

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
позитивного досвіду

ЗМІСТ

Частина I	Вступ	1
Розділ 1	Ракова пухлина корупції	3
Розділ 2	Стратегічний підхід до будування цілісності, виховання доброчесності та зниження рівня корупції в оборонному секторі	15
Розділ 3	НАТО та розвиток програми з будування цілісності і виховання доброчесності	27
Розділ 4	Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будування цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони	37
Частина II	Корупційні ризики та слабкі місця оборонного сектору	49
Розділ 5	Кадрова політика	51
Розділ 6	Бюджетний процес та фінансовий менеджмент у воєнній сфері	71
Розділ 7	Закупівельна діяльність в оборонній сфері	89
Розділ 8	Офсетні схеми	108
Розділ 9	Потенційні переваги та ризики аутсорсингу, приватизації і приватно-державного партнерства при їх запровадженні у сфері оборони	124
Розділ 10	Утилізація надлишкового майна та об'єктів інфраструктури	141
Розділ 11	Участь персоналу та активів збройних сил в економічній діяльності	155
Розділ 12	Питання доброчесності в контексті військових операцій	169
Розділ 13	Боротьба з корупцією у сфері оборони в країнах з невирішеними територіальними суперечками та замороженими конфліктами	182
Частина III	Виховання доброчесності та скорочення корупційного потенціалу в оборонних структурах	197
Розділ 14	Важливість виховання доброчесності	199
Розділ 15	Нормативно-правове забезпечення	206
Розділ 16	Роль людського чинника	228
Розділ 17	Роль уряду	245
Розділ 18	Роль парламентів та рахункових структур	264
Розділ 19	Роль інституцій омбудсмена	277
Розділ 20	Оборонна промисловість як союзник у зниженні корупції	293
Розділ 21	Роль громадянського суспільства і засобів масової інформації	305
Розділ 22	Роль міжнародних організацій	327

Частина IV	Імплементация програм виховання доброчесності	343
Розділ 23	Практична робота над змінами.....	355
Розділ 24	Врахування культурної специфіки конкретної організації під час реалізації заходів з будування цілісності й виховання доброчесності.....	359
Додаток I		374
Додаток II		379
Додаток III		381

Розділ 4

Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони

Проекти з будувannya цілісності і виховання доброчесності підтримують не тільки НАТО в цілому, але й окремі держави з числа членів та партнерів альянсу. У цьому Розділі наводяться декілька прикладів найсучасніших підходів до підтримки подібних ініціатив, а також надаються рекомендації, вироблені на основі позитивного досвіду. З тексту Вставки 4.1 можна дізнатися про погляди однієї окремої держави, яка підтримує більш глобальні зусилля НАТО і Ради євроатлантичного партнерства в реалізації проєктів, спрямованих на будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження корупційних ризиків у військових організаціях.

Вставка 4.1. Боротьба з корупцією у сфері оборони з точки зору Швейцарії

Важливість боротьби з корупцією набуває все більшого значення у контексті зусиль з підтримки міжнародної безпеки. Це визнається як у НАТО, так і серед її партнерів, які представляють цивільну громадськість. Заходи з будувannya цілісності, виховання доброчесності, підвищення стандартів прозорості та впровадження принципів верховенства закону будуть мати величезний вплив у кожному з найважливіших напрямків сучасної діяльності у сфері міжнародної безпеки (зброя масового знищення, протиракетна оборона, громадянські війни, глобальне потепління), а отже й на загальний стан міжнародної безпеки в цілому. Виходячи з цього, Швейцарія активно підтримує План дій з будівництва оборонних інституцій держав-партнерів (PAP-DIB) та разом із Польщею і Сполученим Королівством входить до трійки країн, які очолюють Трастовий фонд проєкту «Будувannya цілісності і виховання доброчесності».

Джерело: Його високоповажність посол Швейцарії у НАТО Жан-Жак де Дардел. Виступ під час конференції з питань будувannya цілісності, виховання доброчесності та будівництва оборонних інституцій, Монтеррей, Каліфорнія (25-27 лютого 2009 р.).

Підхід США до будування цілісності і виховання доброчесності¹

Базові принципи

Підхід США до надання допомоги країнам-партнерам у зниженні військової корупції базується на засадах партнерства, комплексного підходу до реформування сектору безпеки та приділення головної уваги питанням посилення оборонних інституцій. США визнають важливість партнерства при наданні допомоги державам у підтримці власної безпеки, а також безпеки на міжнародному рівні. Під час свого відомого виступу в Канзаському університеті у 2007 році, Міністр оборони США Роберт Гейтс заявив, що «можливо, найважливішим військовим компонентом нашої спільної боротьби з тероризмом є не стільки боротьба, яку ми ведемо самостійно, скільки те, як ми стимулюємо наших партнерів та допомагаємо їм самим захищати себе та ефективно управляти власною державою». У відповідності із заявою Роберта Гейтса, Міністерство оборони США суттєво збільшило рівень ресурсного забезпечення діяльності зі зміцнення потенціалу державного управління у країнах-партнерах.

Крім того, Міністерство оборони, Державний департамент та Агентство міжнародного розвитку США (USAID) погодили комплекс спільних керівних принципів для впровадження більш комплексного підходу до реформування сектору безпеки². Відповідний документ містить рекомендації для спеціалістів цих двох департаментів та Агентства USAID, які займаються питанням планування і реалізації реформ у секторі безпеки іноземних держав з числа партнерів США. Документ передбачає комплексний підхід до діяльності з реформування інституцій, процесів і сил, які захищають безпеку та сприяють запровадженню принципів верховенства закону. Один з цих керівних принципів полягає у тому, що оперативна підтримка має бути збалансованою по відношенню до інституційної реформи. Тобто головна увага має приділятися механізмам управління, фінансування, контролю та підтримки сил, що будуються за допомогою США. Вважається, що успіх діяльності та здатність до самодостатнього розвитку цих сил залежить від організацій і процесів, які їх підтримують, а також від здатності людей очолювати ці сили та керувати ними. Згідно з цими рекомендаціями, принципи ефективного державного управління – тобто звітність, відповідальність, прозорість, повага до прав людини та законність – мають вбудовуватись у загальний процес розвитку сил і органів (інституцій) безпеки. Третій принцип, на якому базується американський підхід, полягає у розумінні того, що будування цілісності і виховання доброчесності є невід’ємними складовими частинами будівництва оборонних інституцій. Зокрема, інтерес США до підвищення стандартів цілісності і доброчесності безпосередньо обумовлений інтересами боротьби з корупцією та її руйнівними наслідками.

¹ Опис підходу США базується на матеріалах доповіді заступника міністра оборони з питань глобальної безпеки Джозефа Бенкерта (Joseph Benkert). *Будування цілісності і виховання доброчесності та будівництво оборонних інституцій, Доповідь на конференції* (Монтеррей, Каліфорнія: 25-27 лютого 2009 р.).

² Агентство міжнародного розвитку, Міністерство оборони та Держдепартамент США, *Реформа сектору безпеки* (лютий 2009 р.), www.state.gov/documents/organization/115810.pdf.

Корупція є загрозою для нашої спільної безпеки. Ця загроза є такою ж небезпечною, як і діяльність зовнішнього ворога, який підриває оборонні спроможності держави. Корупція допомагає нашим спільним ворогам та полегшує реалізацію поставленої ними мети. Будування цілісності і доброчесності та боротьба з корупцією є двома сторонами однієї медалі. Однак інтерес до будування цілісності і доброчесності базується на більш позитивних принципах, ніж боротьба з корупцією. У той час, як підтримка безпеки стає спільною справою усього міжнародного співтовариства, такою ж спільною справою має бути і захист безпеки за допомогою організацій та структур, які відображають сутність Північноатлантичного альянсу – союзу, що створювався для захисту свободи наших народів та заснований на принципах демократії, свободи особистості і верховенства закону. Тому США разом з НАТО, іншими міжнародними організаціями та неурядовими структурами докладають так багато зусиль для посилення оборонних інституцій через підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності.

Головні компоненти

Діяльність із упровадження в оборонних інституціях ідеалів цілісності, доброчесності та прозорості складається як із внутрішніх елементів, пов'язаних з потенціалом самих цих інституцій, так і зовнішніх елементів. Потенціал оборонних інституцій, у свою чергу, складається з людей, процесів, організацій та інфраструктури, необхідних для розвитку, управління, підтримки й використання потрібних спроможностей для виконання завдань національної безпеки. Тому дуже важливо, щоб у програмах з будування цілісності і виховання доброчесності були задіяні всі ці компоненти, тобто люди, процеси, організації та інфраструктура.

Люди

Успіх будь-якої діяльності починається з людей. Інституція (або організація) є тільки оболонкою, в межах якої талановиті спеціалісти перетворюють ідеї та ресурси на інструменти безпеки. З цього випливає, що у центрі діяльності зі створення в оборонних інституціях культури цілісності й доброчесності мають бути освіта, виховання та підготовка спеціалістів у сфері оборони, як військових, так і цивільних. Цілісність і доброчесність мають стати одними з головних характеристик систем професійного розвитку. Система освіти й виховання повинна готувати спеціалістів у найбільш корупційно небезпечних сферах діяльності, зокрема, у сфері закупівель, до розуміння і прийняття чітких етичних обмежень, а також забезпечувати їх допоміжними механізмами юридичної допомоги і консультацій, до яких вони могли б звертатись у разі виникнення корупційного ризику.

Але наскільки важливою не була б культура цілісності й доброчесності, спеціалістам оборонного сектору також потрібні необхідні інструменти, які дозволять їм діяти відповідно до цих принципів. Освіта та виховання спеціалістів оборонного сектору мають забезпечити їх засобами для оцінки стандартів прозорості, звітності і відповідальності власної оборонної організації; надати їм знання про передовий досвід у відповідних сферах, а також навчити їх правильно реалізовувати цей досвід на практиці. Процес освіти, виховання та підготовки, який культивує етичну поведінку, цілісність і доброчесність, а також забезпечує інструменти для будування цілісності і доброчесності на рівні оборонної організації в цілому, є безупинним процесом, який має тривати впродовж всієї професійної кар'єри спеціаліста.

Процеси та механізми

Другим важливим компонентом розвитку потенціалу оборонної організації є вбудовування принципів цілісності й доброчесності у процеси і механізми, навколо яких побудована діяльність оборонної організації. Цілком очевидно, що механізми прозорості мають бути невід'ємною складовою систем планування, формування й виконання бюджетів, а також закупівель. Процеси укладання контрактів та закупівельні проекти мають складатися з декількох етапів, де результати роботи на кожному з цих етапів будуть контролюватись і перевірятись, і де будуть чітко визначені «контрольні точки» для прийняття рішень щодо переходу до наступного етапу або перегляду відповідного проекту. Крім цього, у відповідності з вимогами національної безпеки, мають існувати системи для здійснення зовнішньої перевірки цих процесів та рішень, які приймаються за результатами таких перевірок. Ці механізми і процеси мають розроблятися з урахуванням історії, правової системи та культури відповідної держави. Але вони будуть дієвими тільки за умови бажання та повної відповідальності цієї держави за впровадження в своїх безпекових і оборонних структурах ідеалів цілісності, доброчесності й прозорості.

Організації

Третім важливим елементом є внутрішні структури й організації, що відповідають за розвиток та забезпечення стандартів звітності, відповідальності, нагляду і контролю. У США, наприклад, майже всі урядові структури й організації мають генеральних інспекторів, які виконують функції незалежних контролерів. Вони контролюють дотримання стандартів звітності й відповідальності і реагують, у тому числі, на сигнали анонімних інформаторів, які бажають повідомити про факти порушення законодавства, але бояться розкривати своє ім'я з остраху бути покараними за свій мужній вчинок.

Окрім інституту незалежних інспекторів, існують і спеціальні внутрішні структури, що виконують профілактичні функції. Зокрема, це можуть бути спеціалісти з правових і етичних питань, які консультують політиків і представників влади, попереджаючи їх про «слабкі ланки», де можуть виникнути проблеми. Невеликий обсяг такої профілактичної роботи, яка може здійснюватись, наприклад, у вигляді періодичних правових експертиз або консультування посадовців у сфері закупівель, не тільки знижує ризик порушення законодавства, але й економить кошти, що довелося б витратити на розслідування порушень і притягнення порушників до відповідальності.

Інфраструктура

Четвертий елемент – це інфраструктура цілісності, доброчесності, прозорості, звітності і відповідальності. Під терміном «інфраструктура» часто розуміють тільки будівлі та комп'ютерні системи. Але у даному контексті під цим терміном ми маємо на увазі правові та політичні механізми, необхідні для забезпечення в оборонному секторі стандартів цілісності і доброчесності. Наприклад, це можуть бути вимоги щодо розробки та офіційної публікації стандартів поведінки і процедур, на яких будуються процеси і механізми прозорості, звітності й відповідальності. Одним з найкращих інструментів будівництва цілісності й доброчесності, які вже довели свою ефективність на практиці та рекомендуються для запровадження в якості позитивного досвіду, є прийняття так званих «пактів доброчесності» (integrity pacts). Це чудо-

вий приклад застосування нетрадиційного підходу до утворення інфраструктури цілісності й доброчесності³.

Зовнішні компоненти

Окрім внутрішніх, є й зовнішні елементи цілісності, доброчесності, прозорості, звітності й відповідальності, які існують за межами оборонних інституцій, але при цьому мають велике значення для успіху їх діяльності. Процес будівництва оборонних інституцій ніколи не буде повністю ефективним та успішним, якщо він не буде органічно інтегрований до більш загального процесу реформування сектору безпеки за межами оборонних інституцій. У лютому 2009 були затверджені основні напрямки діяльності уряду США з реформування сектору безпеки. Відповідний документ є унікальним у тому сенсі, що його розробка й затвердження стали результатом спільної роботи Міністерства оборони, Державного департаменту та Агентства міжнародного розвитку USAID.

Цей документ має велике значення, оскільки у ньому визнається необхідність застосування більш комплексного підходу, який інтегрує у собі оборонні і дипломатичні інструменти, а також інструменти розвитку, і поширює сферу їх застосування на всі організації і структури, задіяні у реформуванні сектору безпеки, у тому числі й ті, що функціонують за межами системи безпеки як такої. Коли ми говоримо про зовнішні компоненти, мова йде, перш за все, про парламенти та інші органи законодавчої влади, які забезпечують міцний правовий фундамент для функціонування сектору оборони. Відповідне законодавство повинно мати обмежувальний характер на основі вимог прозорості, й у той же час заборонний характер на основі вимог звітності й відповідальності та чіткого визначення протиправних дій. Парламенти мають забезпечувати нагляд і контроль інститутів безпеки, і їм же має належати провідна роль у забезпеченні стандартів прозорості, звітності й відповідальності при формуванні і виконанні оборонного бюджету та здійсненні процесу військових закупівель. Тому комплексний підхід до будування цілісності і доброчесності в оборонних інституціях має передбачати, у тому числі, й підтримку провідної ролі виборних органів законодавчої влади.

По-друге, ефективне забезпечення стандартів прозорості, звітності і відповідальності в оборонному секторі вимагає створення потужного зовнішнього механізму правового регулювання. Наприклад, спеціалісти визнають, що посилення потенціалу оборонної організації у розслідуванні кримінальних злочинів не буде мати бажаного ефекту без підвищення загальної ефективності правової та судової систем відповідної держави. Політика і практична діяльність держави у сфері безпеки мають будуватись на засадах верховенства закону і реалізовуватись у більш загальному контексті сектору права. Метою нашої допомоги у цій сфері має стати створення сприятливих умов, за яких оборонна організація відповідної держави буде діяти в межах існуючого поля внутрішнього і міжнародного права та буде підтримувати зусилля, спрямовані на розвиток і реалізацію принципів верховенства закону.

³ Керівні принципи та приклади реалізації антикорупційних угод у сфері оборони надані у Розділах 7, 16 і 17.

Членство в НАТО передбачає виконання певних обов'язків, які складаються як з політичних, так і військових компонентів. Альянс у цілому та окремі держави, що входять до його складу, вважають, що оборонна діяльність має бути тісно пов'язаною з іншими сферами державного управління. Тому діяльність з будівництва цілісності й доброчесності в оборонних організаціях має бути узгодженою і синхронізованою із заходами з реформування сектору безпеки, які здійснюють інші міністерства та урядові структури⁴.

По-третє, участь у діяльності з підвищення в оборонних організаціях стандартів прозорості, звітності й відповідальності мають також брати й організації, які представляють громадянське суспільство. Це можуть бути професійні асоціації, наглядові органи цивільного сектору, експертно-аналітичні заклади, правозахисні організації, неурядові організації, засоби масової інформації та інші зацікавлені структури. Відповідальні організації громадянського суспільства мають розглядатись як партнери та допоміжні інструменти в реалізації спільної мети – досягнення у структурах оборони та безпеки високих стандартів цілісності і доброчесності.

Окрім здійснення нагляду за діяльністю сектору безпеки, важлива роль громадянського суспільства полягає й у тому, що воно є рупором суспільних вимог до підвищення стандартів доброчесності, звітності і відповідальності на всіх рівнях та в усіх сферах державного управління. Керівники держав мають адекватно реагувати на вимоги суспільства щодо впровадження культури цілісності й доброчесності на рівні державних інституцій. Ця культура повинна стати невід'ємною складовою існування усіх структур державної влади будь-якого рівня, і сприяти зміцненню цієї культури має саме громадянське суспільство. Наша спільна робота має бути спрямованою на розвиток спроможностей окремих держав у забезпеченні власної безпеки і, у співробітництві з нашими союзниками та партнерами, на зміцнення нашої спільної безпеки. Відповідна робота потребує створення не тільки потужних сил безпеки, але й потужних спроможностей і потенціалу організацій та структур, які здійснюють управління цими силами та забезпечують їх діяльність. Для того, щоб мати можливість ефективно вирішувати свої завдання та користуватись повагою суспільства, ці організації та структури повинні демонструвати високі стандарти цілісності й доброчесності, та бути прозорими і відповідальними. США могли б допомогти державам у створенні таких організацій.

Підхід Канади до реформування сектору безпеки та її роль в Афганістані⁵

Канада є одним із ключових міжнародних гравців в Афганістані. Рівень її активності у відбудові цієї держави є надзвичайно високим, особливо коли брати до уваги обсяг наданих ресурсів для

⁴ НАТО сподівається, що це розуміння буде обов'язково відображене в «Плані дій з членства в НАТО» для будь-якої з країн-партнерів, яка побажає приєднатись до Плану.

⁵ Підготовлено за матеріалами статті Девіда Лоу "Канада в Афганістані: Концепції, політика, гравці та перспективи" (David Law, "Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects," *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Літо 2009 р.): 25-51.

підтримки програм розвитку, а також рівень взятих на себе військових зобов'язань, враховуючи, що Канада має великий досвід участі у миротворчій діяльності. У відбудові Афганістану сьогодні задіяна велика кількість учасників, і Канада є тільки одним з них. До числа інших гравців входять широка коаліція держав разом зі своїми миротворчими підрозділами, а також неурядові і міжурядові організації, приватні військові й охоронні підприємства, місцеві та міжнародні ЗМІ і, звичайно, сам уряд Афганістану, без якого вся ця діяльність була б неможливою. Стратегія Канади щодо реформування сектору безпеки в Афганістані існує вже близько семи років. У свої діяльності канадці завжди намагалися застосовувати комплексний інтегрований підхід і завжди закликали до цього уряди інших держав, як донорів, так і самого Афганістану. Сьогодні триває пошук оптимального балансу між проектами з підвищення ефективності державного управління в Афганістані та програмами, які мають на меті підготовку сил безпеки Афганістану до прийняття на себе функцій із захисту безпеки держави від імені афганського народу. Ці позитивні елементи є складовою частиною нового підходу до міжнародної місії в Афганістані з боку нинішнього канадського уряду.

Після закінчення епохи «холодної війни» Канада ідентифікувала для себе чотири загальні стратегічні принципи, навколо яких вона визначає і будує свою діяльність у сфері сприяння розвитку інших держав, особливо тих, що опинились у важкому становищі. Це безпека людей; комплексний інтегрований підхід; стратегія цілісності державного управління (whole-of-government approach) та реформування сектору безпеки. Хоча ці стратегічні принципи час від часу входять у протиріччя з політичними рішеннями, всі вони можуть застосовуватись одночасно, оскільки не суперечать один одному (див. Мал. 4.1). Всі ці принципи все частіше вико-



Мал. 4.1: Концепції та зв'язки систем безпеки і розвитку

ристовуються в єдиному контексті, і кожний з них у тій чи іншій мірі виступає як мобілізуючий конструктивний елемент діяльності Канади в Афганістані. Стратегічні цілі діяльності Канади в Афганістані майже не змінилися з того часу, як у 2001-2002 роках там були розміщені перші канадські підрозділи, незважаючи на те, що за цей період у Канаді змінилися вже три уряди. Одна з головних цілей полягає у сприянні стабільності та розвитку в Афганістані, що відображає генеральну лінію канадського уряду на зміцнення безпеки людей у нестабільних країнах⁶.

Військова місія Канади в Афганістані стала визначальним фактором, який дозволив канадському контингенту здійснювати різні види діяльності, пов'язані з реформуванням сектору безпеки. Загальні стратегічні принципи цієї діяльності зафіксовані в "Афганському пакті" (*Afghanistan Compact*) та описані більш детально у "Стратегії національного розвитку Афганістану" (*Afghanistan National Development Strategy*). У цьому документі викладений зміст п'ятирічної програми співробітництва між урядом Афганістану та міжнародною спільнотою у трьох сферах діяльності: безпека; державне управління, законність, правопорядок, правове управління та права людини; і соціально-економічний розвиток. Четвертим напрямком співробітництва, який перетинається з усіма трьома іншими напрямками, визнана боротьба з контрабандою наркотиків. Діяльність усіх провідних міністерств та відомств Канадського уряду, що мають відношення до Афганської місії, тісно пов'язана з першими трьома напрямками міжнародного співробітництва, передбаченими цією програмою.

Велике значення у контексті реформування сектору безпеки має діяльність Груп з відбудови афганських провінцій. Ці групи складаються з цивільних та військових спеціалістів і мають сприяти створенню необхідних умов безпеки для відбудови афганських регіонів. Хоча ці групи побудовані за принципом цивільно-військового партнерства, до складу структури командування Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані входять тільки військові елементи цих груп. Одне з головних завдань Груп PRTs полягає у підтримці (в залежності від конкретних обставин та з урахуванням існуючих ресурсів і спроможностей конкретних груп) діяльності з реформування сектору безпеки з метою сприяння загальним процесам відбудови Афганістану.

Логічним продовженням «Доповіді Менлі» став затверджений Канадським урядом документ під назвою «Діяльність Канади в Афганістані: Визначення напрямків діяльності на період до 2011 року»⁷. У цьому документі міститься об'єктивна оцінка ситуації в Афганістані. Зокрема, що стосується якості державного управління, Оттава вказує на існування хронічних проблем, пов'язаних зі слабкістю органів державної влади в Афганістані, а також дуже низький рівень довіри суспільства до держави через хронічну системну корупцію, яка охопила

⁶ «Незалежна конференція з питань майбутньої ролі Канади в Афганістані» (Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, також відома як «Доповідь Менлі»/Manley Report) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/draft-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

⁷ Уряд Канади, *Діяльність Канади в Афганістані: Визначення напрямків діяльності на період до 2011 року* (Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011) (Оттава: Уряд Канади, червень 2008 р.)

усі сфери управління. У зв'язку з цим документ передбачає реалізацію цілої низки ініціатив, робота над якими вже почалася:

- У структурі Канадського уряду створений Спеціальний комітет з питань Афганістану, а питаннями міжвідомчої координації відповідної політики тепер буде займатись Таємна рада при Прем'єр-міністрові Канади. Комітет має окремий штат та керівництво, до складу якого входять заступники міністрів іноземних справ, оборони, державної безпеки, а також Канадського агентства міжнародного розвитку.
- Канадський уряд зобов'язався раз на три місяці звітувати перед парламентом країни та новоствореним Спеціальним комітетом з питань Афганістану, а також підвищити рівень інформування ЗМІ та суспільства з питань політики уряду щодо Афганістану. Уряд також зобов'язався розробити систему критеріїв для оцінки досягнень у реформуванні сектору безпеки, підвищенні якості державного управління та забезпеченні загального процесу розвитку в Афганістані, а також оцінки діяльності Канадського уряду у відповідних напрямках.
- Здійснено перегляд напрямків діяльності Канадського уряду в Афганістані. Зокрема, діяльність зі сприяння розвитку та безпеці тепер буде сконцентрована у провінції Кандагар. Крім того, до складу керівництва Групи з відбудови провінції Кандагар буде призначений один з цивільних посадовців високого рангу, а загальну кількість канадських цивільних спеціалістів у країні буде значно збільшено. Канадським учасникам буде надано більше свободи у прийнятті рішень з урахуванням місцевих умов. Що стосується країни в цілому, Канада має твердий намір продовжувати та розвивати свої зусилля, спрямовані на посилення потенціалу демократії й ефективного державного управління в Афганістані, а також активно сприяти загальному процесові національного примирення на політичному рівні.

Рекомендації

- Ініціативи та проекти з будування цілісності й виховання доброчесності у сфері оборони необхідно розглядати переважно у контексті будівництва оборонних інституцій.
- Діяльність з будівництва оборонних інституцій, особливо у нестабільних державах, має розглядатись у більш широкому контексті реформування сектору безпеки та бути безпосередньо узгодженою з діяльністю у сприянні загальним процесам розвитку.
- Необхідною передумовою успіху діяльності з реформування сектору безпеки є координація дій між різними відомствами як країн-донорів, так і держав, які є об'єктами міжнародної діяльності.
- Міжвідомча координація, яка є прозорою та забезпечує механізми відповідальності і вчасної звітності перед парламентами, а також активна участь цивільної громадськості є необхідною передумовою забезпечення легітимності міжнародних місій зі сприяння безпеці й розвитку, а також постійної підтримки відповідної діяльності з боку суспільства.

Вставка 4.2. Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах

У 2007 році Комітет сприяння розвитку (DAC) у складі Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), куди входять міністри з питань розвитку та голови міністерств і відомств більшості з країн-донорів, затвердив документи про «Головні напрямки політики» та «Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах і ситуаціях». Ці принципи відображають розуміння того, що зміст міжнародної діяльності у нестабільних і більш стабільних державах має бути різним, і визнають наступне:

- процесам розвитку у нестабільних державах серйозно перешкоджають такі проблеми, як слабкість системи державної влади, обмеженість потенціалу управління, хронічна гуманітарна криза, постійна напруга в суспільстві, насилля або наслідки громадянської війни;
- рушійною силою процесів подолання бідності та забезпечення довготривалою безпеки у нестабільних країнах мають бути уряди і народи цих країн;
- хоча міжнародна діяльність сама по собі не може покласти край нестабільності у державі і перетворити її на стабільну державу, впровадження та застосування спільних принципів може сприяти посиленню позитивного ефекту і, у той же час, мінімізації негативного ефекту від міжнародної діяльності.

Стратегічне бачення міжнародної діяльності у нестабільних державах полягає у тому, що ця діяльність має сприяти зусиллям місцевих реформаторів у створенні ефективних та потужних інститутів державної влади, що діють у повній відповідності з вимогами законодавства. Для досягнення прогресу у цьому напрямку необхідні спільні та добре скоординовані зусилля як на рівні уряду та окремих організацій, так і за їх межами. Виходячи з цього, у документі «Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах і ситуаціях» підкреслюється важливість і необхідність наступних принципів:

- діяльність має розпочинатись з розгляду й оцінки особливостей існуючої ситуації в конкретній країні;
- упевненість в тому, що будь-який вид діяльності не завдає шкоди країні;
- головним завданням діяльності має бути будівництво держави;
- серед головних пріоритетів діяльності має бути профілактика порушень законодавства;
- визнання взаємозв'язку між цілями і завданнями діяльності у сферах політики, безпеки та розвитку;
- боротьба з дискримінацією як головною перешкодою на шляху до розвитку стабільного суспільства, яке надає рівні можливості для усіх громадян;
- узгодження діяльності з пріоритетами конкретної країни. Для цього мають використовуватись різні шляхи в залежності від існуючої ситуації та особливостей цієї країни;
- узгодження практичного механізму координації дій різних міжнародних гравців;

- діяти оперативно, але не припиняти діяльності доти, доки результати спільної діяльності не почнуть давати свої плоди;
- уникнення «білих плям», тобто допомога, якщо це можливо, має надаватись усім, хто її потребує.

До кінця 2006 року ці принципи були випробувані під час міжнародних місій у 9-ти різних країнах, а їх застосування вже активізувало процеси змін у поведінці країн-донорів. Група з питань нестабільних держав (Fragile State Group) у складі Комітету DAC розробляє практичні рекомендації щодо реалізації цих принципів, які допоможуть державам-донорам конкретизувати свою стратегію і програми діяльності у нестабільних країнах.

Джерело: Управління з питань розвитку співробітництва (DCD) та Комітет сприяння розвитку (DAC) Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), офіційний сайт «Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах» (Principles for Good International Engagement in Fragile States), www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html; OECD, *Застосування стратегії цілісності державного управління по відношенню до нестабільних держав* (Whole of Government Approaches to Fragile States), (Париж: ОЕСР, 2007 р.), [www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf](http://dataoecd/15/24/37826256.pdf).