

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Часть I</b>	<b>Вступление.....</b>	<b>1</b>
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
<b>Часть II</b>	<b>Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора .....</b>	<b>49</b>
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
<b>Раздел 11</b>	<b>Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности.....</b>	<b>155</b>
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
<b>Часть III</b>	<b>Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах .....</b>	<b>197</b>
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

<b>Часть IV</b>	<b>Имплементация программ воспитания добропорядочности .....</b>	<b>343</b>
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 11

# Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности

### Введение

В странах, находящихся на переходном этапе демократического развития, вооруженные силы до сих пор пользуются большим влиянием в политической и экономической жизни этих стран. В некоторых из таких стран ведущая роль вооруженных сил сформировалась в трудные времена их истории, когда это диктовалось политической ситуацией и интересами безопасности государства. Вооруженные силы создали такие социально-политические условия, где их деятельность оставалась вне границ контроля и надзора со стороны гражданского общества, поскольку именно вооруженные силы использовались государством в качестве главного инструмента «политики насилия». Поэтому вполне понятно, почему вооруженные силы по сей день сохраняют такую большую власть в обществах некоторых стран мира. Удивительно, но этой ситуацией иногда успешно пользуются гражданские политики, которые, через «политику насилия», создают взаимовыгодные отношения с представителями вооруженных сил с целью удержания при власти или препятствования процессам демократизации. Одним из наиболее заметных последствий вмешательства вооруженных сил в политическую и экономическую системы государства является их трансформация как субъектов экономической деятельности, когда вооруженные силы, используя свои ресурсы (личный состав, активы и имущество), начинают активно участвовать в хозяйственной деятельности. Из этого краткого объяснения можно понять, что эта деятельность касается как личных, да и институциональных аспектов вооруженных сил (т.е. отдельных представителей и вооруженных сил в целом). В конечном счете, такая экономическая деятельность приводит к искажению главной функции вооруженных сил как государственной институции, а также создает благоприятные условия для нарушений в сфере прав человека.

В этом Разделе анализируются отрицательные последствия привлечения военного персонала и других ресурсов вооруженных сил к экономической деятельности (в частности, с точки зрения трансформации вооруженных сил как экономического игрока) на конкретном примере коммерческой деятельности вооруженных сил Индонезии (*TNI: Tentara Nasional Indonesia*).

## Трансформация вооруженных сил как субъекта экономической деятельности

Оборона является наиболее затратной и сложной сферой государственной деятельности. Хорошо известно, что для того, чтобы создать военные возможности, идеально отвечающие оборонным нуждам, государство должно тратить огромные суммы средств из своего бюджета. Тем не менее, государство не должно забывать и о финансовом обеспечении других важных сфер государственной деятельности, как образование, социальное обеспечение или здравоохранение, которые требуют все больше и больше расходов из государственного бюджета. Но это вовсе не означает, что для обеспечения стабильных поступлений в оборонный бюджет государства его вооруженные силы должны обязательно превращаться в субъект экономической деятельности. Короче говоря, вооруженные силы создаются не для того, чтобы получать прибыли, а для того, чтобы профессионально выполнять задачи обороны и безопасности государства, даже в условиях жестких бюджетных ограничений. Однако тенденция к росту экономической роли вооруженных сил пока что сохраняется. В таких странах, как Бангладеш, Филиппины, Пакистан, Китай или Россия, вооруженные силы продолжают активно участвовать в коммерческой деятельности, в том числе в тех ее видах, которые запрещены законом. Сохранение такой тенденции свидетельствует о том, что многие люди считают трансформацию вооруженных сил в субъекты экономической деятельности вполне логичной и закономерной.

Как считают Броммельхорстер и Паеш, вооруженные силы привлекаются к экономической деятельности по нескольким причинам. Во-первых, вооруженные силы имеют доступ к материальным и человеческим ресурсам, которые менее доступны гражданскому обществу и которые, кроме их главной функции, т.е. обеспечения обороны и безопасности государства, позволяют им решать и другие задачи. Во-вторых, стимулом для участия вооруженных сил в предпринимательской деятельности часто бывает необходимость обеспечения дополнительных поступлений в военный бюджет, который не может обеспечить финансирования даже самых необходимых оборонных потребностей. В-третьих, слабость институтов государственного управления и низкий уровень надзора и контроля над деятельностью вооруженных сил со стороны гражданского общества создают дополнительные стимулы для участия руководства оборонной организации в предпринимательской деятельности. В-четвертых, некоторые виды предпринимательской деятельности вооруженных сил связаны своими корнями с мерами, которые в свое время принимались для поддержки возможностей для обеспечения автономной, самостоятельной деятельности формирований боевиков или повстанческих движений. И, в конце концов, даже при условии ослабления угроз для безопасности государства, сокращение вооруженных сил связано с необходимостью решения большого количества проблем, а вооруженные силы теряют свой былой вес и влияние и начинают использоваться для решения второстепенных задач.<sup>1</sup>

Учитывая вышеизложенное, можно выделить две общие группы факторов, стимулирующих вооруженные силы к участию в экономической деятельности и превращающих их в субъектов такой деятельности. Это политико-экономические факторы и недостаточные возможности для наполне-

---

<sup>1</sup> Под редакцией Йорна Броммельхорстера и Вольфа-Кристиана Паеша, *Вооруженные силы как субъект экономической деятельности: Военнослужащие и бизнес* (Jorn Brommelhorster and Wolf-Christian Paes, eds., *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*), (Нью-Йорк, Palgrave Macmillan, 2003 г.).

ния государственного бюджета. Политика и экономика – две стороны одной медали. Из этого логически вытекает, что, если военные игроки имеют политическое влияние и власть, они будут играть заметную роль и в экономической жизни страны, и, наоборот, мощные экономические игроки будут иметь соответствующее влияние и власть и в политической среде государства. В таком случае экономическая деятельность вооруженных сил способствует значительному усилению политической власти военного руководства или их гражданского союзника. Такой тип отношений между вооруженными силами и политико-экономической властью часто имеет место в государствах с деспотическим режимом правления, например, в Индонезии времен правления генерала Сухарто.

Однако экономическая деятельность вооруженных сил не всегда связана только с их политической властью. В государствах с неавторитарной формой правления или находящихся на переходном этапе демократического развития, после устранения вооруженных сил от политической власти активизировалась кампания за переход к формированию вооруженных сил на профессиональной основе. К сожалению, усилия, направленные на создание профессиональной армии, не находят соответствующей финансовой поддержки со стороны правительств этих государств. Как следствие невозможности правительства обеспечивать адекватное финансирование военных потребностей, вооруженные силы вынуждены заниматься экономической деятельностью и таким образом пополнять свой бюджет. При этом утверждается, что такие внебюджетные поступления используются для финансирования дефицита военного бюджета, хотя на самом деле результатом такой экономической деятельности является пополнение личных счетов руководства вооруженных сил.

Болл и Хендриксон считают, что внебюджетному финансированию военных нужд могут способствовать несколько факторов. Это мощная культура принятия исполнительных решений; роль, которую играют вооруженные силы в социально-политической жизни страны; проблемы безопасности; слабость институтов государственной власти; и участие вооруженных сил в деятельности по охране или продаже природных ресурсов.<sup>2</sup>

В обоих случаях (т.е. когда участие вооруженных сил в экономической деятельности обуславливается политико-экономическими факторами или невозможностью правительства обеспечить надлежащее финансирование оборонного бюджета) экономическая деятельность вооруженных сил, как мы увидим дальше на примере вооруженных сил Индонезии, является не целью, а только средством для достижения определенных целей.

## Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии

Исторически Индонезийские вооруженные силы начали принимать активное участие в экономической деятельности во времена авторитарного режима генерала Сухарто, который правил страной с 1967 по 1998 гг. В то время вооруженные силы получили возможность самостоятельно управлять собственным бюджетом и деятельностью без какого-либо надзора и контроля со стороны парламента или организаций гражданского общества. Оборонная доктрина наделяла вооруженные силы большими полномо-

---

<sup>2</sup> Дилан Хендриксон и Николь Болл, «Внебюджетные расходы и поступления вооруженных сил: Проблемы и политические перспективы для доноров» (Dylan Hendrickson and Nicole Ball, "Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors"), Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002 г.).

чиями в решении социально-политических задач государства. Согласно этой доктрине Индонезийские вооруженные силы выступали как защитники государственного суверенитета и, в то же время, как главная движущая сила социально-политического развития страны.<sup>3</sup>

Таким образом, оборонная доктрина фактически возлагала на вооруженные силы функции по обеспечению развития страны и в первую очередь в сфере ее экономического развития.<sup>4</sup>

В результате усиления роли вооруженных сил на фоне других государственных институций, в 1970-х годах Индонезийские вооруженные силы создали собственную империю бизнеса, формировавшуюся путем создания соответствующих фондов и военных кооперативов. Согласно результатам исследований экономической деятельности вооруженных сил Индонезии за 2006 г., которые осуществлялись экспертами Human Rights Watch (неправительственная международная организация со штаб-квартирой в Нью-Йорке, проводящая исследования в сфере защиты прав человека), в экономической деятельности еще со времен правления генерала Сухарто задействованы определенные категории военного персонала, активов и собственности вооруженных сил<sup>5</sup>:

#### **а. Сферы бизнеса, контролируемые вооруженными силами Индонезии**

- *Фонды:*

Военные фонды создавались в 1960-годах с целью обеспечения социальной поддержки военнослужащих и членов их семей, в частности, в виде обеспечения жильем и предоставления возможностей для повышения уровня образования. Со временем такие фонды превратились в субъекты предпринимательской деятельности, целью которых, как считают эксперты, было повышение жизненного уровня военнослужащих. Эти фонды освобождены от налогообложения и фактически руководят деятельностью многих из ведущих субъектов хозяйственной деятельности вооруженных сил. В частности, подчиненный Сухопутным вой-

---

<sup>3</sup> Леонард С. Себастиан, *Идеология «реальной политики»: Использование вооруженных сил в Индонезии»* (Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force*), (Сингапур: ISEAS, 2006 г.), 323-325. Также см.: GlobalSecurity.org, «Вооруженные силы Республики Индонезия» ("ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia"), [www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm). Кроме того, вооруженные силы имеют свою квоту мест в парламенте, которые они получают автоматически (без участия в выборах), а также играют важную роль как «охранники» правительства Сухарто.

<sup>4</sup> Детальнее об участии вооруженных сил Индонезии в экономической и политической жизни страны во времена правления Сухарто читайте здесь: Гарольд Кроуч, *Армия и политика в Индонезии* (Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*), (Джакарта/Куала-Лумпур, Equinox Publishing, 2007 p); Сукарди Ринакит, *Вооруженные силы Индонезии после введения «нового порядка»* (Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order*) (Копенгаген, NIAS Press, 2005 г.); Леонард С. Себастиан, *Идеология «реальной политики»: Использование вооруженных сил в Индонезии»* (Сингапур: ISEAS, 2006 г.).

<sup>5</sup> Детали читайте здесь: Human Rights Watch, *Слишком высокая цена: Потери от экономической деятельности Индонезийских вооруженных сил с точки зрения прав человека* (Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities*) 18:5 (С) (июнь 2006 г.), [www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1).

скам фонд Kartika Eka Paksi Foundation (УКЕР) объединяет 26 компаний и 7 совместных предприятий вооруженных сил.<sup>6</sup>

Руководство экономической деятельностью фонда УКЕР осуществляет холдинговая компания PT Tri Usaha Bhakti. Экономические интересы Сухопутных войск охватывают разнообразные сферы деятельности. В частности, сюда входят Центральный деловой район (Sudirman Central Business District) в так называемом «золотом треугольнике» Джакарты, банк «Artha Graha Bank», страховая фирма «Cigna Indonesia Assurance», гостиничный комплекс «Danayasa Artatama» (отель «Borobudur»), другие объекты недвижимости, лесозаготовительные промыслы, школа игры в гольф, а также производственные мощности<sup>7</sup>.

Военно-морским силам принадлежит фонд Bhumayamsa Foundation. Он объединяет пять компаний, имеющих совокупные активы стоимостью 200 миллиардов рупий (25 миллионов долларов США). Бизнес-интересы фонда охватывают такие сферы, как морские перевозки (судоходная компания "Admiral Lines"), курортный бизнес, нефтепереработка, аренда недвижимости, экспортно-импортные операции, выращивание и сбыт какао-бобов, производство электронных приборов для кораблей ВМС, телекоммуникации, таксомоторный бизнес и водолазные работы. И, наконец, Военно-воздушным силам принадлежит фонд Adi Uraya Foundation, объединяющий 17 предприятий, в том числе один банк.<sup>8</sup>

Это банк Bank Angkasa, акционерами которого также выступают Пенсионный фонд Государственной энергетической компании и частные инвесторы. В сферу интересов фонда входят школы игры в гольф, контейнерные перевозки, гостиничный бизнес, лесозаготовки, авиация и услуги аэрофотосъемки.<sup>9</sup>

Кроме сфер экономической деятельности, которые касаются интересов вооруженных сил в целом, военнослужащие, от представителей руководства до рядовых солдат, активно задействованы в таких видах бизнеса, как лесозаготовки, добыча полезных ископаемых, нефтедобыча и охранные услуги.<sup>10</sup>

- *Военные кооперативы:*

Военные кооперативы создавались с целью повышения благосостояния военнослужащих, в частности, путем обеспечения военнослужащих и членов их семей товарами определенных категорий (рис и т.п.) по сниженным ценам.

---

<sup>6</sup> Рейчел Лангит, «Вооруженные силы Индонезии: просто бизнес» (Rachel Langit, "Indonesia's Military: Business as Usual", *Asia Times Online* (16 августа 2002 г.), [www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/DH116Ae06.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH116Ae06.html)).

<sup>7</sup> Энджел Рабаза и Джон Хейзман, «Вооруженные силы и демократия в Индонезии: Проблемы, политика и власть» (Angel Rabasa and John Haseman, "The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power"), Monograph Report (Питсбург: RAND, 2002 г.), 74.

<sup>8</sup> Лангит, «Вооруженные силы Индонезии» (2002 г.).

<sup>9</sup> Рабаза и Хейзман, Вооруженные силы и демократия (2002 г.), 76.

<sup>10</sup> Там же, 75.

### **Вставка 11.1. Рэкет**

Практика рэкета в вооруженных силах Индонезии существует в виде предложения военнотружущими «крыши» для криминальной деятельности. Например, в местности Медан (Medan, Северная Суматра) участие представителей вооруженных сил в криминальной деятельности имеет признаки организованной преступности. Согласно результатам исследований Human Rights Watch, осуществленных на основе опроса местного населения провинции Медан, рэкет со стороны военнотружущих стало уже нормальной практикой, когда владельцы торговых заведений и водители-дальнобойщики вынуждены ежемесячно платить определенную сумму за «защиту» и предъявлять «удостоверение» с указанием конкретного военного формирования или связанной с ним криминальной группировки, под «крышей» которых они находятся. В качестве другого примера можно привести незаконные лесозаготовки, когда представители вооруженных сил, особенно в пограничных регионах с Малайзией, предлагают регулярно платить за «защиту» структурам, которые занимаются нелегальным вырубыванием лесов, или конфисковывают древесину в процессе транспортировки, которую они со временем выгодно реализуют, а доходы присваивают. В той же сфере нелегальных лесозаготовок довольно большие прибыли приносит и деятельность, когда выявленные в процессе транспортировки грузы незаконно добытой древесины не конфискуются, а их владельцы не арестовываются, а отпускаются или освобождаются от ответственности за определенную сумму «отступных».

*Источники: Human Rights Watch, Слишком высокая цена: Потери от экономической деятельности Индонезийских вооруженных сил с точки зрения прав человека (Human Rights Watch, Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities) 18:5 (С) (июнь 2006 г.), [www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1); А. С. Кассон и др., Многосторонний план действий по борьбе с нелегальными лесозаготовками и усилению эффективности правоохранительной деятельности в Индонезии (A.C. Casson, et. al., A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia), Индонезийское отделение Международного фонда защиты природы, Мировой банк, DFID-Multistakeholder Forestry Program (октябрь 2006 г.), [www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf](http://www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf).*

Однако военные кооперативы, как и вышеупомянутые фонды вооруженных сил, со временем начали расширять сферы своей экономической деятельности, которые сегодня охватывают такие направления, как, например, гостиничный бизнес и грузовые перевозки.

- *Лесозаготовки:*

В 1967 году правительство Сухарто отдало подчиненной вооруженным силам компании PT Yataker в концессию более одного миллиона гектаров лесов в районах, расположенных вдоль малайзийской границы. Такое решение обосновывалось «интересами национальной безопасности» в связи с территориальными спорами, существовавшими на то время между Индонезией и Малайзией. С тех пор количество предприятий вооруженных сил и их отдельных представителей, получивших такие концессии, значительно возросло.<sup>11</sup>



## б. Сотрудничество между вооруженными силами и структурами частного бизнеса

Этот вид экономической деятельности вооруженных сил касается экономического сотрудничества вооруженных сил с бизнес-структурами частного сектора – как индонезийскими, так и иностранными. В данном случае вооруженные силы выступают в качестве профессионального брокера. Поддержка таких взаимовыгодных отношений может осуществляться, например, путем содействия в получении частной структурой государственной лицензии на осуществление определенных видов деятельности; ограничения круга потенциальных поставщиков в пользу конкретной структуры; получения доступа к определенным товарам или услугам; предоставления военного транспорта для перевозки грузов в обмен на денежное возмещение, а также предоставление в аренду земельных ресурсов вооруженных сил.

Частные структуры также поддерживают так называемые «фонды дружеских отношений» вооруженных сил. Например, фирма-застройщик предоставляет земельный участок и здания на общую сумму 18,5 миллиардов рупий (\$1,95 млн.) для создания военной базы на территории промышленной зоны «Джабабека» (Jababeka) на западе о. Ява. Как утверждает один из представителей руководства промышленной зоны, подобная инвестиция очень выгодна с той точки зрения, что «наличие в регионе военной базы будет действовать как фактор сдерживания преступности в данной местности».

## в. Участие вооруженных сил в преступной деятельности

Одними из примеров экономической деятельности такого типа являются незаконные лесозаготовки и рэкет (когда представители вооруженных сил осуществляют «крышевание» криминального бизнеса, например, игорного бизнеса, проституции или наркоторговли). Именно рэкет является наиболее распространенной формой экономической деятельности среди представителей Индонезийских вооруженных сил низшего и среднего уровней командования (см. Вставку 11.1).

## г. Коррупция в вооруженных силах

Среди всех видов военной деятельности наибольший коррупционный потенциал имеет деятельность в сфере оборонных закупок. Например, в 2004 году Сухопутные войска планировали закупить в России партию вертолетов Ми-17. Парламентский комитет по вопросам обороны получил информацию о том, что такая партия может стоить \$17,6 миллионов, т.е. на 25 процентов дешевле суммы (\$21,6 млн.), выделенной под соответствующий проект руководством Сухопутных войск. Вертолеты должны были прибыть в Индонезию до конца февраля того же года, но, как сообщило издание "Tempo", российский

---

<sup>11</sup> Бывший секретарь Министерства лесного хозяйства, а ныне один из руководителей Партии «Расцвет справедливости» Сурипто (Suripto) утверждает, что представители вооруженных сил принимали участие в получении концессий на лесозаготовительную деятельность приблизительно на 500-х лесных участках. Соответствующие фрагменты интервью с Сурипто приведены в книге Андреаса Гарсоно «Индонезийские вооружены силы и «крышевание» проституции» (Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*), [www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm](http://www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm).

производитель прекратил деятельность по контракту из-за неуплаты заказчиком первого взноса в размере \$3,2 млн.<sup>12</sup>

Экономическая деятельность вооруженных сил Индонезии обуславливается не только их активным участием в политической жизни страны как «гаранта» сохранения режима Сухарто, но и тем фактом, что правительство имеет возможность финансировать не более 25-30 процентов общих оборонных расходов государства. Т.е. это означает, что остальную часть необходимого финансирования вооруженные силы должны обеспечивать самостоятельно за счет прибылей от коммерческой деятельности. Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии в поддержку государственного оборонного бюджета имеет пирамидальную конфигурацию, как видно на Рисунке 11.1.<sup>13</sup>

На вершине этой пирамиды находится оборонный бюджет, который, как уже говорилось выше, покрывает не более трети всех необходимых оборонных расходов. На втором уровне находятся государственные предприятия, где руководящие должности занимают бывшие высокопоставленные лица вооруженных сил. Таким образом, поддерживается ситуация, когда контракты с государственными предприятиями (например, государственной нефтегазовой компанией «Пертамина») получают преимущественно структуры, подчиненные вооруженным силам. Третий уровень занимают военные кооперативы и фонды, которые уже рассматривались выше. И, наконец, на самом базовом уровне расположились все другие структуры и ресурсы.



**Рис. 11.1: Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии в поддержку государственного оборонного бюджета**

<sup>12</sup> Цитируется по материалам статьи Мунира «Коррупция угрожает оборонной системе Индонезии» (Munir, "Corruption threatens Indonesia's defense system"), *The Jakarta Post* от 3 января 2004 г., <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. Дальнейшие исследования, осуществленные Национальной комиссией по борьбе с коррупцией (Timnas Tipikor), свидетельствуют об участии представителей вооруженных сил в коррупционном скандале, связанном с оборонными закупками. См. «Вооруженные силы Индонезии замешаны в коррупции в Министерстве обороны» (The Corruption in Do involves TNI!), *Republika Daily* (25 марта 2006 г.).

<sup>13</sup> Рабаза и Хейзман, «Вооруженные силы и демократия» (2002), 73.

В качестве примеров деятельности вооруженных сил по обеспечению дополнительных поступлений в оборонный бюджет можно привести совместные проекты между вооруженными силами и структурами частного бизнеса, а также участие представителей вооруженных сил в преступной деятельности (рэкет или «крышевание» нелегального бизнеса).

В 1998 году экономический кризис, охвативший Азиатский регион, больно ударил по индонезийской экономике и привел к общественным волнениям, которые поставили под угрозу дальнейшее существование режима Сухарто. В результате массового народного движения в поддержку реформ, которое возглавили студенческие организации и активисты политических партий, в мае 1998 года Сухарто вынужден был уйти в отставку. После отстранения от власти генерала Сухарто, народное движение в поддержку реформ стало катализатором процессов демократизации, подтолкнувших руководство вооруженных сил (а также органов внутренних дел) к реформированию собственных институтов и подразделений. В 2004 году парламент государства утвердил новую редакцию Закона «О вооруженных силах» (Закон №34/2004, см. Вставку 11.2).

В соответствии с требованиями нового закона все виды хозяйственной деятельности, которые непосредственно или опосредованно связаны с вооруженными силами, должны были до 1 октября 2009 г. перейти под контроль правительства. В 2005 году правительство создало комиссию по трансформации и надзору за коммерческой деятельностью вооруженных сил, в компетенцию которой входит, в том числе, и консультирование правительства по вопросам передачи коммерческой деятельности вооруженных сил под контроль правительства. В 2006 году комиссия подготовила доклад, согласно которому вооруженные силы имеют в своем подчинении 53 предприятия в составе 23-х фондов, а также 1321 военный кооператив. Вооруженным силам принадлежат 1618 объектов хозяйственной деятельности, которые занимают территорию общей площадью более 16500 гектаров и состоят из 6699-ти зданий.

### **Вставка 11.2. «Закон о вооруженных силах Индонезии» №34/2004**

В статье 2 (г) Главы II этого Закона говорится:

*«Профессиональные военнослужащие, являющиеся хорошо подготовленными, образованными и обеспеченными всеми необходимыми средствами и оборудованием, не имеют права заниматься политической и не имеют права заниматься экономической деятельностью; благосостояние военнослужащих гарантируется государством; военнослужащие поддерживают государственные политические решения, которые принимаются на основе принципов демократии, верховенства гражданской власти над военной, прав человека, национальных законов и международных законов, ратифицированных государством».*

Кроме того, статья 39 этого Закона запрещает кому-либо из представителей вооруженных сил принимать участие в:

1. Деятельности политических партий;
2. Политической деятельности;
3. Коммерческой деятельности;
4. Любой деятельности, целью которой являются избрание в парламент и/или назначение на другие политические должности.

Источник: Закон «О вооруженных силах Индонезии» (№34/2004).

По оценкам комиссии, общая стоимость всех задействованных в экономической деятельности активов вооруженных сил составляет 2,2 трлн. рупий, или 235,4 млн. долларов США.<sup>14</sup>

Однако, несмотря на успешную инвентаризацию всех видов предпринимательской деятельности вооруженных сил, их полная передача под контроль правительства состоится еще очень не скоро. Сегодня вопрос предпринимательской деятельности вооруженных сил остается главным препятствием на пути к военной реформе в Индонезии, поскольку правительство не спешит с решением этого вопроса. Самые сложные проблемы связаны с бюджетным обеспечением военного персонала. Бюджет вооруженных сил не в состоянии обеспечить надлежащее финансирование программ по формированию профессионального кадрового состава. В общей структуре оборонного бюджета Индонезии не менее 45 процентов бюджета идет на финансирование фонда заработной платы и программ социальной поддержки личного состава и около 30 процентов составляют расходы на обслуживание, техническую поддержку и развитие оборонной инфраструктуры, вооружений и военной техники.<sup>15</sup>

Кроме того, нынешнее правительство в состоянии обеспечить финансирование только половины всех необходимых оборонных нужд. Таким образом, ограниченность государственного финансирования ставит под сомнение возможность быстрого решения проблем, связанных с лишением вооруженных сил их коммерческих функций.<sup>16</sup>

## Отрицательные последствия превращения вооруженных сил в субъект экономической деятельности

### Профессионализм

Прямым следствием трансформации вооруженных сил как субъекта предпринимательской деятельности является снижение уровня профессионализма военного персонала. Принимая участие в видах деятельности, цель которых не поддержка обороны и безопасности, а получение прибылей, вооруженные силы могут потерять свою роль гаранта безопасности государства. В таком случае вооруженные силы начинают больше интересоваться коммерческой деятельностью, нежели своими прямыми обя-

<sup>14</sup> «Передача под контроль правительства бизнеса вооруженных сил Индонезии: Просто формальность» ("TNI Business Takeover: Merely a Formality"), *The Jakarta Post* (15 ноября 2009 г.), [www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html](http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html).

<sup>15</sup> См. Эрик Гендра, «Бизнес вооруженных сил Индонезии» (Eric Hendra, "The TNI's Business"), *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*, под редакцией Бени Сукадис (Beni Sukadis), (Джакарта, LESPERSI & ДКЗС, 2007 г.), 121.

<sup>16</sup> Эксперт Вашингтонского университета по вопросам Индонезии Дениэл Лев (Daniel Lev), говоря о проблемах государственного финансирования оборонных нужд в Индонезии, как-то отметил, что: «...Если вашего бюджета хватает на финансирование только одной трети ваших потребностей, вам не остается ничего другого, как получить остальное путем кражи». Цитируется по материалам статьи Тауфика Дарусмана «Выведение вооруженных сил из бизнеса» (Taufik Darusman, "Putting the Military out Business"), *The Jakarta Globe* (27 сентября 2007 г.), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

занностями по обеспечению безопасности государства и его граждан. Наихудшим следствием потери вооруженными силами своих профессиональных навыков может быть полное отстранение государства от контроля над деятельностью вооруженных сил. Когда вооруженные силы имеют возможность самостоятельно обеспечивать финансирование оборонного бюджета (даже только малой его части), они начинают чувствовать свою независимость от государства. Это несет в себе такую угрозу, как более широкое вмешательство вооруженных сил в другие сферы жизнедеятельности общества, в том числе социальную, политическую и экономическую.

### **Подотчетность и ответственность**

Еще одним отрицательным следствием трансформации вооруженных сил в субъект предпринимательской деятельности является снижение уровня отчетности и ответственности. Если вооруженные силы имеют возможность наполнять собственный бюджет посредством самостоятельной экономической деятельности, необходимость отчитываться перед государством о выполнении военного бюджета и оборонной деятельности будет постепенно снижаться. Такая ситуация может быть очень опасна. Если государство не может контролировать бюджет и деятельность вооруженных сил, вооруженные силы, в свою очередь, могут начать выполнять другие функции или задачи, которые не отвечают требованиям национального законодательства или могут даже представлять угрозу для безопасности государства и его граждан. В таком случае вооруженные силы теоретически могут превратиться в источник серьезной внутренней угрозы для государства и общества.

В развитых демократиях оборонный бюджет жестко контролируется с помощью таких механизмов демократического гражданского контроля, как парламент и негосударственные организации гражданского общества. Такой подход базируется на четком понимании того, что вооруженные силы являются составляющей государственного аппарата, в обязанности которой входит обеспечение безопасности и которая полностью финансируется государством. Однако в странах, находящихся только на пути к реальной демократии, существуют определенные проблемы с осуществлением гражданского надзора за оборонными расходами. Это объясняется несколькими причинами, одна из которых состоит в необходимости соблюдения требований секретности некоторых аспектов оборонной стратегии, которая находит свое отражение и в военном бюджете. В некоторых случаях вооруженные силы не делают достоянием гласности данные о своем бюджете, так как не желают, чтобы информация о реальных возможностях вооруженных сил стала известна гражданскому обществу, не говоря уже о возможных неприятелях.

Другая причина состоит в недостаточном уровне доверия к вооруженным силам со стороны гражданского общества, прежде всего парламента, и, соответственно, в нежелании осуществлять эффективный надзор и критический анализ деятельности оборонной организации. Главной проблемой в данном случае является имидж вооруженных сил, отрицательно влияющий на общие настроения и правила игры в сфере государственного управления. Представление о вооруженных силах как организации, которая стоит над гражданским обществом, которая имеет привилегированный статус, которая является единственной патриотичной силой и, вдобавок, может на вполне законных основаниях прибегать к насилию, иногда создает барьеры, не позволяющие гражданскому обществу адекватно реагировать на проблемы с военным бюджетом. Безусловно, возникновению такой ситуации способствует, в том числе, низкий уровень осведомленности членов парламента по вопросам бюджетного процесса в вооруженных силах и их деятельности.

## Нарушение прав человека

Более общим следствием коммерческой деятельности вооруженных сил может быть нарушение прав человека. Как уже отмечалось выше, вооруженные силы представляют государственный аппарат, который наделяет их правом прибегать к «законному насилию». Однако в странах, где существуют проблемы с осуществлением гражданского демократического контроля и надзора за деятельностью вооруженных сил, коммерческая деятельность вооруженных сил, объединяющая в себе стремление получить прибыли и возможности осуществления «законного насилия», может привести к катастрофическим последствиям. Примером экономической деятельности вооруженных сил и связанных с этим нарушениями прав человека является соглашение между вооруженными силами Индонезии и добывающей компанией «Freeport» об обеспечении охраны объектов фирмы Freeport на территории индонезийской провинции Западное Папуа (см. Вставку 11.3).

Настоящее соглашение открывает до сих пор неиспытанные альтернативные пути, позволяющие вооруженным силам Индонезии продолжать свое участие в коммерческой деятельности. Статья 7 (2) новой редакции Закона «О вооруженных силах Индонезии» определяет как одну из главных функций вооруженных сил охрану особо важных государственных объектов. Но в действительности такая функция оказалась одним из главных источников внебюджетного финансирования деятельности вооруженных сил. В январе 2006 г. Координационное министерство по политическим и правовым вопросам и вопросам безопасности включило в список особо важных государственных объектов инфраструктуру компаний Freeport Indonesia, ExxonMobil и PT Arun LNG. Фирма Freeport Indonesia, осуществляющая свою деятельность на территории провинции Западное Папуа, публично признала, что ее деятельность, которая наносит большой ущерб окружающей среде провинции, почти не приводит к улучшению жизненного уровня представителей коренного народа. Со временем продолжение деятельности Freeport Indonesia стало причиной акций протеста и массовых волнений среди племен аборигенов и, в конечном счете, привело к созданию движения за отделение провинции Папуа от Индонезии (OPM, Organisasi Papua Merdeka). К сожалению, статус особо важного государственного объекта дает возможность вооруженным силам (а также подразделениям внутренних дел) обеспечивать полноценную охрану инфраструктуры фирмы Freeport Indonesia. В данном случае представители коренных народов, и в первую очередь члены Организации OPM, рассматриваются вооруженными силами как наибольшая угроза для безопасности собственности фирмы Freeport на территории Индонезии.

## Вывод: Вооруженные силы должны быть отстранены от экономической деятельности

Как свидетельствует индонезийский опыт, вмешательство вооруженных сил в экономическую деятельность может быть очень активным. Участие вооруженных сил в экономической деятельности отрицательно влияет на их профессиональный уровень как гарантов безопасности государства, способствует снижению уровня прозрачности оборонного бюджета и даже может приводить к нарушениям в сфере прав человека. Если говорить в общем, главная проблема экономической деятельности вооруженных сил связана с оборонным бюджетом. Если бы государство имело возможность взять на себя полную ответственность за обеспечение благосостояния военнослужащих и членов их семей, это могло бы существенно уменьшить стимулы для участия вооруженных сил в экономической деятельности. Но при

### **Вставка 11.3. Деятельность Индонезийских вооруженных сил по охране объектов фирмы Freeport на территории Индонезии и связанные с этим нарушения в сфере прав человека**

Присутствие подразделений Индонезийских вооруженных сил на объектах фирмы Freeport является странным во многих отношениях. С одной стороны, вооруженные силы обеспечивают охрану особенно важных экономических интересов способом, грубо нарушающим права человека, в частности, путем преследования местного населения и членов движения ОРМ за независимость провинции Папуа, а с другой стороны, они получают средства от фирмы Freeport, деятельность которой нельзя считать прозрачной. Например, в середине 1990-х годов разгорелся скандал в связи с использованием военными подразделениями собственности фирмы Freeport, в частности, транспортных средств, офисных помещений и контейнеров для транспортировки грузов. Эти средства, как утверждали эксперты, использовались военными для транспортировки и содержания лиц, которых они считали угрозами для безопасности объектов или членами организации ОРМ и которых они со временем подвергали пыткам или убивали. Руководство фирмы, в свою очередь, заявило, что оно не несет ответственности за последствия использования военными подразделениями ее имущества и оборудования. Индонезийская комиссия по правам человека (Komnas HAM) пришла к выводу, что охранная деятельность Индонезийских вооруженных сил на объектах Freeport на территории провинции Западное Папуа осуществляется с грубыми нарушениями прав человека. За последние годы значительно выросло количество персонала силовых структур Индонезии, обеспечивающих охрану этих объектов. По состоянию на 2005 г., охрану объектов и деятельности фирмы Freeport на территории Индонезии осуществляли подразделения государственных силовых структур общей численностью более 2400 человек. Только в 2005 году фирма израсходовала \$66 миллионов на охранные услуги подразделений вооруженных сил и полиции. Представители фирмы утверждали, что эти средства были уплачены за услуги по транспортировке, питанию и строительству казарм для членов охранных подразделений. Однако результаты расследования, озвученные в 2005–2006 гг. неправительственной организацией Global Witness и опубликованные в газете New York Times, свидетельствуют о том, что большая часть этих средств оказалась в карманах отдельных лиц. Эксперты Global Witness утверждали, что фирма платила большие суммы непосредственно отдельным представителям Индонезийских вооруженных сил и полиции, а также членам подразделений, которые выполняли охранные функции. New York Times, ссылаясь на документы фирмы, которые оказались в ее распоряжении и были признаны аутентичными, заявила, что в период с 1998 по 2004 гг. общая сумма таких выплат достигла \$20 млн.

*Источники:* Курниаван Три Юнато, «Индонезийская комиссия по правам человека считает, что деятельность фирмы Freeport в провинции Папуа является отголоском эпохи колониализма» (Kurniawan Tri Yunanto, "Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua", VHRmedia (2 декабря 2009 г.), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Слишком высокая цена: Потери от экономической деятельности Индонезийских вооруженных сил с точки зрения прав человека* (Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities*) 18:5 (С) (июнь 2006 г.), 48–56, [www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1).

этом необходимо иметь в виду, что обеспечение прозрачности оборонного бюджета – более важная задача с точки зрения интересов государственной безопасности, чем повышение уровня благосостояния членов военной организации. Вооруженные силы могут быть полностью отстранены от экономической деятельности только в том случае, если они будут нести ответственность за эффективное и результативное использование оборонного бюджета.

Необходимо отметить еще одну важную деталь. Экономическая деятельность вооруженных сил, особенно в случае коммерческой деятельности вооруженных сил Индонезии, связана не только с проблемами повышения жизненного уровня военнослужащих или наполнения оборонного бюджета. Коммерческая деятельность Индонезийских вооруженных сил является очень комплексной, многовекторной и тесно связанной с будничными реалиями жизнедеятельности всего общества. Эти связи стали настолько глубокими и тесными, что большинство индонезийского населения считает военный бизнес вполне приемлемой формой деятельности вооруженных сил.

Учитывая существующую ситуацию и общее отношение к этой проблеме, отстранение вооруженных сил от экономической деятельности в Индонезии может занять еще очень много времени. В данном случае правительство должно не только ограничивать возможности для участия вооруженных сил в экономической деятельности, но и ограничивать возможности или наказывать тех членов индонезийского общества, которые активно поддерживают практику экономического сотрудничества с военным персоналом или военными организациями. Такой стратегии индонезийское правительство никогда не придерживалось.

В завершение этой темы напомним, что экономическая деятельность всегда имеет две важные составляющие: предложение и спрос. В случае экономической деятельности вооруженных сил, последние выступают со стороны предложения, в то время как спрос исходит со стороны общества. Таким образом, вполне очевидно, что для того, чтобы полностью отстранить вооруженные силы от участия в экономической деятельности, необходимо не только ограничить предложение со стороны вооруженных сил, но и, в первую очередь, сократить спрос со стороны общества.