

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 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 сосредотачиваться 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 поддержать 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 делящемся 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 помогли 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 провайдера, 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. И так, 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 ВАЕ – Соединенное Королевство

В феврале 2010 года британская фирма по производству оружия ВАЕ 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 Тегелка 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.reclaimthedia.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535.

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 Джибути. 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 парламента в их, безусловно, важнейшей функции согласования политики недостаточно развита. У многих парламента 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 «войны 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.