят около 30 военными и гражданскими высокого ранга, при этом до 15 дополнительных лекторов и международных экспертов по вопросам борьбы с коррупцией принимали участие в каждом из курсов.

Источник: Учебный курс НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности (NATO Building Integrity Training Course): <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>.

Вставка 23.6. Ролевые игры – важные инструменты обучения

В качестве инструмента политических реформ учебные курсы должны получить полную поддержку органов власти, привлекать необходимых лиц и улучшить их знания и умения, а также их отношение к делу. Вместе с тем, влиять на человеческое отношение никогда не было легким делом, поскольку в этом приходится затрагивать глубоко скрытое и даже подсознательное. Если мы хотим, чтобы слушатели измени-

ли свои отношения, мы сначала должны дать им возможность осознать природу этих отношений. После этого нам надо помочь им выяснить, на чем именно основываются определенные отношения. В конце мы должны поощрить их попробовать и попрактиковать разные отношения. Ничего из указанного нельзя достичь обычными методами обучения. Не следует надеяться, что это можно сделать с помощью презентации с использованием слайдов.

А теперь попробуйте представить ролевую игру, в которой оппозиционный член парламента подвергает критике планы закупки реактивных истребителей, а министр обороны аргументированно объясняет, зачем воздушным силам нужен этот самолет. В реальной жизни один из исполнителей на самом деле принимает участие в оппозиционной политической деятельности, в то время как другой участник игры работает в оборонном ведомстве, но в этой игре каждый из них играет роль кого-то другого. Таким образом, они ставят себя на место других людей и в результате они лучше видят свою собственную роль сквозь призму этой игры. Кроме того, исполнители имеют возможность ощутить аспекты вопроса закупок драматическим, непосредственным, почти реальным способом. Это может служить дополнением к тому, что они предварительно выучили во время более традиционных занятий.

В конце первого дня один из слушателей, комментируя вводную сессию о демократическом управлении, заявил: «Я знаю этот материал. Нам давали его в университете». На второй день он играл ведущую роль в ролевой игре. После этого он сказал: «Вчера я думал, что я понимаю все, о чем вы говорите, однако это было не так. ТЕПЕРЬ я это понимаю».

Во время ролевой игры другой участник, который играл роль члена парламентской следственной комиссии, сказал инструктору игры, что он собирается вернуться домой. Застигнутый врасплох инструктор спросил о причине такого решения. «Я не могу стерпеть такого дерзкого министра обороны», – ответил участник. Инструктор отметил, что это игра, хотя она действительно была очень реалистичной и участник с этим согласился. Инструктор также отметил, что такое высокомерное поведение требовалось, чтобы достичь учебных целей, и участник с этим тоже согласился. «Это настолько реалистично, что я не могу этого вытерпеть, несмотря на то, что мы многому учимся», – сказал он и поехал домой.

На подведении итогов после окончания ролевой игры участник, который играл роль коррумпированного министра, сказал: «Мне очень не понравился характер, который я играл. Я никогда не думал, что могу сыграть такого вора». А другой исполнитель, которого спросили, была ли его правдивая игра следствием его одаренности, или его вдохновили обстоятельства игры, ответил: «Я ужасный актер. Это была именно игра».

Другим положительным последствием ролевой игры является то, что она помогает укрепить коллектив, а это позднее создаст преимущества во время работы в классе. Наконец, возбуждение от игры также имеет долгодействующий эффект. По прошествии долгого времени, когда слушатели забудут об инструкторах и курсе, они будут помнить игру. Инструктор может только обеспечить определенные реалистические условия, однако мы твердо убеждены, что ролевая игра является неотъемлемой частью «передового опыта» в учебных программах, стремящихся достичь большего, чем просто передать знания и улучшить умения.

Источники: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, “The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine”, *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2 (Summer 2008), 81–91.

Раздел 24

Учет культурной специфики конкретной организации во время реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Успех деятельности по разработке и реализации эффективной стратегии и программ построения целостности и воспитания добропорядочности зависит от того, найдет ли в них отражение специфическое влияние конкретных организационных культур и будут ли они способствовать усилению тех особенностей организационной культуры, которые культивируют целостность и добропорядочность поведения на индивидуальном и организационном уровнях и, в то же время, предотвращают проявления коррупционного поведения.

Важность культурного контекста

Во многих государствах посткоммунистического мира, развивающихся государствах и государствах, которые находятся только на пути к реальной демократии, коррупция достигла таких масштабов и нанесла такой большой ущерб этим государствам с точки зрения их политического и экономического развития, а также интересов их обществ и рядовых граждан, что есть все основания рассматривать коррупцию в этих государствах как угрозу их *национальной безопасности*.¹ Каждое новое правительство этих стран часто приходит к власти под антикоррупционными лозунгами и благодаря обещаниям «сломать хребет коррупции». Однако, на практике никому из них так и не удалось найти эффективного решения этой проблемы, хотя бы с точки зрения защиты ин-

¹ Отдельные проблемы касаются безопасности как таковой, в то время как другие имеют главное значение для национальной безопасности, и потому рассматриваются в соответствующем контексте.

тересов национальной безопасности. По окончании срока пребывания при власти любого из правительств, объективные данные и социологические опросы свидетельствуют, что уровень коррупции не только не уменьшился, но, наоборот, ее сети распространились еще больше и укоренились еще глубже во всех сферах деятельности государства и общества. Последствиями такой ситуации является подрыв доверия людей к демократии, ослабление ткани общества, углубление напряжения в обществе и создание новых каналов для осуществления олигархическими и криминальными кругами непосредственного или скрытого влияния на структуры и механизмы государственного управления. В таких условиях коррупция превращается в угрозу интересам национальной безопасности, а борьба с коррупцией становится главной задачей политики национальной безопасности государства.

Проблема коррупции в значительной мере касается и оборонного сектора и начинает занимать все больше места в деятельности оборонной организации. С одной стороны, вооруженные силы, по результатам последних социологических исследований «Транспаренси Интернешнел», входят в тройку наименее коррумпированных государственных институций, что само по себе обуславливает высокий уровень доверия общества к оборонным организациям. Но, с другой стороны, оборона традиционно была и остается закрытой сферой для надзора и контроля со стороны общества и даже парламента. Таким образом, в условиях отсутствия эффективных механизмов демократического надзора и контроля, а также культуры, где такое явление, как коррупция, считается недопустимым и неприемлемым, сфера обороны легко превращается в ячейку грязных интересов и экспериментальную площадку, где создаются и проходят апробацию новые коррупционные схемы.

В предыдущих главах мы рассматривали примеры положительного опыта по повышению стандартов целостности и добропорядочности оборонной организации, процессов и поведения членов оборонной организации, а также снижение коррупционных рисков в секторе обороны. Однако попытки применить такой положительный опыт по отношению к некоторым странам часто не дают желаемого эффекта и, независимо от искренности намерений, только имитируют соответствующие модели деятельности, которые просто не отвечают местным условиям.

Неудачное применение положительного опыта по отношению к некоторым странам объясняется, в том числе, фундаментальными культурными отличиями. Во многих случаях применение конкретной модели деятельности, которая успешно имитируется на начальных этапах, в конечном счете заканчивается полным провалом или дает результаты, не отвечающие определенным целям соответствующей деятельности. Это происходит тогда, когда образцовые модели начинают внедряться без учета специфических особенностей конкретной страны, ее традиций, опыта, а также организационной и человеческой культуры.

Т.е. это означает, что внедрение любой образцовой модели не будет иметь желаемого эффекта, если при этом не будет учитываться культурный контекст страны, где она внедряется. При реализации внешних моделей и положительной практики необходимо адекватно перевести их на язык соответствующей страны, что даст возможность учесть местные особенности, традиции, тенденции и стереотипы. Также необходимо убедиться в том, что образцовые модели и положительная практика, рекомендуемые извне, получают надлежащую интерпретацию и не искажаются местными настроениями или идеологией.

Почему люди или организации отличаются друг от друга?

Культурные различия проявляются, по меньшей мере, на семи различных уровнях:

1. *Отличия между Западом и Востоком*, например, между индивидуалистическими обществами западного мира и коллективистскими обществами Востока. Кроме того, существуют и переходные типы обществ по линии индивидуализм/коллективизм, к которым можно отнести некоторые славянские и/или православные страны.
2. *Отличия между странами, находящимися по обе стороны Северной Атлантики* (США и Канада, с одной стороны, и страны Западной Европы, с другой стороны). Между этими двумя обществами нет радикальных отличий, но после окончания эпохи «холодной войны» некоторые из их стратегических взглядов и приоритетов начали развиваться в несколько различающихся направлениях.
3. *Отличия между странами Западной и Восточной Европы, которые раньше разделяла Берлинская стена, а со временем – виртуальный «железный занавес»*. Несмотря на очень активные, а во многих случаях колоссальные усилия, которые принимались и продолжают приниматься странами бывшего социалистического лагеря для возвращения в русло европейской демократии, политические и социальные стереотипы предыдущих времен успели пустить глубокие корни в сознании, взглядах и мироощущении граждан восточноевропейских стран и их обществ в целом. После падения в 1989 году Берлинской стены, страны Восточной Европы начали активно вводить у себя (в большинстве случаев без предварительного критического анализа) нормы, процедуры и правила своих коллег из Западной Европы. Однако реалии современной жизни свидетельствуют, что западноевропейские общества стараются не замечать отличий в конкретных моделях поведения, в частности, на уровне общения и самоорганизации местных сообществ; социальных контактов; отношений между родителями и детьми и между соседями; заботы о стариках и связей поколений; моделей взаимопомощи в семье и между друзьями; а также моделей постепенного продвижения вперед небольшими шагами ради достижения общих целей. Существуют и поведенческие модели неформальных сообществ, которые располагаются на уровне между отдельной личностью – социальное и функциональное значения которой в тоталитарных обществах было сведено к минимуму – и государством, которое старалось регулировать и вмешиваться во все сферы жизни общества.
4. *Отличия между институтами государственной власти и рядовыми гражданами страны*. В обществах восточноевропейских стран отношения граждан к власти существует в двух измерениях. С одной стороны, граждане во всем полагаются на власть, считая, что именно власть должна заниматься решением если не всех, то хотя бы важнейших их проблем. Власть является активным субъектом государственного управления, в то время, как рядовые граждане выступают пассивными объектами. С другой стороны, рядовые граждане хорошо видят и понимают, что те, кто при власти, имеют собственные цели и амбиции, например в сфере повышения уровня своей жизни и получения привилегий и льгот, которые дает пребывание у власти.
5. *Отличия между силовыми структурами* (т.е. теми, которые имеют законное право на применение силы) *и другими государственными институтами*. Силовые структуры продолжают счи-

тать себя структурами высшего порядка, ради которых общество должно терпеть бедность и ограничения, так как «тот, кто не хочет кормить собственную армию, будет кормить чужую». Т.е. это фактически означает, что адекватное ресурсное обеспечение деятельности силовых структур должно быть гарантированным, независимо от уровня эффективности и продуктивности использования этих ресурсов.

Милитаризованная идеология старается поддерживать в обществе представление о том, что национальная безопасность священна, что защита суверенитета и независимости государства даже при отсутствии адекватных угроз трудна и в то же время является важнейшим делом государства и его вооруженных сил, которые должны обеспечиваться всем необходимым, даже за счет финансирования таких важных для общества сфер деятельности, как здравоохранение, образование, наука или защита окружающей среды. Вставка 24.1 приводит два из общепринятых толкований термина «организационная культура» и ее составляющих.

6. *Отличия между оборонным сектором и другими силовыми структурами государства.* Очень многие представители оборонного сектора продолжают считать, что – в отличие, например, от органов охраны правопорядка или гражданской обороны – военная организация не обязана отчитываться перед обществом о результатах и последствиях своей деятельности.
7. *Отличия между гражданским и военным персоналом вооруженных сил.* Государства Центральной и Восточной Европы достигли значительного прогресса во внедрении демократических гражданско-военных отношений. Однако, военные и гражданские представители вооруженных сил очень редко считают себя единой командой, когда речь идет о борьбе с коррупцией, а, наоборот, часто обвиняют друг друга в нарушении стандартов целостности и добропорядочности.

Отличия национальной и организационной культуры на всех этих уровнях требуют особого внимания и усилий с точки зрения построения целостности и воспитания добропорядочности, надлежащей подготовки переводчиков и контактных лиц, создания систем профилактики и раннего предупреждения нарушений, которые будут органически интегрированы в общую антикоррупционную деятельность. В зависимости от выбранных критериев и параметров, отличиям на каждом из этих семи уровней будет отводиться внимание согласно их приоритетности, а потом будут осуществляться целенаправленные меры с целью минимизации отрицательного влияния «отклонений» при внедрении положительного опыта и повышения до максимально возможного уровня их положительного влияния.

Культурные наслоения и восприятие коррупции

При рассмотрении различных инициатив и проектов по построению целостности и воспитанию добропорядочности местные активисты, которые будут заниматься внедрением изменений, должны учитывать стереотипы и отношение к коррупции, сформировавшиеся вследствие влияния культурных наслоений четырех основных видов. Это особенно важно в случае, если они желают связать конкретные поведенческие модели с культурными особенностями, влияющими на отношение к коррупции и ее восприятие, и если они желают ввести в организации рабочую стратегию борьбы с коррупцией и изменить отношение сотрудников организации к этому явлению.

Вставка 24.1. О толковании термина «организационная культура»

Одно из общепринятых толкований термина «организационная культура» определяет ее как:

Комплекс представлений, ценностей и норм, вместе с такими символами, как драматические события и личности, отражающие уникальный характер организации и составляющие общий контекст, в котором организация осуществляет свою деятельность.

Другие ведущие ученые, которые специализируются на исследованиях организационной культуры, отдают предпочтение более общему определению, учитывающему факторы, которые фактически являются частью корпоративной культуры:

Совокупность общих базовых взглядов и представлений, которые сформировались в организации в процессе и в результате решения ее проблем, связанных с внешней адаптацией и внутренней интеграцией, и которые оказались достаточно действенными для того, чтобы быть признанными эффективными и, соответственно, для того, чтобы культивироваться среди новых членов как надлежащий способ восприятия, мышления и ощущения по отношению к этим проблемам.

Эти два определения почти ничем не отличаются по смыслу. Другими словами, когда организации со временем развиваются, они все время вынуждены решать две главные проблемы – это интеграция отдельных индивидов в единое и эффективное целое и эффективная адаптация к внешней среде, которая позволит организации выжить и эффективно работать. По мере того, как организации ищут и находят решения этих двух главных проблем, они осуществляют процесс «коллективного обучения». В результате этого процесса создается комплекс общих взглядов и представлений, который, в сущности, и формирует организационную культуру.

Организационная культура может состоять из таких элементов:

- задекларированные и незадекларированные ценности;
- писанные и неписанные правила поведения сотрудников организации;
- традиции, обычаи и ритуалы;
- рассказы, реальные или выдуманные, об истории организации;
- организационный сленг – язык, который обычно используется при общении внутри организации и в разговорах об организации;
- климат – ощущения, возникающие при наблюдении процессов взаимодействия сотрудников организации с представителями организации, внешними субъектами и окружающей средой, в том числе с физическим пространством, которое они занимают;
- образы и символы, которые могут существовать на подсознательном уровне, но их присутствие может ощущаться сразу в нескольких элементах организационной культуры.

Источники: Гарет Морган, *Образы организации* (Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, Калифорния: Sage Publications, 1997 г.); Эдгар Шейн, «Организационная культура и лидерство» в *классической теории организации*, под редакцией Джея Шафритца и Дж. Стивена Отта (Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership" in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds), (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001 г.); Организационная культура», www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

- *Исторические наслоения*, которые являются результатом влияния разных факторов, формировавшихся в процессе длительного исторического и культурного развития. В течение многих столетий своей истории народы Центральной и Восточной Европы пребывали под гнетом разных империй, центры которых находились далеко за пределами территорий этих народов. Люди постоянно контактировали с традициями и законами, которые формировали в них восприятие коррупционного поведения как главного или даже единственного условия общения с представителями империй на местах. Например, во времена Османской империи, это была единственная возможная модель поведения, поскольку в те времена коррупция была синонимом власти и формой ее существования. Такой вековой исторический опыт не мог не оставить своего долгодействующего и глубокого следа в стереотипных представлениях и поведенческих моделях на уровне как обществ, так и отдельных личностей. Этот след, в свою очередь, влиял на выбор жизненной стратегии людей и общества в целом. Исправление такого рода «отклонений», благодаря которым коррупция воспринимается как нормальное явление, требует большого терпения и настойчивости. Главными инструментами преодоления таких «отклонений» должны быть так называемые «мягкие» меры, а именно: деятельность активистов (лидерство), образование и воспитание, внедрение кодексов этического поведения и личный пример. Соответственно, преимущество должно отдаваться положительным мерам, т.е. не борьбе с коррупционным поведением как таковым, а созданию стимулов этического поведения. С этой точки зрения, большая ответственность лежит на политическом руководстве страны, поскольку каждый очередной случай коррупции только усиливает в сознании общества представление о коррупции как о вполне естественном, а значит и нормальном явлении.
- *Наслоения эпохи коммунистического правления* состоят из последствий и различных факторов влияния, сформированных во времена существования тоталитарных однопартийных систем советского типа, где почти не существовало такого понятия, как «частная собственность», где управление экономикой осуществлялось командно-административными методами и где права человека были очень ограничены. Коммунистическая система создала собственную модель коррупции, которая существовала благодаря тотальному дефициту товаров, услуг и возможностей, получение которых было возможным только благодаря применению «альтернативных», а по сути коррупционных путей. Разнообразные монополии время от времени воссоздавали сами себя и, как логический результат менталитета общества и неестественной монополии одной единственной политической партии, всегда оставались у власти.

Стереотипные представления о коррупции, возникшие вследствие пребывания народов в составе империй, могут рассматриваться как навязанные извне, а также как символы доминирования иностранной силы. В отличие от них, коррупция в тоталитарном обществе имеет внутреннее происхождение. В таких обществах коррупционная практика создавалась самим обществом. Т.е. коррупционное поведение является добровольным и сознательным, и является результатом личного выбора, который делается с целью достижения определенных целей, не обязательно связанных с выживанием. Вот почему коррупция в тоталитарном обществе является в определенной мере более вредной для общества и его отдельных представителей. Это проявляется в представлениях типа «я осуждаю коррупционное поведение других, но сам при случае не собираюсь отказываться от такой возможности». С коррупционными взглядами, сформировавшимися в эпоху тоталитаризма, необходимо бороться не время от времени, а системно и в течение

длительного времени. Наиболее действенными в данном случае выглядят меры отрицательного направления – надзор и контроль, преследование со стороны правоохранительных органов, увольнение и другие виды наказаний.

- *Переходные наслоения* состоят из последствий и факторов влияния, которые сформировались на переходном этапе от тоталитаризма к демократии, т.е. в течение относительно короткого и очень динамичного периода истории отдельных стран. Считается, что это период, в который происходит переход от тоталитарного общества к обществу, функционирующему в соответствии с принципами демократии и либерально-рыночной экономики. Однако этот период часто характеризуется таким отрицательным явлением, как brutальное перераспределение собственности, где этика и нравственность, а также такие понятия, как честность, справедливость и законность, отбрасываются на задний план отдельными ограниченными кругами лиц в их активном стремлении к самообогащению за счет остальной части общества. Почти все представители общества смогли воспользоваться плодами свободы и демократии, но количество пострадавших в результате перераспределения собственности значительно превышает количество тех, кто остался в выигрыше. Подобные явления отрицательно влияют на восприятие обществом реформ переходного периода и подрывают доверие людей к процессам демократизации.

С этим связано и такое явление, как распространение среди широких слоев общества преобладающего представления о власти и политике как путей к собственному обогащению и усилению собственного влияния.

В таких условиях коррупция воспринимается как эффективная, прагматическая и рациональная модель поведения, полностью отвечающая сути и природе переходного периода. Таким образом, если «исторические» и «коммунистические» культурные наслоения приводят к формированию представлений о коррупции, которые можно определить как «реактивные», т.е. как необходимость принятия «правил игры», в данном случае наблюдается качественное отличие в отношении к коррупции, которое становится «проактивным». Это означает, что коррупция воссоздает сама себя, и что она все чаще приобретает «инновационный» характер, а участие в коррупционных действиях объясняется тем, что «все так делают» и что в этом нет ничего чрезвычайного (т.е. это нормально).

Борьба с взглядами и моделями поведения, которые образовались на переходном этапе демократического развития, требует системных многовекторных усилий в политическом, законодательном, институциональном и дисциплинарном направлениях. Это требует четкого политического видения, политической воли и искреннего желания побороть коррупцию, модернизации законодательства в соответствии с требованиями современности, совместных усилий разных ведомств и организаций, а также жестких санкций к нарушителям, не исключая уголовную ответственность и лишение свободы.

- *«Имплантированное» наслоение* состоит из последствий и различных факторов влияния, сформированных в процессе реализации моделей и практик, предложенных извне. «Имплантированные» модели и практики находят свое отражение в сознании людей, изменяя ценности, нормы, правила и межчеловеческие отношения. Сегодня в глобальном масштабе распространяется модель либеральной экономики, которая строится на принципах свободного рынка и частной собственности. Но мировую экономику, вследствие ее масштабов, тяжело контролировать, а

международные корпорации при осуществлении своей деятельности, как правило, не учитывают интересов обществ и государств, где расположены их мощности. Чрезмерное внимание к частным и корпоративным интересам может отрицательно влиять на морально-этические взгляды обществ и людей, а также способствовать распространению коррупции и других нарушений, связанных со злоупотреблением властными полномочиями. Бывают случаи, когда международные корпорации используют коррупционные каналы с целью выхода на новые рынки, в том числе и в сфере торговли вооружениями. Отрицательное влияние на местные политические и экономические элиты, а также на органы государственного управления значительно усиливается, когда к подобной практике прибегают западные компании. Факты коррупционного поведения со стороны западных компаний и осознание того, что «они ведут себя так же», часто приводят к ликвидации последних этических препятствий на пути к коррупции.

Подходы к решению проблем адаптации к культурной специфике

Когда мы говорим о необходимости адаптации антикоррупционных программ к культурной специфике отдельного конкретного общества, такую деятельность необходимо рассматривать в четырех главных измерениях:

(1) На международном уровне

Стратегия деятельности на этом уровне состоит из следующих базовых элементов:

- разработка международных стандартов целостности и добропорядочности и использование *эталонных показателей* для определения «наилучших» стандартов и примеров положительного опыта, которые будут рекомендованы для внедрения в других странах. При этом должен обеспечиваться определенный баланс между общей эффективностью «наилучших» стандартов и примеров положительного опыта, с одной стороны, и необходимостью их адаптации к конкретной культурной среде, с другой стороны;
- избежание практики использования двойных стандартов по отношению к правительствам и компаниям государств, где внедряется положительный опыт, и западных государств; внедрение практики оценки и сравнения предприятий с точки зрения стандартов целостности и добропорядочности и составление соответствующих рейтингов; отказ от начала контрактных отношений с предприятиями, которые не отражены в соответствующем рейтинге или имеют низкий рейтинг по показателям целостности и добропорядочности;
- внедрение и распространение практики заключения «пактов о добропорядочности» и антикоррупционных союзов в сфере оборонных закупок;
- распространение на сферу обороны требований Мирового банка относительно учета государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA);
- строгое соблюдение антикоррупционных требований в сфере закупок;
- прозрачность военного бюджета и внедрение антикоррупционных стратегий в секторе обороны;

- значительное увеличение финансирования программ по подготовке, образованию, воспитанию и научным исследованиям в сфере построения целостности, воспитания добропорядочности и повышения эффективности государственного управления.

Кроме того, в большинстве стран, которые в последнее время присоединились к НАТО и Европейскому Союзу, а также в других государствах, избравших путь реформ, такое понятие, как «целостность и добропорядочность» не всегда четко воспринимается как противоположность коррупции. Поэтому, кроме мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности, борьба с коррупцией должна постоянно находиться на первом плане как стратегический приоритет, чтобы вопрос коррупции не оказался в тени пустых разговоров о «целостности и добропорядочности».

(2) На национальном уровне

Стратегии на этом уровне должны максимально учитывать культурные и другие особенности конкретной страны. Т.е. стратегии должны строиться на точном диагнозе «заболевания», а не только на его симптомах.

Во многих странах необходимость выживания в условиях драматических событий создает ситуацию, когда адаптация предложенных норм и практики только имитируется, а на самом деле никакой реальной адаптации не происходит. Т.е. внешнему наблюдателю может казаться, что предложенные извне нормы и стандарты активно воспринимаются и поддерживаются, хотя в действительности национальная специфика фактически остается «за кадром». Органы государственной власти и политики могут говорить и демонстрировать Европе то, что, с их точки зрения, она хочет от них услышать и увидеть. Именно такую ситуацию можно видеть на примере борьбы с коррупцией. Для борьбы с коррупцией иногда создается множество стратегий, законов и соответствующих органов, а европейские организации получают безупречные отчеты, независимо от практических результатов антикоррупционной деятельности, даже если реального прогресса в этой сфере не происходит. При этих условиях такие живучие явления, как кумовство, отношения по принципу «ты – мне, я – тебе» и фаворитизм (продвижение по службе благодаря личным связям, а не деловым качествам) легко воссоздают сами себя и получают дальнейшее распространение.

С другой стороны, в местных культурах часто превалирует так называемый «высокий контекст» (когда большое внимание отводится символам, которые иногда могут быть даже более важны, нежели явления или вещи, ими символизируемые; высококонтекстная культура характерна для таких стран, как Россия, а также африканских, азиатских и арабских стран – прим. переводчика): т.е. все, что говорится или делается, необходимо интерпретировать в конкретном культурном контексте и в зависимости от конкретных обстоятельств. В таких культурах очень большое, если не наибольшее, значение имеют статус, уважение и репутация, которые необходимо поддерживать при любых обстоятельствах. Поведенческие модели в высококонтекстных культурах отличаются высокой адаптивностью, когда поведение модифицируется в соответствии с внешними условиями и характеризуется стремлением избегать прямой конфронтации и не демонстрировать открыто своего настоящего отношения к тому или иному вопросу.

На этом уровне, европейские или евроатлантические организации должны ввести практику публичного объявления и осуждения государств, не способных эффективно бороться с коррупцией. Это должна быть практика открытого и дозированного давления, в сочетании с постоянным внешним надзором

и мониторингом, периодическими ревизиями и санкциями и демонстрациями «неполного доверия». В то же время, для того, чтобы местные элиты не теряли доверия общества и не отделялись от него, необходимо периодически отмечать их успехи и достижения во внедрении положительного опыта.

Такая стратегия должна предусматривать меры с целью:

- внедрения механизмов систематического раннего предупреждения и предотвращения нарушений;
- создания препятствий на пути коррупции системной природы;
- внедрения дисциплинарных санкций за коррупционное поведение, в том числе в виде возвращения государству денежных средств или имущества, полученных незаконным путем;
- внедрения современных методов аудита деятельности во всех сферах государственного/публичного сектора;
- создания новой, синхронизированной политической и экономической культуры.

(3) На уровне сектора безопасности

Стратегии на этом уровне ограничиваются культурной спецификой сектора обороны конкретной страны, особенно, когда речь идет о традиционной и иногда очень мощной культуре закрытого, секретного характера.

Даже в наиболее прозрачной форме правления – демократии – существуют отдельные сферы, где прозрачность ограничивается, например, когда речь идет о вопросах национальной безопасности. Тем не менее, государства, находящиеся на переходном этапе демократического развития, должны признать необходимость внедрения практики парламентского надзора и контроля над сферой безопасности. Вместо культуры закрытости и секретности должна быть создана культура прозрачности и ответственности, которая должна постепенно трансформироваться в культуру прозрачности и отчетности, которая, в свою очередь, станет предохранителем от коррупции, а также предохранителем от неэффективного государственного управления.

Стратегии на этом уровне должны решать три задачи в сфере повышения эффективности и результативности государственного управления, построения целостности и воспитания добропорядочного поведения:

- Первой задачей должно быть формирование понимания того, что сфера национальной безопасности больше не имеет того эксклюзивного статуса «неприкосновенности», который у нее был в тоталитарном обществе. На начало 21-го столетия и в соответствии с принципами демократии, сектор безопасности должен конкурировать за правовые, человеческие, финансовые, материальные и другие ресурсы наравне с другими сферами государственной деятельности, например, образованием, здравоохранением, социальным обеспечением и т.п.
- Вторая задача состоит в формировании понимания того, что сфера национальной безопасности не является сферой гарантированного ресурсного обеспечения при любых условиях и любом уровне угроз, и что расходы на содержание сектора безопасности не являются обязательными.

Вместо такого подхода должен вводиться новый подход, согласно которому затраты на сферу безопасности рассматриваются как инвестиции, которые должны приносить хорошие прибыли и служить на пользу обществу, а не быть для него лишь тяжким бременем.

- Третья задача состоит в формировании понимания того, что национальная безопасность и сектор безопасности не являются вопросами только ограниченного и изолированного от рядовых граждан круга экспертов. Наоборот, это сфера деятельности, принадлежащая к сфере законных интересов каждого гражданина и представляющая эти интересы.

Стратегии на этом уровне направлены на повышение прозрачности силовых структур и создание нормативно-правовой базы, в соответствии с которой информация, созданная органами государственного управления или в интересах этих органов, должна быть максимально публичной и открытой. Эти стратегии должны решать и такую проблему, как страх перед силовыми структурами, который сформировался в сознании народов за долгие годы их истории. С этой точки зрения, в рамках стратегий по повышению стандартов прозрачности желательно было бы предусмотреть такие вспомогательные инструменты, как «горячие линии», почтовые ящики, общественные приемные и т.д., которые бы работали на условиях гарантированной анонимности.

(4) На уровне сектора обороны

Стратегии на этом уровне должны разрабатываться с учетом особенностей оборонного сектора конкретной страны, традиционной для страны модели гражданско-военных отношений, статуса и имиджа вооруженных сил в обществе и роли военно-промышленного комплекса в жизни страны.

В странах бывшего социалистического лагеря военная организация была «государством в государстве» благодаря уникальной роли, которая отводилась вооруженным силам в системе безопасности этих стран. В переходной период обществу продолжают часто напоминать об этом особом статусе военной организации. Военные очень часто объясняют потерю доверия со стороны общества и сокращение их бюджета «давлением извне» и изменой политиков. Таким образом, вопрос военной организации приобретает политический характер, когда вооруженные силы стараются осуществлять косвенное давление на избранных должностных лиц или оказывать непосредственное влияние на политические процессы, рассматривая при этом гражданский контроль над их деятельностью как посягательства на их интересы.

Во времена правления коммунистических партий оборона также считалась делом чрезвычайной государственной важности. Даже спустя многие годы после падения коммунистических режимов, вооруженные силы и сфера обороны до сих пор пользуются статусом привилегированных получателей бюджетных средств, поглощая львиную часть государственных ресурсов, часто за счет других важных сфер государственной деятельности. Такие условия создавали благоприятную среду для функционирования разного рода коррупционных схем и неэффективных методов управления.

Кроме того, многие бывшие социалистические государства поддерживали отдельные режимы силой оружия – посредством продажи вооружений или так называемой «братской помощи» – практика, которая сегодня попадает под ограничения международного законодательства. На этом фоне сформировалась культура тайных и нелегальных операций, которые часто осуществлялись при поддержке разведывательных служб. Все эти явления, дошедшие до сегодняшнего дня с коммунистических вре-

мен, еще до сих пор не преодолены; они мешают обществу осуществлять надзор и контроль над вооруженными силами, их бюджетом и деятельностью.

Ситуация усложнялась и постоянными сменами правительства, каждая из которых приводила к росту напряженности среди руководства оборонной организации. На должности министров обороны иногда назначались лица, которые не имели необходимой профессиональной квалификации и опыта, но умело пользовались возможностями министерства обороны с целью собственного обогащения и обогащения своих политических союзников. Министры, вместе с высшим руководством министерств обороны, часто занимались не вопросами формирования и реализации соответствующих направлений государственной политики, а коррупционной деятельностью, превращая министерства обороны в рассадники коррупции.

Стратегии на этом уровне должны иметь многовекторное направление и охватывать широкий круг проблем, вопросов и недостатков. Несмотря на усилия, которые прилагают министерства обороны для внедрения систем планирования, программирования и бюджетирования наподобие американской системы СППБ (PPBS), современных механизмов планирования сил и средств, принципов менеджмента оборонных закупок и т.п., во многих случаях наблюдается отсутствие серьезного глубокого подхода и реальной заинтересованности в успешности соответствующих реформ, а общие принципы деятельности остаются на уровне советских времен. Наибольшую обеспокоенность вызывают проблемы, связанные с планированием, реализацией программ и отчетностью в сфере финансового и материально-технического обеспечения деятельности военной организации, где до сих пор преобладают старые подходы, построенные на управлении бюджетными поступлениями и расходами, а не управлении результатами, и где решения очень часто принимаются не в соответствии с определенными стратегическими целями и задачами, а исходя из сиюминутных потребностей или интересов.

Чрезмерная централизация процессов принятия решений в сфере распределения ресурсов, в сочетании с низким уровнем прозрачности, создают благоприятную среду для бесконтрольности и коррупции. Ситуация усложняется еще больше в случае отсутствия парламентского надзора и контроля над процессами оборонных закупок и утилизации избыточного военного имущества или инфраструктуры, отсутствия возможностей для открытого публичного обсуждения реальных оборонных потребностей и их бюджетного обеспечения, а также отсутствия эффективного контроля и аудита бюджетных расходов. В государствах посткоммунистического пространства почти невозможно найти примеры объективных оценок результативности бюджетных затрат с точки зрения их влияния на состояние обороны и национальной безопасности.

Однако в некоторых странах можно наблюдать и признаки определенного прогресса. Например, при проверке деятельности Министерства обороны в 2007 году Государственное контрольно-ревизионное управление Болгарии оценивало не только соответствие бюджетных расходов требованиям законодательства, но и эффективность их использования по отношению к полученным результатам. В подготовленном по результатам проверки отчете Контрольно-ревизионное управление указывало на отсутствие стратегических документов, где были бы четко определены реалистические цели, задачи и параметры измерения их эффективности/результативности, а также отсутствие четко определенных оборонных потребностей. Отчет также констатирует существование в министерстве обороны слишком громоздкой и сложной системы менеджмента, состоящей из пяти уровней, а также отсутствие четкого распределения функций и полномочий, когда за планирование, разработку и реализацию направлений деятельности и за анализ/оценку программ и бюджетов отвечает слишком много работников.

В таких замечаниях не было бы ничего странного или чрезвычайного, если бы речь шла о стране с упроченными и хорошо развитыми механизмами государственного управления в сфере обороны. Но для данной культурной среды, учитывая ее некоторые специфические особенности, такие изменения, с точки зрения некоторых экспертов, можно считать действительно революционными. Другие примеры целостности деятельности на разных уровнях приведены в тексте Вставки 24.2.

Вставка 24.2. Укрепление целостности в сфере обороны одной из посткоммунистических стран

Опыт Болгарии дает нам несколько примеров успешных реформ, построенных на укреплении целостности деятельности на самых разных уровнях – политическом, международном, на уровне реализации стратегических концепций и уровне строительства институциональной инфраструктуры.

Оборонная доктрина в редакции 1999 года: пример целостности на политическом уровне

Правительство, пришедшее к власти в Болгарии в результате выборов 1997 года, поставило перед собой четкую задачу: привести страну к членству в НАТО и Европейском Союзе. В соответствии с этой стратегией парламент страны утвердил новую редакцию Концепции национальной безопасности, а год спустя была утверждена и новая Оборонная доктрина, где Болгария фактически рассматривается как член НАТО и ЕС, и где четко определены политическое видение, стратегия и базовые принципы разработки и планирования мероприятий в этом направлении. Для утверждения этих важных документов понадобилось больше года активных усилий, благодаря которым удалось начать процесс реального реформирования сектора обороны – вопреки сопротивлению со стороны консервативной части военного руководства, которое старалось подменить реальные реформы их замаскированной адаптацией к местным условиям, и только после освобождения от должностей некоторых членов политического и военного руководства государства и назначения на их место представителей новой формации. Со временем активному реформированию оборонного сектора способствовали совместные усилия представителей вооруженных сил и политиков, консультации и советы экспертов и открытые публичные дискуссии по соответствующим вопросам. Во время открытых дискуссий, где обсуждались положения Оборонной доктрины перед ее представлением на утверждение парламента, аргументы некоторых консервативно настроенных представителей вооруженных сил полностью терялись на фоне убедительной аргументации сторонников реформ.

Косовский кризис 1999 года: пример целостности на международном уровне

Кризис в Косово дает нам убедительные свидетельства важности и значения целостности как главной предпосылки успеха совместной деятельности. Во-первых, операция НАТО в Косово была замечательным образцом целостности деятельности, который позволил болгарскому народу увидеть и оценить значение политической целостности на международном уровне. Во-вторых, тот же принцип целостности был ключевым критерием, которым руководствовались разные государства при принятии решений относительно этого конфликта, особенно в контексте возможного участия в совместной военной операции. Решения правительства Болгарии полностью соответствовали положениям Концепции национальной безопасности и Оборонной доктрины. Они создали прецедент применения

базовых идей, со временем положенных в основу программы оборонных реформ, которая разрабатывалась как раз в этот период. Согласованность политической стратегии и фактической деятельности стала тем крепким фундаментом, который обеспечил широкую поддержку соответствующих процессов со стороны общества и позволил успешно проводить все консультации с руководством НАТО и отдельных государств-членов альянса. В подтверждение целостности своей политики и деятельности Болгария отклонила просьбу руководства Российской Федерации о предоставлении ее воздушного пространства для полетов боевых самолетов российских ВВС.

План 2004: Целостность на уровне реализации Оборонной доктрины

Процесс разработки программы оборонных реформ, известной как «План 2004», очень отличался от аналогичных процессов, происходивших в Болгарии до 1999 года. Во-первых, эта программа базировалась на положениях Концепции национальной безопасности и Оборонной доктрины и разрабатывалась под четким руководством главы правительства, при активной поддержке президента и парламента государства. Во-вторых, она базировалась на объективном оперативном анализе различных возможных вариантов структуры, численности, состава технического парка и стандартов боевой подготовки, а также возможных оперативных планах вооруженных сил. В-третьих, деятельность по развитию сил и средств была согласована с программами образования, воспитания и подготовки личного состава, разведывательной и контрразведывательной деятельности, медицинского обеспечения, тылового обеспечения, социальной поддержки, закупок и научных исследований, передачи определенных функций и структур сторонним организациям, трансформации в гражданские структуры военных формирований, подчиненных другим силовым ведомствам (не Министерству обороны) и т.д. Все эти меры осуществлялись с использованием эффективных механизмов реализации и при организационной поддержке соответствующих органов, а их бюджетное обеспечение планировалось на основе объективных прогнозных расчетов на период до 2004 года. «План 2004» предусматривал не только сокращение и реструктуризацию вооруженных сил, но и меры по созданию соответствующей организационной инфраструктуры и повышению эффективности всех процессов за счет внедрения СППБ, реализации механизмов прозрачности, отчетности, ответственности и измерения результативности деятельности, а также использования данных оперативных анализов при принятии решений в сфере обороны.

Оборонный менеджмент, целостность и строительство организационной инфраструктуры

Реализация Оборонной доктрины и «Плана 2004» проводилась параллельно с внедрением механизмов СППБ и осуществлением специальных исследований по вопросам руководства и менеджмента оборонной сферы. С 1998 года в Болгарии проводились исследования по вопросам гражданско-военных отношений и парламентского контроля. После утверждения в 2004 году «Плана 2004» начался новый исследовательский проект, который реализовывался совместно с Управлением консультационной и менеджерской деятельности (DCMS) Министерства обороны Великобритании и имел целью дальнейшее официальное внедрение современных методов государственного управления и оборонного менеджмента, в том числе путем изменения положения о Министерстве обороны и внесения изменений и дополнений в Закон «Об обороне». С целью повышения стандартов

прозрачности, отчетности и ответственности и усовершенствования возможностей для измерения эффективности/результативности процессов оборонного менеджмента, министр обороны подписал распоряжение о создании советов по вопросам программирования, интеграции и модернизации, которые будут действовать совместно с новообразованными управлениями по вопросам оборонного планирования, евроатлантической интеграции и политики в сфере вооружений, а также новым управлением планирования политики и программ в составе Генерального штаба вооруженных сил и аналогичными структурами в составе руководства отдельных видов вооруженных сил.

В завершение отметим, что, поскольку культурные особенности выходят своими корнями из глубины истории оборонной организации и ее коллективного опыта, усилия по адаптации и укреплению этих особенностей требуют больших инвестиций времени и ресурсов. С этой точки зрения, очень желательной и полезной была бы помощь со стороны активистов реформ или, другими словами, агентов изменений, которые будут действовать изнутри системы. Без такой поддержки участникам системы будет тяжело воспринимать реалии сектора обороны как вещи, созданные ими самими, а также понять истинное содержание обычных вещей или явлений, над которыми они раньше никогда не задумывались или воспринимали как должное. С другой стороны, агент изменений, имеющий внешнее происхождение по отношению к оборонной организации или соответствующей стране, должен хорошо ознакомиться с особенностями культурной специфики оборонной организации, с которой он будет работать. Проект НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности, при поддержке связанного с ним Трастового фонда, мог бы стать полезным инструментом реформирования культурной среды в секторе обороны и таким образом способствовать повышению стандартов прозрачности, эффективности и результативности деятельности оборонной организации.

Приложение 1:

Избранные источники

Официальные документы

Конвенция ООН против коррупции

(United Nations Convention Against Corruption (2004))

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Официальный перевод также доступен на арабском, китайском, французском, русском и испанском языках.

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию

(Criminal Law Convention on Corruption)

Council of Europe, ETS No. 173 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию

(Civil Law Convention on Corruption)

Council of Europe, ETS No. 174 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации криминальных доходов

(Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism)

Council of Europe (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией

(Inter-American Convention Against Corruption)

Organization of American States (1996)

www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Международный кодекс поведения государственных служащих

(International Code of Conduct for Public Officials)

UN General Assembly Resolution 51/59 (1996)

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

Наставления и пособия

Антикоррупционный инструментарий ООН

Глобальная программа против коррупции, Офис ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (UN Anti-Corruption Toolkit, The Global Programme Against Corruption, United Nations Office of Drugs and Crime (3rd edition, 2004))

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Передовой опыт борьбы с коррупцией

(Best Practices in Combating Corruption, OSCE (2004)).

Оригинал на английском; текст также доступен на армянском, азербайджанском, македонском, русском и сербском языках.

www.osce.org/item/13568.html

Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты

Пособие для парламентариев. Межпарламентский союз и ДКВС

(Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, IPU-DCAF Handbook for Parliamentarians (2003)).

Оригинал на английском, также доступен в переводе на более чем 35 языках.

www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Реформирование и управление в системе безопасности

Серия наставлений и справочников Комитета помощи развитию ОЭСР

(Security System Reform and Governance, OECD DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Co-operation and Development (2005))

www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Руководство по реформированию системы безопасности: поддержка в сферах безопасности и судебной власти

Серия наставлений и справочников Комитета помощи развитию ОЭСР

(Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007))

www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

Антикоррупционный опыт: национальная система воспитания добропорядочности в действии

Транспаренси Интернешнел

(Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice Transparency International, project ACH)

www.transparency.org/policy_research/ach

Антикоррупционный справочник простым языком

Транспаренси Интернешнел

(The Anti-Corruption Plain Language Guide, Transparency International (2009))

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf

Справочник по борьбе с коррупцией

Агентство международной помощи США, Центр демократии и управления
(A Handbook on Fighting Corruption, USAID Center for Democracy and Governance, February 1999)
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Воспитание добропорядочности и снижение риска коррупции в оборонных ведомствах: десять практических реформ

Марк Пайман, Транспаренси Интернешнел
(Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms. Mark Pyman, Transparency International (2009))
www.defenceagainstcorruption.org/publications

Методологии

Инструменты Мирового Банка по вопросам управления и борьбы с коррупцией

Институт Мирового Банка, взаимодействуя с другими подразделениями Мирового Банка, предоставляет поддержку странам в улучшении управления и противодействии коррупции. На основе многодисциплинарного подхода он применяет активно-обучающие методы, соединяя эмпирические диагностические исследования, практическое применение рекомендаций исследований, коллективные действия и предупреждения. Он периодически выпускает Индикаторы управления в мире (Worldwide Governance Indicators (WGI)) и результаты диагностики по отдельным странам. Такой комплексный подход основывается на оперативных исследованиях и мощной базе данных.
www.worldbank.org/wbi/governance

Пособие по оцениванию коррупции

ПРООН и Глобальная Добропорядочность (A Users' Guide to Measuring Corruption, UNDP and Global Integrity, www.globalintegrity.org), обеспечивает правительство, гражданское общество и практикующих экспертов примерами передового опыта по вопросам оценивания уровня коррупции. Имеется в наличии на английском, испанском и французском языках.
www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Финансовый менеджмент в органах государственной власти: аналитические инструменты

(Public Financial Management: Performance Measurement Framework PEFA Secretariat, World Bank (2005)). Доступен на английском, французском, испанском, португальском, русском, арабском, китайском, украинском, турецком, армянском, сербском и вьетнамском языках.
www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Пособие по вопросам оценки борьбы с коррупцией

Подготовлено Агентством международной помощи США (Anticorruption Assessment Handbook USAID, Bertram I. Spector, Michael Johnston and Svetlana Winbourne (February 2009))
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Оценка прозрачности оборонных бюджетов и процесса бюджетирования

(Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting, Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," Information & Security. An International Journal 11 (2003): 95-135.

Доступные базы данных*Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнел
(Transparency International's Corruption Perceptions Index)*

Начиная с 1995 года. Транспаренси Интернешнел оценивает Индекс восприятия уровня коррупции. До 2008 года были накоплены данные на 180 стран. Эта информация доступна в Excel на сайте http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html або на сайті www.transparency.org/content/download/38703/612764.

*Барометр мировой коррупции
(Global Corruption Barometer)*

Это исследование проводится с 2003 года. Оценивается общее отношение общества к вопросам коррупции в десятках стран мира. Исследование 2009 года проведено в 69 странах. Соответствующие доклады Транспаренси Интернешнел есть на английском, французском и испанском языках. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

*Индекс взяточдателей
(Bribe Payers Index)*

Этот Индекс Транспаренси Интернешнел дает оценку той стороне коррупции, которая дает взятки – оценивается вероятность дачи взятки фирмами из индустриализованных стран за рубежом. Полные доклады за 1999, 2002, 2006 и 2008 годы доступны на сайте www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

*Индикаторы управления в мире
(Worldwide Governance Indicators, World Bank)*

По состоянию на 2009 год доклады по проекту «Индикаторы управления в мире» накопили общие и индивидуальные индикаторы управления на 212 стран и территорий за период 1996-2008 гг. по шести показателям управления, включая такой, как «контроль коррупции». <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

*Индекс открытости бюджета
(Open Budget Index)*

Индекс открытости бюджета проводит исследование каждые два года. Рейтинги бюджетов за 2008 год в свободном доступе на арабском, китайском, английском, французском, португальском и испанском языках. Полная версия доклада на английском языке доступна на сайте <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>. www.openbudgetindex.org

Государственные расходы и финансовый контроль

(Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA)), www.pefa.org

PEFA делает оценки состояния государственного финансового менеджмента в стране. Доклады имеются на сайте www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

Избранные доклады и монографии

Воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций, материалы конференции (Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 February 2009)).

Воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны, материалы семинара (Mark Pyman, Peter Foot and Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings* (Geneva & Lugansk: May 2008)), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity May 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20May%202008.pdf).

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

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

Мировой Банк. The World Bank, "Measuring Corruption: Myths and Realities," *Findings* 273 (April 2007).

Контрольный офис правительства США. United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Приложение 2:

Транспаренси Интернешнел.

Международная программа по вопросам обороны и безопасности

Коррупция в сфере обороны

Транспаренси Интернешнел (ТИ) – это организация гражданского общества, которая возглавляет борьбу против коррупции во всем мире. Через более 90 своих представительств во всем мире, а также международный секретариат в Берлине, Германия, Транспаренси Интернешнел распространяет знания о негативном влиянии коррупции, а также работает с партнерами в органах власти, бизнесе и гражданском обществе с целью применения мер борьбы с коррупцией. Для получения более полной информации о Транспаренси Интернешнел обращайтесь к сайту: www.transparency.org. Глобальная программа Транспаренси Интернешнел в секторе безопасности и обороны «Оборона против коррупции» (“Defence Against Corruption” (DAC)) направлена на сокращение коррупции и изменение отношения к проблемам коррупции в сферах обороны и безопасности на благо всех граждан. Эта международная оборонная программа возглавляется представительством Транспаренси Интернешнел в Соединенном Королевстве от имени всего движения Транспаренси Интернешнел.

Оборонная программа Транспаренси Интернешнел началась шесть лет назад, сведя вместе органы власти, оборонные компании, научные заведения и гражданское общество с целью определения наилучших подходов к решению проблемы оборонной коррупции. Программа DAC широко известна в министерствах обороны, службах безопасности, оборонных компаниях и организациях во всем мире. На сегодня она финансируется Министерством международного развития Соединенного Королевства и НАТО.

DAC сотрудничает со странами, которые проводят реформы, от Колумбии до Польши, Афганистана, а также с международными организациями с целью снижения уровня коррупции в сферах обороны и безопасности. С органами власти, международными организациями, гражданским обществом и обороной DAC конструктивно сотрудничает, чтобы повысить уровень добропорядочности в сфере торговли оружием. А для того, чтобы достичь необратимых изменений во всем мире, организация поддерживает экспертов и активистов антикоррупционных реформ, организывает дискуссии и распространяет знания по вопросам борьбы с коррупцией.

В результате активного сотрудничества с НАТО были разработаны два антикоррупционных инструмента:

- i. «Процесс самооценки по вопросам добропорядочности в сфере обороны и безопасности» был разработан в 2008 и 2009 годах во взаимодействии с Польшей и рабочей группой представителей десяти стран. Успешная апробация прошла в Норвегии, Украине и Боснии и Герцеговине. Сегодня этот инструмент широко доступен для использования.
- ii. Инновационный учебный курс «Воспитание добропорядочности и снижение риска коррупции». Этот пятидневный курс рассчитан на опытных должностных лиц министерства обороны, министерства внутренних дел и офицеров вооруженных сил уровня подполковника и выше. Этот курс уже проводился шесть раз с участием двадцати стран и, очевидно, будет расширяться.

Как курс самооценки, так и учебный курс предназначены для помощи странам в повышении уровня знаний и приобретении опыта борьбы с коррупцией в сфере обороны.

Программа DAC активно работает со странами Африки в вопросах коррупции в сферах безопасности и обороны, а также поддерживает переговоры по вопросам подписания Договора ООН о торговле оружием.

Важное значение в борьбе с коррупцией в сферах безопасности и обороны играют исследования, которые проводит DAC. Их результаты распространяются среди заинтересованных структур с целью распространения передового опыта и поощрения к внедрению современных антикоррупционных методов. Также DAC публикует раз в два месяца дайджест новостей о случаях коррупции в сфере обороны.

Текущая информация о деятельности Транспаренси Интернешнел в сферах обороны и безопасности, включая статистику, обзоры текущих и прошлых проектов и публикации, доступна на сайте DAC: www.defenceagainstcorruption.org.

Контакты:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Director

Mark Pyman
Tel.: +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Programme Manager

Anne Christine Wegener
Tel.: +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Приложение 3:

Основные сокращения

ГИ	Гуманитарная интервенция
СЕ	Совет Европы
DAC	Комитет содействия развитию ОЭСР (OECD Development Assistance Committee)
ДКВС	Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
СЕАП	Совет евроатлантического партнерства
ЕОА	Европейское оборонное агентство
ЕС	Европейский Союз
ЖЦПБ	Женевский центр политики безопасности
ВВП	Валовой внутренний продукт
МККК	Международный комитет Красного Креста
МПО	Межправительственная организация
ИПП	Индивидуальная программа партнерства
МССБ	Международные силы содействия безопасности (Афганистан)
NAMSA	Агентство НАТО по вопросам содержания и поставок (NATO Maintenance and Supply Agency)
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВЧОК	Вооруженные частные охранные компании
PAP-DIP	План действий по строительству оборонных институций (Partnership Action Plan on Defence Institution Building)
ЧВК	Частные военные подрядчики

ЧГП	Частно-государственное партнерство
СППБ	Система планирования, программирования и бюджетирования (Planning, Programming, and Budgeting System)
ГРП (PRT)	Группа реконструкции провинции (Provincial Reconstruction Team)
ТИ	Транспаренси Интернешнел
ООН	Организация Объединенных Наций
USAID	Агентство международного развития США (US Agency for International Development)

УДК 623.446 (478)

ББК 68.9 (4 Укр)

3-46

Все права защищены. Любое воспроизведение, хранение в любой информационно-поисковой системе или дальнейшая передача любой из частей этой публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопируемых, записывающих и др.) разрешается только при условии предварительного разрешения Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение этой публикации разрешается только при условии, если она не будет, путем соглашения либо каким-либо другим способом, предоставляться во временное пользование, продаваться, сдаваться в прокат или распространяться каким-либо иным образом без предварительного согласия издателя. Распространение этой публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешается при условии сохранения оригинального оформления и обложки и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Под редакцией Тодора Тагарева, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices*. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010). – 384 с., 14 рисунков, 1 таблица, 101 вставка.

Язык оригинальной версии: английский. Женева, 2010

Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами
<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Издание на русском языке осуществлено:
**Центром исследований армии, конверсии и разоружения
и Информационно-консалтинговой компанией
Defense Express Group**

Координатор проекта: **Поляков Леонид Игоревич**

Ответственные за русский выпуск:

Бадрак Валентин Владимирович

Згурец Сергей Григорьевич

Перевод на русский язык: **Поляков Леонид Игоревич**

Верстка: **Кочергина Оксана**

Дизайн обложки: **Христо Близнашки**

© Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010 г.

Киев, 2010

Тираж 1000 экземпляров

ISBN 978-92-9222-114-0 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

ISBN 978-966-96910-3-3 (Defense Express Group)