

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I	Вступление.....	1
Раздел 1	Раковая опухоль коррупции	3
Раздел 2	Стратегический подход к построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению уровня коррупции в оборонном секторе.....	15
Раздел 3	НАТО и развитие программы по построению целостности и воспитанию добропорядочности	27
Раздел 4	Подходы отдельных стран к поддержанию усилий по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в сфере обороны	37
Часть II	Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора	49
Раздел 5	Кадровая политика	51
Раздел 6	Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере	71
Раздел 7	Закупочная деятельность в оборонной сфере	89
Раздел 8	Офсетные схемы.....	108
Раздел 9	Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частного государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны	124
Раздел 10	Утилизация избыточного имущества и объектов инфраструктуры.....	141
Раздел 11	Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности.....	155
Раздел 12	Вопрос добропорядочности в контексте военных операций	169
Раздел 13	Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами.....	182
Часть III	Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах	197
Раздел 14	Важность воспитания добропорядочности	199
Раздел 15	Нормативно-правовое обеспечение	206
Раздел 16	Роль человеческого фактора	228
Раздел 17	Роль правительства.....	245
Раздел 18	Роль парламентариев и счетных структур.....	264
Раздел 19	Роль институций омбудсмена	277
Раздел 20	Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции	293
Раздел 21	Роль гражданского общества и средств массовой информации.....	305
Раздел 22	Роль международных организаций	327

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

Раздел 18

Роль парламентов и счетных структур

В качестве прямых представителей народа парламенты являются главным источником демократической легитимности. Они отвечают за установление правовых рамок, в которых действуют правительство и общество, и играют центральную роль в контроле деятельности исполнительной ветви власти (в частности, министерств обороны и вооруженных сил), а также оборонной промышленности и частных военных подрядчиков. У парламентских комитетов должно быть достаточно полномочий для контроля вопросов бюджета, закупок и кадровых решений в контексте политики и приоритетов национальной безопасности. Для эффективного применения своих полномочий они должны иметь надлежащий доступ к информации и подготовленный персонал, чтобы эту информацию анализировать. Во многих странах парламенты имеют в своем распоряжении счетные структуры. Они призваны выполнять важную роль, состоящую в проведении глубоких исследований правительственных расходов и выявлении злоупотреблений и недостатков.

Этот раздел изучит различные механизмы и вопросы в контексте роли парламента в борьбе с коррупцией и воспитании добропорядочности, увеличении прозрачности и укреплении подотчетности.

Парламентские комитеты

Комитеты являются рабочими органами парламента. Если основные политические вопросы или скандалы могут происходить перед камерами во время пленарных заседаний, то именно в формате работы комитетов парламентарии чаще всего заслушивают свидетельства должностных лиц министерства обороны, обсуждают различные вопросы, проводят расследования или готовят доклады. В большинстве парламентов есть комитет, который несет главную ответственность за оборонные вопросы, хотя и часто в более широком объединении с другими вопросами национальной безопасности. Вместе с тем, разные аспекты такой сложной сферы, как оборона, обязательно рассматриваются и во многих других комитетах, например, по вопросам финансов, внешней политики, прав человека или контроля над разведкой.

Сфера ответственности комитета по вопросам обороны и безопасности включает:

- разработку законодательных актов по вопросам безопасности и обороны;
- предложения по вопросам бюджета и контроля расходов;
- обзор деятельности правительства в сфере безопасности и обороны;
- предложения относительно ратификации парламентом международных обязательств и соглашений;

- 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» С-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 – 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 долгосрочным 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 парламентау. В случае расходов в пределах между 25 и 100 миллионами долларов, потребности должны быть утверждены парламентамским 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 парламентамем 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 парламентамем.

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 придиричивая 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.

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 найма 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 Дженерак 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 продемонстрировать 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.