

СОДЕРЖАНИЕ

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

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

Раздел 9

Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частно-государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны

Многие рекомендации, выработанные на основе положительного опыта деятельности по снижению коррупционных рисков в сфере стандартной практики оборонных закупок, могут успешно применяться и во время осуществления менее традиционных контрактных схем, в том числе аутсорсинга («испытания в условиях свободного рынка» и «выбор поставщиков на тендерной основе»), приватизации и частно-государственных партнерств (ЧГП). Ко всем этим видам деятельности должны применяться два общих требования: выбор участников через открытые тендеры и осуществление независимого надзора и контроля. Применение этих двух требований в сочетании с комплексом инструментов обеспечения целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, разработанным с учетом специфики каждой отдельной страны, может повысить для корыстолюбивых должностных лиц ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях и, таким образом, способствовать снижению уровня коррупции.¹

Сегодня министерства обороны разных стран обеспокоены двумя вещами:

- эффективность – т.е. создание наиболее оптимальной структуры сил и средств вооруженных сил с точки зрения обеспечения интересов национальной и коллективной безопасности;
- результативность – т.е. максимально эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов.

Учитывая существующую ситуацию и ее влияние на формирование и выполнение военных бюджетов, обеспечение эффективности и результативности требует пересмотра некоторых экономических механизмов деятельности оборонной организации. Задача повышения эффективности и результатив-

¹ Симеон Дьянков и Питер Мьюррелл, «Реструктуризация предприятий в переходной период: Количественное исследование» (Simeon Djankov and Peter Murrell, 'Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey'), *Journal of Economic Literature* 40:3 (сентябрь 2002): 739-92.

ности сферы государственного управления сегодня все чаще решается за счет привлечения структур частного сектора. Государства НАТО и партнеры альянса все больше полагаются на возможности частного сектора, когда речь идет о следующем:

1. Поставка вооружений и предоставление услуг по материально-техническому обеспечению и технической поддержке военного оборудования и объектов инфраструктуры (аутсорсинг).
2. Получение дополнительных поступлений от продажи избыточного имущества или объектов инфраструктуры, которые больше не нужны военной организации (приватизация), особенно в условиях жесткого ограничения оборонного бюджета.
3. Привлечение инвестиций частного сектора к военным проектам и оборонной деятельности (частно-государственные партнерства).

Вставка 9.1. Возможные схемы выбора поставщиков

Аутсорсинг. Отдельные виды организационной деятельности передаются (как правило, через организацию соответствующих тендеров) производителям или поставщикам, специализирующимся на таких видах деятельности.

Выбор поставщиков через конкурсы. Государственные организации конкурируют с частными структурами за право участия в государственных закупках (явление также известное как «частно-государственная конкуренция» или «испытания в условиях свободного рынка»).

Приватизация. Производственные мощности и объекты инфраструктуры, находящиеся в государственной собственности, а также соответствующий персонал переходят в частный сектор – через приватизационные аукционы или на безальтернативных началах.

Частно-государственные партнерства. Общие частно-государственные предприятия, где каждый из партнеров решает задачи в соответствии со своей компетенцией, и деятельность которых наилучшим образом отвечает четко определенным государственным нуждам благодаря оптимальному распределению ресурсов, рисков и прибылей. Сегодня некоторые государства стараются создавать такие предприятия из наилучших представителей государственного и частного секторов, которые выбираются через тендеры или на безальтернативных условиях. Одним из примеров частно-государственного партнерства является проект частного финансирования (или так называемый «инициативный» проект), где деятельность фактически финансируется за счет частного сектора в обмен на получение части сэкономленных бюджетных средств или гарантии участия в государственных закупках.

Государственное предпринимательство (франчайзинг). Одно государственное ведомство специализируется на определенных функциях, которые оно передает другим государственным ведомствам или даже частному сектору (через конкурсы или без проведения предварительного конкурса).

Источники: Жак С. Ганслер и Роджер К. Липитц, *Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика* (Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*), New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansker_Report.pdf; Канадский Совет по вопросам частно-государственных партнерств (The Canadian Council for Public-Private Partnerships), www.pppcouncil.ca.

Однако, вопреки всем преимуществам аутсорсинга, приватизации и ЧГП, в сферах, где они открывают возможности для повышения эффективности и результативности деятельности вооруженных сил, существует большая угроза коррупционного риска. Для достижения желаемых результатов аутсорсинга, приватизации и ЧГП необходимо обеспечить оптимальный баланс таких аспектов, как компетентное и этическое руководство, мощные институты (рыночная конкуренция, четкая нормативно-правовая база, эффективная правовая/судебная система) и эффективный надзор и контроль (необходимые возможности для осуществления сравнительных оценок и мониторинга/аудита), которые будут препятствовать коррупции, не осуществляя при этом отрицательного влияния на эффективность и результативность деятельности вооруженных сил. Объединение целостности и добропорядочности базовых процессов и эффективности институтов является гарантией обеспечения наилучших результатов от аутсорсинга, приватизации и ЧГП. В идеале, задачами каждого из государств и партнеров НАТО должен быть поиск оптимального комплекса мер по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, которые будут осуществляться совместно с другими государствами-членами и партнерами альянса и способствовать минимизации коррупционного риска аутсорсинга, приватизации и ЧГП. Хорошо скоординированные антикоррупционные меры и проекты, например инициированный Транспаренси Интернешнел проект «Пакты о добропорядочности в сфере оборонных закупок» (см. Разделы 7 и 17), будут побуждать ключевых игроков к активным действиям, направленным на повышение эффективности и результативности выполнения государствами своих обязательств в сфере национальной и коллективной безопасности.

Коррупционные риски в сфере принятия решений относительно производства или закупки определенных образцов вооружений и военной техники или услуг

Один из сложных вопросов, которые постоянно должны решать министерства обороны любой страны мира, лежит в плоскости выбора между самостоятельным производством или созданием необходимого военного оборудования, инфраструктуры, материально-технических средств и услуг, с одной стороны, и их закупкой, с другой стороны. Если говорить иными словами, выбор состоит в том, будет ли министерство обороны больше заниматься вопросами оборонного бизнеса, или увеличит долю этого бизнеса, которая передается в компетенцию частного сектора. Этот выбор в конечном счете будет зависеть от двух ключевых факторов. Первый – это анализ возможного выбора с точки зрения «эффективности», а второй – анализ с точки зрения «результативности». Примерами анализа с точки зрения эффективности могут служить анализ оборонной стратегии США 'Quadrennial Defense Review', проводимый раз в четыре года, а также анализ 'Base Realignment and Closure', где рассматривается и обосновывается целесообразность перепрофилирования или закрытия военных баз. Анализ с точки зрения эффективности обосновывает необходимость изменения размера и состава оборонной инфраструктуры, а также деятельности по материально-технической поддержке этой инфраструктуры в соответствии с существующими и будущими угрозами, и осуществляется совместно с другими членами и партнерами альянса.

Анализ с точки зрения результативности определяет оптимальную структуру сил и средств, изучает возможности снижения стоимости оборонной деятельности и /или повышения ее результативности. В результате анализа эффективности все имеющиеся ресурсы и виды деятельности распределяются по

Вставка 9.2. Военная «инфраструктура» и возможные схемы выбора поставщиков

В состав военной «инфраструктуры», как правило, входят:

- закупочные организации;
- главная служба тыла;
- главная кадровая служба;
- служба связи;
- управление строительства и развития вооруженных сил;
- объекты инфраструктуры;
- медицинская служба;
- научно-техническая служба;
- служба образования, воспитания и боевой подготовки.

Все три схемы выбора поставщиков, которые рассматриваются в этом Разделе, используются вооруженными силами стран всего мира. Например:

- Аутсорсинг используется в сфере тылового и материально-технического обеспечения.
- Частно-государственные партнерства используются в сфере строительства жилья для военнослужащих и объектов военной инфраструктуры.
- Многие функции медицинского обеспечения осуществляют приватизированные структуры.

двум категориям, определяющим их как «необходимые» или «ненужные». Ресурсы и виды деятельности по технической поддержке, которые оказались в категории «ненужных», могут в дальнейшем рассматриваться как потенциальные объекты отчуждения или приватизации. Ресурсы и виды деятельности по категории «необходимых», в свою очередь, подразделяются на те, которые являются «прерогативой государства», и те, у которых более «коммерческая» природа.

Административно-бюджетное управление при президенте США, в своей директиве 'Circular A-76', определяет в качестве «прерогативы государства» те виды деятельности, которые

«...настолько тесно связаны с государственными интересами, что требуют осуществления исключительно представителями государственной службы. Эти виды деятельности требуют реализации значительных полномочий при осуществлении функций государственного управления и/или принятии решений от имени правительства государства»².

² Митчел Э. Дениэлс мл., *Обновленная директива 'Circular A-76'* (Вашингтон, Административно-бюджетное управление при Президенте США, 29 мая 2003 г.), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf.

Инфраструктура и виды деятельности, имеющие коммерческую природу, могут рассматриваться как потенциальные объекты аутсорсинга через «испытания в условиях свободного рынка» или «выбор поставщиков на тендерной основе». В случаях, когда жесткие бюджетные ограничения делают невозможным вложение значительных инвестиций в оборонном секторе, государство может воспользоваться возможностями, технологиями, инфраструктурой или финансово-инвестиционными возможностями частного сектора с целью повышения эффективности и результативности видов «необходимой» деятельности, считающиеся «прерогативой» государства или имеющие коммерческую природу (см. Рис. 9.1). Термин «проект частного финансирования» (private finance initiative, PFI) используется в Великобритании.

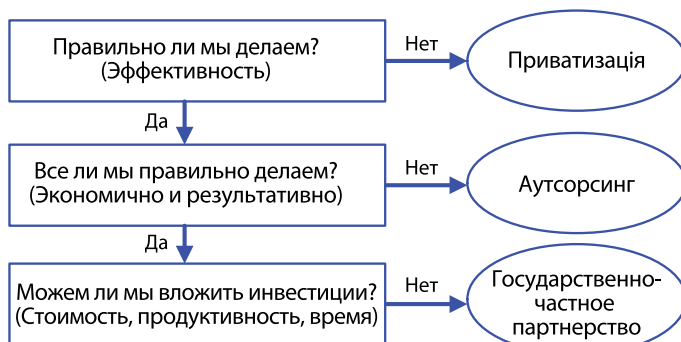


Рис. 9.1: Структура системы принятия решений в оборонном секторе

При осуществлении оценок результативности правительство должно применять систему внутренних контрольных параметров, которые будут служить эталоном при сравнении стоимости необходимых оборонных возможностей и услуг в случае их получения через организации государственного сектора или через коммерческие структуры. Это предусматривает переход к функционально-стоимостной методологии оценки, т.е. учета расходов по каждому конкретному виду деятельности, который поможет определить полную стоимость всех процессов, связанных с осуществлением определенной публичной функции. Такой комплексный учет должен учитывать и все «непрямые» расходы, связанные с реализацией определенной конкретной функции, в том числе и расходы, которые на данном этапе пока что не связаны с данной функцией, но могут быть связаны с ней в будущем, например, расходы на управление финансами, юридическое обеспечение, кадровый менеджмент и т.п.³

При расчете стоимости аутсорсинга или ЧГП необходимо учитывать не только расходы правительства на получение необходимых товаров или услуг, но и расходы, связанные с подготовкой, мониторингом и менеджментом соответствующего контракта, а также риск увеличения расходов в будущем, когда правительство начнет все больше и больше зависеть от фирмы, получившей этот контракт.

³ Ганслер и Липитц, *Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика* (2003), 11.

Вставка 9.3. Преимущества государственно-частной конкуренции при осуществлении аутсорсинга

«Испытания в условиях свободного рынка» Министерства обороны Соединенного Королевства:

- В период между 1987 и 1992 финансовыми годами Министерство обороны соревновалось за право участия в 246-ти видах деятельности, где экономия бюджетных средств на протяжении первого года деятельности составляла в среднем 24 процента.

В 1966 г. Административно-бюджетное управление (АБУ) при Президенте США издало директиву по осуществлению коммерческой деятельности (Circular A-76: Performance of Commercial Activities), которая определяла политику правительства в сфере коммерческой деятельности. В утвержденном в 1979 году приложении к директиве 'Circular A-76, АБУ определило правила и процедуры проведения сравнительного анализа расходов, по результатам которого принимаются решения о том, кто должен заниматься конкретным видом коммерческой деятельности: правительство, другое федеральное ведомство или структуры частного сектора. Целью директивы А-76 является обеспечение честной конкуренции между государством и частным сектором при выборе участников государственных заказов и определении наиболее экономически выгодных путей получения услуг, предлагаемых на коммерческом рынке.

- В период между 1979 и 1996 финансовыми годами специалисты Сухопутных войск США провели сравнительный анализ 486-ти видов деятельности, в результате чего 240 контрактов получили структуры из состава Сухопутных войск и 228 контрактов – сторонние структуры. При этом, экономия бюджетных средств в среднем составляла 28 процентов от стоимости аналогичных видов деятельности, которые осуществлялись до введения требований относительно выбора исполнителей на конкурсных началах. Общая экономия бюджетных средств за соответствующий период составила приблизительно 4 миллиарда долларов США.
- В период между 1978 и 1992 финансовыми годами Министерство обороны организовало и провело 2000 тендеров, по результатам которых государство сэкономило в среднем 30 процентов стоимости каждого из соответствующих проектов.

Ныне действующий вариант директивы 'Circular A-76' требует от правительственных ведомств: разработать документ 'Performance Work Statement', где должны быть детально определены все виды работ в рамках конкретного проекта; проведение стоимостного анализа проекта с целью определения организации, которая сможет обеспечить качественное выполнение проекта с минимально возможными расходами для государственного бюджета; организация тендера среди структур частного сектора и сравнение результатов стоимостного анализа с наиболее низким ценовым предложением частного сектора или предложением, которое обеспечит максимальный экономический эффект от бюджетного финансирования соответствующего проекта. Государство прибегает к услугам частного сектора в случаях, когда предложенная цена хотя бы на 10 процентов ниже определенных по результатам внутреннего стоимостного анализа прогнозных показателей прямых расходов на менеджмент и содержание персонала, или на 10 миллионов долларов ниже прогнозной стоимости конкретного определенного периода деятельности. Сравнительные стоимостные показатели должны рассчитываться на двухлетний срок, когда частному сектору передается одна конкретная функция, и на четырехлетний срок, когда речь идет о комплексном контракте, предусматривающем сразу

несколько различных видов деятельности. По оценкам АБУ, проведенным в конце 1990-х годов, благодаря осуществлению сравнительных стоимостных оценок в соответствии с требованиями директивы А-76 общая экономия бюджетных средств на обеспечение эксплуатационных расходов Министерства обороны в период между 1997 и 2005 годами может составить приблизительно 9,2 миллиарда долларов, а экономия в период после 2005 года будет составлять 2,8 миллиарда долларов ежегодно.

Источник: Ганслер и Липитц, *Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика* (2003).

И, наконец, проблемой коррупционного риска необходимо начинать заниматься еще на первых этапах осуществления сравнительного стоимостного анализа, поскольку коррупция может значительно повысить стоимость контракта и подорвать доверие общества к таким механизмам выбора поставщиков, как аутсорсинг, приватизация и ЧГП⁴.

Вставка 9.4. Некоторые примеры аутсорсинга, приватизации и ЧГП

Центральным органом исполнительной власти, занимающимся менеджментом сфер деятельности Сил обороны Австралии, является Организация военного имущества (DEO – Defence Estate Organization). Главная функция DEO – осуществление менеджмента оборонных ресурсов согласно принципам экономической деятельности, позволяющего оптимизировать поступления в государственный бюджет. Вооруженные силы выступают арендаторами многих зданий и объектов земельной собственности, которые были приватизированы, а затем переданы в пользование военной организации на условиях аренды. Поступления в государственный бюджет увеличиваются за счет приватизации государственного имущества и отчуждения объектов, которые больше не нужны вооруженным силам или используются лишь частично.

Менеджментом аналогичной деятельности в интересах Сил обороны Польши занимается Агентство военного имущества. В сферу компетенции Агентства входит продажа всего избыточного имущества вооруженных сил, от военной техники до объектов военной инфраструктуры, которые больше не нужны вооруженным силам. Все поступления от приватизации и продажи объектов военной собственности направляются непосредственно в бюджет Министерства обороны и используются для финансирования программ модернизации вооруженных сил.

Источник: Боннский Международный центр конверсии (BICC), *Обзор конверсионной деятельности за 2001 год: Глобальное разоружение, демилитаризация и демобилизация (Conversion Survey 2001 – Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization)* (Германия: NOMOS, 2001).

⁴ Франсуа Меле, Реймонд Френк, Дайана Энджелис и Джон Диллард, «Применение выводов теории транзакционных расходов для повышения эффективности стоимостного анализа при осуществлении государственных закупок: Пример военных закупок правительства США» (Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis and John Dillard, 'Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition'), *International Public Management Journal* 10:4 (октябрь 2007 г.): 357-85.

Государственно-частная конкуренция за право участия в государственных заказах должна строиться таким образом, чтобы при этом были максимально учтены нужды государства с точки зрения обеспечения высокого качества, надежности и стабильности видов деятельности, которые передаются подрядным организациям, а также с точки зрения экономии бюджетных средств и борьбы с коррупционными рисками. Анализы деятельности с точки зрения результативности, т.е. возможности достижения наиболее эффективного соотношения между расходами и полученными результатами, могут способствовать росту инвестиций и развитию инновационных технологий. Представители министерств обороны разных стран мира отмечают, что, благодаря государственно-частной конкуренции, государство во многих случаях имеет возможность экономить не менее 20 процентов бюджетных средств по каждому конкретному проекту, причем независимо от того, свидетельствуют ли результаты сравнительного анализа в пользу государственной организации или частной структуры. Это объясняется тем, что надлежащая организация и проведение конкурсов, четкое соблюдение тендерных процедур и правил позволяют обеспечить экономию бюджетных средств, снизить коррупционные риски и повысить эффективность деятельности оборонной организации государства.⁵

Коррупционные риски, связанные с аутсорсингом, приватизацией и ЧГП

Продажа (приватизация или отчуждение) имущества, в котором государство больше не нуждается, позволяет государству сконцентрироваться на главных видах деятельности, а также уменьшить уровень бюджетных расходов на содержание избыточного или ненужного имущества и, таким образом, уменьшить финансовую нагрузку на налогоплательщиков. Продажа с аукциона избыточного или ненужного военного имущества может создать новые возможности для развития деловой активности структур частного сектора экономики. Это также способствует росту бюджетных поступлений, которые можно было бы использовать для модернизации вооруженных сил или сокращения дефицита государственного бюджета. С другой стороны, ваучерная приватизация способствует распространению и росту акционерной собственности и предпринимательской инициативы, направленной на эффективное использование приватизированного имущества и видов деятельности в интересах акционеров. Большинство проектов, предусматривающих использование механизмов аутсорсинга, приватизации и государственно-частных партнерств, имеют целью решение следующих общих задач:

- повышение эффективности использования государственных средств и снижение необходимости государственных заимствований (экономия на расходах);
- повышение эффективности (активизация) деятельности;
- содействие распространению и росту акционерной собственности;
- получение прибылей от аукционной деятельности и их направление на финансирование программ по модернизации вооруженных сил или сокращение государственного долга;
- отчуждение лишних активов, что дает возможность государству сконцентрироваться на главных видах деятельности.

⁵ Рабочая группа по вопросам коммерческой деятельности, «Усовершенствование механизмов принятия государственных решений в сфере выбора поставщиков» (Commercial Activities Panel, Improving the Sourcing Decisions by the Government), (Вашингтон, Главное контрольно-бюджетное управление, 2002).

Несмотря на все преимущества, которые государство может получить в результате прозрачного и построенного на условиях конкурентности процесса аутсорсинга, приватизации и ЧГП, эти механизмы несут в себе и серьезные риски. Один из рисков состоит в том, что, когда конкретные активы, виды деятельности или ресурсы (земля, трудовые ресурсы, капиталы и т.п.) представляют достаточно большую ценность для частного сектора, отдельные частные интересы могут осуществить попытку совершения ненадлежащего влияния на государственные органы с целью получения желательного для себя решения в сфере аутсорсинга, приватизации или ЧГП. Если говорить в контексте оборонной деятельности, этот риск состоит в том, что те, кому это выгодно, действуя через легальное лоббирование или через подкуп либо другими незаконными путями, могут прибегнуть к осуществлению влияния на политические и бюрократические процессы таким образом, что ценные оборонные активы или ресурсы будут признаны «неперспективными» с точки зрения будущей оборонной деятельности. В результате такого влияния ценные оборонные активы и ресурсы могут быть включены в список объектов, передаваемых для приватизации, и, в конечном счете, оказаться в собственности частных лиц. С другой стороны, легальное или незаконное влияние с использованием политических и бюрократических механизмов может осуществляться с целью «покупки» выгодных решений в сфере аутсорсинга или государственно-частных партнерств.

Существует еще один не менее серьезный риск, который по своей сути является противоположностью первого. Министерства обороны часто подвергаются серьезному давлению со стороны общества, а также лоббированию (легальному или нелегальному) со стороны других государств, муниципальных органов, местных общин и определенных бизнес-интересов, которые стараются препятствовать мерам по ликвидации военных баз или отчуждения – через аутсорсинг, приватизацию или ЧГП – государственной собственности, которые могут привести к потере рабочих мест или прибылей, даже в случаях, когда соответствующие активы, ресурсы и виды деятельности уже потеряли свою актуальность с точки зрения обеспечения интересов национальной безопасности.

В течение последних нескольких десятилетий правительству США удавалось довольно успешно решать проблемы, связанные с этими двумя противоположными рисками. В ходе нескольких проведенных за последнее время анализов «эффективности» оборонной инфраструктуры и деятельности по ее поддержанию, правительство США создало независимый орган, получивший название «Комиссия по репрофилированию и ликвидации военных баз» (Base Realignment and Closure Commission, см. Вставку 9.6). Было реализовано одно важное нововведение, позволившее минимизировать возможности для легального лоббирования и осуществления противоправного влияния. Рекомендации Комиссии не могут никоим образом изменяться и не подлежат обсуждению. После представления разработанных Комиссией рекомендаций на рассмотрение и утверждение Президента и Конгресса, существует только два варианта: они могут быть либо утверждены, либо не утверждены, но только все вместе как единое целое.

Аутсорсинг, приватизация и ЧГП могут осуществляться посредством таких механизмов, как:

1. Выбор поставщика без предварительного конкурса, или создание совместного предприятия, или продажа активов непосредственно стратегическому инвестору.
2. Конкурсные (закрытые или электронные) аукционы по продаже активов или предоставление контрактов поставщикам, предлагающим наиболее высокую (наиболее низкую) цену.
3. В случае приватизации – первичное публичное размещение акций (акционирование); ваучеризация или прямая продажа акций населению; планы распределения акций среди работников ком-

паний и/или выкуп контрольного пакета акций компании ее руководством; либо объединение некоторых из этих приватизационных схем.

Все эти механизмы восприимчивы к коррупционному риску.

Вставка 9.5. Некоторые критерии оценки необходимости военного имущества, которые учитываются в процессе принятия решений относительно реперофилирования или ликвидации военных баз вооруженных сил США

Оценочные критерии, использованные Комиссией по реперофилированию и ликвидации военных баз, были полностью прозрачны для акционеров и остальной части общества. Например, Комиссия рассматривала:

- возможности, необходимые для выполнения текущих и будущих военных задач, и их влияние на состояние боеготовности всех подразделений, подчиненных Министерству обороны;
- наличие и состояние земельных ресурсов, объектов инфраструктуры и воздушного пространства на территориях, которые уже используются вооруженными силами или планируются к передаче в распоряжение вооруженных сил;
- возможности для размещения резервных, мобилизационных и всех запланированных сил и средств на территориях, уже используемых вооруженными силами или планируемых к передаче в распоряжение вооруженных сил;
- возможное влияние принятых решений на стоимостные показатели и человеческие ресурсы.

Вставка 9.6. Коррупционное поведение при осуществлении процессов акционирования

После завершения программ ваучерной приватизации в некоторых странах руководители предприятий или владельцы контрольных пакетов акций, используя разные пути, старались получить контроль над соответствующими предприятиями. Один из путей получения контроля над предприятием за счет других акционеров состоит в «размывании» акционерного капитала, когда прибыль на одну акцию или ее балансовая стоимость уменьшаются в результате искусственного увеличения количества акций, находящихся в обороте. Некоторые механизмы «размывания» акционерного капитала в той или иной мере применяются в большинстве стран мира. Например, «размывание» акционерного капитала происходит, когда руководители предприятий получают возможность приобретения дополнительных акций по ценам, которые значительно ниже их рыночной стоимости.

Рекомендации для руководителей государственных управлений по вопросам приватизации и паевых/доверительных фондов, которые помогут снизить уровень коррупционного риска среди их работников:

- Обеспечение высокого уровня профессиональной подготовки работников государственного управления по вопросам приватизации или паевого/доверительного фонда (путем приема на работу только лиц, имеющих соответствующую квалификацию, а также посредством программ повышения квалификации, которые осуществляются на определенных этапах профессиональной карьеры каждого работника); осуществление эффективного надзора за деятельностью работников и их защита от коррупционного влияния;

- соблюдение требований относительно периодического открытого декларирования всеми руководителями и работниками государственного управления по вопросам приватизации и паевого/доверительного фонда всех своих прибылей, состояний и возможного конфликта интересов;
- обеспечение адекватного уровня заработной платы руководителям и работникам государственного управления по вопросам приватизации и паевого/доверительного фонда;
- строгое соблюдение руководством и всеми работниками государственного управления по вопросам приватизации и паевого/доверительного фонда четких требований, касающихся конфликта интересов (т.е. запрет совместительства занимаемой должности с должностью в коммерческой структуре). В частности, необходимо избегать случаев, когда назначение на должности происходит не на основе оценки профессиональной квалификации претендента или результатов его деятельности, а благодаря политическим связям;
- требовать от всех руководителей и отдельных работников, принимающих участие в принятии приватизационных решений, взятия на себя обязательств относительно соблюдения требований этического поведения (например, никогда не принимать и не требовать взятку самому и не допускать проявлений коррупционного поведения со стороны других работников, либо обязательно информировать о риске возникновения конфликта интересов);
- государственные ведомства по вопросам приватизации должны привлекать к своей работе независимых внешних экспертов для осуществления оценок некоторых технических вопросов, которые приватизационный орган не может решить самостоятельно за неимением необходимой квалификации и опыта;
- введение и постоянное соблюдение требований относительно ротации руководящего персонала (срок пребывания на определенной ответственной должности должен ограничиваться периодом, после которого возникает вероятность того, что должностное лицо может установить сомнительные связи или стать зависимым от лиц или структур, которые могут предлагать взятки);
- внедрение и строгое соблюдение всеми руководителями и работниками государственного органа по вопросам приватизации или паевого/доверительного фонда, а также всеми должностными лицами, принимающими участие в принятии приватизационных решений, обязательства об информировании соответствующих органов о своих подозрениях или уже существующих фактах коррупционного поведения, независимо от того, касаются ли эти подозрения и факты государственного должностного или частного лица; обеспечение гарантий надлежащей защиты и безопасности информаторов.

В случаях, когда вопросами приватизации занимается одно из технических министерств, а не специализированный государственный приватизационный орган, необходимо обеспечить применение вышеупомянутых требований (с учетом специфики соответствующего министерства) ко всем руководителям и работникам министерства, принимающим решения в сфере приватизации государственного имущества.

Источники: Майкл Х. Вайхен, *Предотвращение коррупции в сфере приватизации: Практическое руководство* (Michael H. Weihen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*), (Германия, GTZ, 2004 г.); отдельные примеры из проекта Division 42 Sector Project: Разработка и испытания стратегий и инструментов предотвращения коррупции (Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption), 20-25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf; Джеффри Миллер, «Оценка массовой приватизации в Болгарии» (Jeffrey Miller, 'Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria'), William Davidson Institute Working Paper #814 (март 2006 г.).

Коррупционный риск может исходить со стороны как заинтересованного поставщика (предложение незаконного вознаграждения (взятки) с целью осуществления противоправного влияния на окончательное решение), так и государственного должностного лица (требование вознаграждения (вымогательство) с целью осуществления противоправного влияния на окончательное решение). Как отмечает Роуз-Аккерман, «...фирма может платить за свое включение в список возможных поставщиков или за сокращение количества возможных поставщиков. Она может платить за занижение стоимостной оценки государственного имущества, которое передается для приватизации или аренды, либо за получение определенных преимуществ над другими заинтересованными поставщиками при сравнении тендерных предложений... Фирмы, которые платят «откаты», рассчитывают не только на победу в соответствующем тендере или аукционе, но и на получение финансовой поддержки, увеличивающей стоимость контракта, а также привилегий и преимуществ монопольного поставщика и регуляторных послаблений в будущем».⁶

Кроме того, высокий уровень коррупционного риска отрицательно влияет на способность государства привлекать прямые инвестиции или новые технологии на внешнем рынке. Коррупция также сужает круг потенциальных поставщиков, а вместе с этим и возможность выбора наиболее экономически выгодного предложения. Поэтому желательно было бы рассмотреть возможность создания независимого государственного антикоррупционного органа, который бы осуществлял надзор за нетрадиционными формами закупок, в том числе через аутсорсинг, приватизацию и ЧГП. При условии мощной поддержки со стороны законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, такой антикоррупционный орган имел бы возможность осуществлять расследование случаев коррупции во всех сферах государственной деятельности и привлекать коррупционеров к ответственности перед законом и обществом.

Выводы

Уровень коррупционного риска зависит не только от наличия конкурентной среды и выбранных методов осуществления аутсорсинга, приватизации и ЧГП, но и от целостности и добропорядочности государственных должностных лиц и частных поставщиков, а также от уровня прозрачности, отчетности и ответственности институтов и механизмов государственного управления.

Коррупционный риск можно существенно уменьшить за счет реализации практики подписания пактов о добропорядочности, разработанных «Транспаренси Интернешнел». Пакты о добропорядочности требуют прозрачности контрактных схем на всех этапах их реализации, предусматривающих, в том числе, контроль и надзор со стороны гражданского общества.

Еще больше возможностей с точки зрения уменьшения коррупционного риска дают соглашения о кодексах поведения, требующих от государственных должностных лиц и частных поставщиков подписания обязательства о воздержании от участия в коррупционных действиях и, что наиболее важно, предусматривающих привлечение к ответственности нарушителей этого обязательства. Участники соглашения за-

⁶ Сьюзан Роуз-Аккерман, *Когда коррупция становится вредна* (Susan Rose-Ackerman, *When Corruption is Harmful*), (Вашингтон, Мировой Банк, 1996 г.).

Вставка 9.7. Рыночные принципы аутсорсинга, приватизации и ЧГП

Ганслер и Липитц определяют четыре принципа рыночного подхода к аутсорсингу, приватизации и ЧГП:

1. Главной предпосылкой успеха является переход от монополии к конкурентной среде.
2. Конкуренция должна быть направлена на получение не наиболее дешевого предложения, а наиболее выгодного предложения с точки зрения соотношения стоимость/качество.
3. Передача государством определенных функций сторонней организации не снимает с нее ответственности за осуществление надлежащего менеджмента этих функций.
4. Очень важно создать эталонные показатели для измерения качества деятельности и стоимости, которые будут постоянно отслеживаться и доводиться до ведома правительства.

Источник: Ганслер и Липитц, Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика (2003), 9-11.

ранее согласовывают конкретные санкции, которые могут быть применены в случае нарушения антикоррупционных обязательств. Это могут быть такие санкции, как, например, потеря полученного контракта, конфискация гарантийного залога поставщика, возмещение убытков от коррупционных действий или запрет участия в новых тендерах на государственные закупки. Такие международные организации, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский Союз и Мировой банк предлагают комплексы антикоррупционных мер, которые могут служить мощным дополнением к пактам о добропорядочности и предусматривать четкие требования относительно открытого декларирования политиками и государственными должностными лицами собственных доходов, состояний и возможных конфликтов интересов.

В завершение хотелось бы добавить, что наиболее эффективное использование оборонных ресурсов иногда можно обеспечить только через механизмы аутсорсинга, приватизации или ЧГП. Многие антикоррупционные меры, разработанные на основе положительного опыта деятельности в сфере стандартной практики оборонных закупок, могут успешно применяться и во время реализации этих менее традиционных контрактных схем. Общими требованиями ко всем этим видам деятельности должны быть честная и открытая конкуренция, прозрачность контрактных схем, независимый надзор и контроль. Применение этих требований в сочетании с комплексом инструментов обеспечения целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, разработанных с учетом специфики каждой отдельной страны, могут снизить для корыстолюбивых должностных лиц ожидаемые преимущества от коррупционной деятельности и, в то же время, повысить уровень ожидаемых потерь от участия в коррупционных действиях и, таким образом, способствовать снижению уровня коррупции.

Вставка 9.8. Предотвращение коррупции в сфере приватизации

Факторы коррупционного риска:

- Парламент/законодательный орган подвергается неправомерному влиянию со стороны частного сектора, из-за, в том числе, отсутствия эффективной нормативно-правовой базы по вопросам финансовой поддержки избирательных кампаний.

- Непрозрачность механизмов государственного управления в целом, а также непубличное и непрозрачное принятие правительственных решений.
- Широкие слои населения (в том числе и организации гражданского общества) не имеют полного и свободного доступа к информации по вопросам правительственных программ, процессов и решений; отсутствие возможностей для публичного обсуждения правительственных программ и механизмов принятия решений, а также возможностей для участия населения и организаций гражданского общества в разработке концепций и принципов приватизации, законодательства по вопросам приватизации, приватизационных институтов и программ.
- Отсутствие:
 - эффективной системы контроля (со стороны парламента, руководства и/или независимых внешних организаций) государственной программы приватизации;
 - системы ответственности и механизмов контроля деятельности политиков и государственных должностных лиц, принимающих участие в реализации государственной программы приватизации;
 - возможностей для населения и государственных должностных лиц осуществлять информирование – на условиях конфиденциальности и анонимности – соответствующих органов о своих подозрениях относительно наличия признаков коррупционного поведения;
 - механизмов криминальной, гражданской и административной ответственности по отношению к политикам и должностным лицам, которые уже привлекались к ответственности за коррупционное поведение или снова подозреваются в участии в коррупционных действиях;
 - эффективных инструментов и институтов уголовной ответственности в сочетании с неэффективным применением существующих инструментов и институтов;
 - национального законодательства, которое требует от политиков и государственных должностных лиц, задействованных в процессах принятия решений в сфере приватизации государственной собственности, публичного декларирования собственных доходов, состояний и возможных конфликтов интересов;
 - независимых и объективных СМИ;
 - инструментов и институтов корпоративной этики;
 - эффективных механизмов ротации, отсутствие которых позволяет некоторым политикам и должностным лицам оставаться на ответственных должностях даже тогда, когда имеет место очевидный случай конфликта интересов, или даже когда политик или должностное лицо обвиняется в коррупции или раньше уже привлекался к ответственности по коррупционным обвинениям.

Системы аудита и контроля в поддержку антикоррупционной деятельности:

- внедрение и поддержание эффективных систем и функций ревизии и контроля (внутренние и внешние аудиты, парламентский надзор и т.п.) всех решений, принимаемых Государственным управлением по вопросам приватизации и Паевым/Доверительным фондом, в том числе и решений, которые