

СОДЕРЖАНИЕ

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

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

Раздел 12

Вопрос добропорядочности в контексте военных операций

Коррупция сопровождает не только менеджмент оборонной структуры в мирное время, но и подготовку сил и средств к оперативному развертыванию, проведению миротворческих миссий, а также стабилизационные операции и операции по восстановлению. В начале двадцать первого столетия наибольшую обеспокоенность вызывает широкое распространение использования подрядчиков-контракторов, в частности, их привлечение в качестве частных военных компаний и служб безопасности. Итак, этот раздел посвящен проблеме коррупции, главным образом, в контексте использования контракторов в военных операциях. В нем также идет речь о наилучшем опыте повышения добропорядочности при использовании частных охранных и военных компаний на разных театрах военных операций.

Коррупция не только деморализует миротворцев, но и снижает доверие к национальным и интернациональным миротворческим усилиям. Например, обеспокоенность коррупцией в Афганистане приближается к той грани, когда она станет непосредственной угрозой успешности правительства Афганистана, а также миссии под эгидой НАТО.

Сегодня военные силы стран-членов НАТО не могут провести ни одной операции, с любой целью, своими силами или совместно с союзниками по коалиции без поддержки и активного участия "частных военных контракторов". Такая быстро возрастающая зависимость военных НАТО от частного сектора развивалась на протяжении последних двух десятилетий после окончания "холодной войны". Это явление неожиданное и, в определенной мере, впечатляющее, учитывая его масштабы, поскольку Конвенция ООН 1989 года против наемников¹ воспринималась в общем как такая, что скорее сдерживает (чем поощряет) рост роли частных военных сил, а также ставит вне закона их использование государствами-членами ООН.

Первым ответом на этот очевидный парадокс является то, что частные военные контракторы (ЧВК), без помощи которых НАТО сейчас не может обойтись в зоне боевых действий коалиции, в техническом значении слова не являются "наемниками". Сама по себе Конвенция ООН против наемников характеризует "наемника" как лицо, которое наняли и применяют для использования солдатом с оружием в руках на службе правительства иного, а не своего родного, государства. В противоположность этому, подавляющее большинство сотрудников ЧВК не носят какого-либо оружия, они также непосредственно заняты на службе военным структурам или дипломатическим миссиям собственных стран и направляются под эгидой своих правительств исполнять обязанности на чужой земле.

¹ United Nations General Assembly, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 72nd plenary meeting (4 December 1989), A/RES/44/34.

Критическая зависимость военного и дипломатического персонала стран-членов НАТО от частного сектора не является следствием целенаправленной политики стран-членов с целью приватизировать свои вооруженные силы. Скорее случилось то, что во время, которое характеризуется добровольной, непризывной воинской службой и очень серьезными экономическими ограничениями, оказалось чрезвычайно востребованным и более экономически выгодным применять аутсорсинг из частного сектора к ряду не боевых, но критически важных для успеха миссии, операций и услуг. К определенным для аутсорсинга или "приватизационным" функциям по обыкновению включают ряд услуг – от поставки

Вставка 12.1. Вызовы коррупции и лучший опыт деятельности накануне командировки за границу

Международные организации часто обращаются к разным странам с предложением направить войска для участия в миротворческих операциях. Нередко такие предложения поступают в срочном порядке, когда военные подразделения страны не готовы к направлению за границу и требуют дополнительных систем вооружения, средств связи, индивидуального и другого снаряжения для того, чтобы отвечать условиям определенного театра операций.

Соответственно, процедуры закупок проводятся за более короткое время, без надлежащего тендерного процесса. В дополнение, вопросами экономии средств часто пренебрегают, учитывая необходимость как можно скорее достичь минимальных требований совместимости и "благородную заботу" о безопасности солдата, моряка или военнослужащего воздушных сил. Вместе с тем, процессы закупок, которые уже до этого могли быть недостаточно честными в обычных условиях, станут еще более уязвимыми перед давлением коррупции.

Другая уязвимость порождается недостаточно четкими критериями и недостаточной прозрачностью процедур выбора персонала для направления в командировку, в частности, когда выплаты во время командировки в несколько раз выше, чем обычное жалование. Случаи, когда некоторые военнослужащие платят за то, чтобы попасть в список откомандированных, или когда в спешке закупленное оборудование оказывается низкого качества, могут иметь деморализующее влияние на подразделение, которое откомандировывается. Большинство примеров лучшего опыта – повышение уровня добропорядочности в закупках и менеджмента человеческих ресурсов, которые рассматривались в предыдущих разделах, – могут иметь место также и в этом контексте. Это касается, прежде всего, стандартов прозрачности и отбора на основе заслуг для персонала, а также состоятельности во время приобретения и контроля качества закупаемого оборудования. Однако, делом фундаментальной важности является не развертывание за границей континентов, т.е. подразделений, которые специально сформированы и укомплектованы для конкретной миссии и расформируются по возвращении домой, а регулярных (или штатных) подразделений. Такой подход еще более эффективен, если страна имеет прозрачную оборонную политику и отработанные механизмы оборонного планирования. В таких случаях подразделения, предназначенные для развертывания, определяются заранее; они имеют возможности, необходимые для конкретной миссии и театра операции, и могут нуждаться лишь в минимальных дополнительных средствах и подготовке для достижения нужного уровня готовности, который не был известен ранее.

и приготовления пищи до обеспечения содержания и уборки на военных базах и даже до управления процессом подготовки местных военных сил и полиции во время миротворческих и стабилизационных операций (как, например, в Боснии, Косово и сейчас в Афганистане).

Наибольшее внимание среди всех видов частных услуг привлекает возрастающее использование вооруженных частных охранных компаний-контракторов (ВЧОК) для предоставления услуг по охране дипломатических миссий и персонала, защите важных поставок и даже охране военных баз, на которых персонал ВЧОК исполняет обязанности караула или полиции. Так же, как и с общим феноменом возрастающего использования частного сектора в военных операциях, указанное решение полагаться на ВЧОК не было результатом целенаправленного, коллективного или даже хорошо продуманного стратегического или политического решения стран-членов НАТО. Вместо этого, возрастающая зависимость от частных сил безопасности в зоне боевых действий в целом является результатом распространения обычной внутренней практики отдельных стран-членов. В частности, в большинстве стран НАТО частные фирмы уже довольно давно нанимаются для обеспечения охранниками, караульными и дорожной полицией для домашних, т.е. внутренних, военных объектов так же, как другие фирмы уже давно нанимаются на те же самые военные объекты, чтобы обеспечивать службу в автомобильных парках, осуществлять повседневное содержание зданий и участков земли или поставлять, доставлять, готовить и подавать пищу для военных в столовой.

Итак, быстрое усиление зависимости от частного сектора в интересах обеспечения военных миссий НАТО за границей может в определенной мере рассматриваться как одно из весомых общих условий достижения успеха в выполнении определенных задач. Другими словами, настоящая зависимость

Вставка 12.2. Обман, проблемы менеджмента и нарушение дисциплины в операциях ООН

Рабочая группа ООН выявила распространенную схему коррупции и манипуляций, которая оперирует сотнями миллионов долларов и использует контракты на горючее, продукты, строительные и другие материалы и услуги, потребляемые миротворческими операциями ООН, и которая приобрела наиболее распространенный характер за последние 15 лет. Группа задокументировала многочисленные случаи обмана, коррупции, расточительства и неэффективного менеджмента в штаб-квартире ООН и штабах миротворческих миссий, включая десятки наибольших случаев обмана и коррупции суммарной стоимостью свыше \$610 миллионов американских долларов.

В дополнение к коррупции, существуют также проблемы с другими формами злоупотреблений. По состоянию на 2006 год, около 300 лиц из числа миротворческого персонала ООН находились под следствием за сексуальные преступления. 170 миротворцев, включая 17 гражданских и 16 полицейских, были отправлены домой. В результате в том же году США и Япония – два крупнейших контрибутора миротворческих операций ООН – угрожали задержать финансирование, если ООН не примет действенные меры против коррупции.

Источники: "Peacekeeping: Cleaning up Corruption", Strategy Page (March 2, 2006), www.strategypage.com/htmw/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, "U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping", *Washington Post* (December 18, 2007), A06.

от частного сектора происходит от естественного распространения обычных внутренних практик на сферу международной деятельности, преимущественно вследствие необходимости или выгоды и без существенных размышлений о долгосрочных последствиях и влиянии от расширения таких практик. Одолжив выражение у философа Анны Арендт, мы можем квалифицировать это явление как “банальность” частного сектора, которая будет явно контрастировать с исторически угрожающей моральной репутацией, которую придавали (например, Макиавелли) любой зависимости от наемной военной силы. Однако, от их определения банальными или угрожающими ситуация едва ли изменится. Каким же образом военные силы или дипломатические миссии НАТО могут наиболее адекватно преодолеть влияние этой новой черты современных военных операций?

Ожидаемые преимущества частного сектора

Защитники этого значительного повышения уровня зависимости от частного сектора скорее всего будут утверждать, что частно-государственное партнерство в военной сфере явление скорее положительное, чем отрицательное. Действительно, девиз коммерческого или корпоративного сектора “быстрее, дешевле, лучше” кажется достаточно подходящим для предоставления надежных и качественных продовольственных и коммунальных услуг военным стран НАТО, находящимся за границей для участия в миротворческих или стабилизационных операциях, например, в случае гуманитарной катастрофы (часто между предупреждением и развертыванием у них было очень мало времени на подготовку). Эта не очень заметная политика дает возможность увеличить количество хорошо подготовленного военного персонала, который будет иметься в наличии для выполнения сугубо военных задач сохранения жизни, миротворчества или помощи местному населению, оставляя при этом все логистические заботы на усмотрение невоенного персонала обеспечения. Точно так же приверженцы существующего состояния дел приводят аргумент, что частный сектор способен быстро мобилизоваться и обеспечить технологически сложную логистическую поддержку, например, обслуживание систем вооружения, оперативную совещательную и техническую консультативную помощь. Обычному военному подразделению нужны месяцы, а иногда и годы, чтобы отобрать, подготовить и развернуть в нужном месте обычных военнослужащих с этими требуемыми техническими навыками. В противоположность этому, путем подписания контракта с частным подрядчиком, можно обеспечить требуемый подготовленный персонал во время кризиса за очень короткое время.

Необходимо дополнительно учитывать и такой экономический фактор, как определенный период времени, на который военный персонал призывается или нанимается на службу своей стране. На протяжении этого определенного периода военнослужащие получают денежное обеспечение и все виды социальной помощи независимо от того, отправляют ли их принимать участие в военных операциях или нет. После увольнения с военной службы такой персонал может иметь право на полный перечень “ветеранских льгот”, от образования до медицинского обеспечения, до конца своей жизни. А работники частного военного подрядчика, наоборот, руководствуются лишь условиями своего контракта с работодателем. По обыкновению, им довольно щедро платят, однако, лишь на протяжении периода командировки, и при этом, как правило, они самостоятельно решают вопросы собственного социального обеспечения (медицинского обслуживания и страхования жизни) за счет своего жалования. Частные работники могут быть быстро уволены или направлены выполнять другую задачу после того, как

контракт с ЧВК (или потребность в их индивидуальных услугах) заканчивается. Для них нет гарантий пожизненного обеспечения за счет государства.

В конце концов, защитники этого значительного повышения уровня зависимости от частно-государственного партнерства в военной сфере отмечают, что “нерегулярные” операции или военные операции в особых условиях, в которых войскам стран НАТО наверняка придется принимать участие в обозримом будущем, – антиповстанческие операции, гуманитарная помощь или миротворчество в “несостоятельных странах” – нередко имеют экономические предпосылки и источники возникновения. Частные подрядчики из стран-членов НАТО часто, сразу по прибытии на территорию “несостоятельной страны” либо в зону нестабильности или конфликта, предлагают роботу местным жителям (готовить пищу, убирать, выполнять другую работу, а иногда даже работать переводчиками). Таким образом, использование ЧВК во время подобных “нерегулярных” операций дает возможность получить надежный источник трудоустройства и дохода для самых бедных и нуждающихся слоев населения в стране, а также способствует установлению экономической стабильности и более приемлемой безопасности в конфликтных регионах мира. Именно по этим причинам военные руководители и эксперты по вопросам политики безопасности вообще делают вывод о том, что современные и будущие военные операции невозможно будет обеспечивать, не полагаясь на частный сектор.

Этические вызовы и вопросы лидерства

Существующие аргументы в поддержку нынешнего частно-государственного партнерства в военной сфере, однако, не должны приводить к снижению внимания к ряду сложных этических вызовов, которые этот феномен уже наверняка создал и, вероятно, еще продолжит создавать.

В идеале, например, контракты, необходимые для предоставления специфических услуг военным и дипломатическим службам, должны обсуждаться прозрачно, через полностью открытые и состязательные тендеры и закупочные процедуры, определенные таким образом, чтобы обеспечить самое высокое качество услуг за наилучшую цену. Подобным образом защитники действующей системы часто утверждают, что условия соблюдения, указанные в самом контракте, будут в достаточной мере обеспечивать подотчетность и контроль и для деятельности ЧВК, и для поведения ее работников. Соответственно, низкое качество услуг, недостаточное соблюдение подрядчиком условий контракта или недостойное поведение представителей компании в стране пребывания должны быть основаниями для увольнения этих работников или прекращения действия контракта с фирмой. Существование таких коммерческих санкций в среде “свободного рынка” часто принимается в качестве достаточного механизма обеспечения соблюдения контракта, гарантирования приемлемого качества услуг и соблюдения уроков лучшего опыта всеми сторонами.

К сожалению, в реальной действительности эти идеалы “свободного рынка” редко достигаются. Прозрачность во время тендерных процедур и контрактных закупок часто отсутствует, а возможности для фаворитизма, “блата”, кумовства, взяточничества и коррупции довольно распространены. Достаточно часто страны-члены НАТО даже при отсутствии коррупционных мотивов и имея желание скрупулезно придерживаться правил, просто не имеют достаточного количества подготовленных и опытных офицеров по вопросам закупок, чтобы надлежащим образом контролировать эти закупки. А те, которые

Вставка 12.3. Саморегуляция частных военных и охранных компаний путем применения кодекса поведения

Кодексы поведения – это добровольно принятые корпоративные обязательства, которые налагают нормативные стандарты, не являющиеся неотъемлемой частью сферы основной деятельности компании. С корпоративной точки зрения, кодексы поведения являются частью агитационной работы, менеджмента рисков и социально-политического вклада компании.

Хотя частные военные и охранные компании обычно осознают то, что они действуют не в правовом вакууме, однако, часто наблюдается неопределенность относительно того, какие именно правила действуют, в частности, в регионах конфликтов, а также нередко наблюдается определенный уровень незнания международных стандартов. Таким образом, кодекс поведения для частной военной и охранный компании является полезным инструментом преодоления недоразумений на уровне установок и их выполнения, обеспечения интересов третьей стороны (например, активистов неправительственных организаций), а также защиты интересов корпораций.

Целью кодекса поведения для частной военной и охранный компании является, в первую очередь, определение обязанностей на основе международных стандартов защиты прав человека и международного гуманитарного права, которые бизнес должен уважать. Соответственно, кодексы поведения должны определять вопрос защиты права на жизнь и нанесения вреда здоровью личности, права на работу, в частности, вопрос уважения к гендерным особенностям и запрета сексуального насилия и эксплуатации, а также запрет коррупции.

Другой главной составляющей кодексов поведения является положения о необходимости выполнения обязательств, включая процедуры подотчетности и ответственности частных военных и охранных компаний, а также механизмов мониторинга и отчетности.

Источник: Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

назначаются на соответствующие должности, более того, даже при условии их высокой компетенции и наилучших гражданских намерений, могут быстро становиться перегруженными объемами и многогранностью своих задач, в частности, в хаотичных и трудных условиях, характерных для вооруженной интервенции в «несостоятельную» страну либо среди бушующего гуманитарного кризиса. Насущная необходимость иметь широкий спектр разнообразных услуг прямо в гуще боевых действий не всегда создает (мягко говоря) идеальную ситуацию для того, чтобы публиковать, получать, изучать контракты и определять их победителя честным и нормированным путем, так же, как и не способствует установлению эффективного внешнего контроля, чтобы обеспечить полное соблюдение условий.

Даже если перегруженные офицеры, отвечающие за правительственные контракты, не поддаются взятничеству и коррупции, все равно существует множество возможностей для недобросовестных и даже некомпетентных частных подрядчиков или отдельных недобросовестных работников, чтобы воспользоваться этими неупорядоченными обстоятельствами. Сегодня, например, не существует общепринятой и общепризнанной системы – наверняка ее нет на международном уровне – чтобы оценивать, регистрировать или лицензировать частных подрядчиков или иным образом определять либо обеспечивать соблю-

дение приемлемых профессиональных стандартов деятельности со стороны компаний и их сотрудников. Когда делаются ошибки в закупках или выявляются случаи некомпетентности, то часто для недовольной стороны бывает тяжело найти что-то другое, чем просто прекратить действие контракта.

Более того, даже самые лучшие и самые надежные частные фирмы (так же, как иногда бывает и с их коллегами дома) могут нанять некомпетентного или недобросовестного работника. При этом санкции, имеющиеся для реагирования на недостойные, некомпетентные или даже преступные действия, зачастую довольно неадекватны и совсем не достаточны, чтобы сдерживать недостойное поведение. Едва ли выглядит достаточным, например, наказать работника, избившего в участии в преступных заговорах, похищении и нелегальном транспортировании людей (как случилось, например, в Косово), просто лишь увольнением, лишением жалования и привилегий. Однако, в существующих условиях, нет реальной возможности сделать что-то большее. Таким образом, установление и поддержание того, что иногда определяется как “сугубо правительственные” функции контроля над выполнением контрактов, а также обеспечение контроля и подотчетности (в первую очередь – индивидуального персонала) в зоне боевых действий на самом деле представляет довольно значительный вызов.

Выглядит так, что неспровоцированное и безжалостное убийство охранниками бывшей американской фирмы Блэквотер Уолдвайд 17 сентября 2007 года семнадцати гражданских иракских случайных прохожих на площади Мосур в Багдаде стало драматической иллюстрацией широкого круга проблем, которые ассоциируются с воспитанием добропорядочности и придерживанием уроков наилучшего опыта частными подрядчиками в зоне конфликта. Тот отдельный эпизод стал олицетворением отрицательного примера равнодушия, непрофессиональности и отсутствия заботы частных охранников о благосостоянии гражданского населения. Вместе с тем, вся эта критика вместе все же не учитывает еще один очень досадный момент этого несчастного эпизода. “Благосостояние гражданского населения” по определению не входит (или включается очень редко) в перечень принципов или соответствующих мотиваций для частного коммерческого подрядчика. Вместо этого, все внимание частной охранной компании и ее работников в целом сосредоточено на безопасности заказчика или клиента-плательщика.

Этот фактор четко указывает на основополагающую разницу организационных ценностей и намерений между публичными и профессиональными организациями (такими, как вооруженные силы демократического государства) и частными, коммерческими организациями. Первые существуют ради служения своему государству и его легитимным интересам. Соответственно, их отдельные представители в своей профессиональной подготовке и ориентации постоянно и глубоко воспитываются на началах этики служения народу и государству и самопожертвования. В противоположность этому, частные коммерческие организации существуют, чтобы предоставлять услуги своим заказчикам и клиентам. Благосостояние общества вокруг них гарантируется в их деятельности лишь тогда, когда эти коммерческие фирмы действуют в рамках четко определенной системы правовых норм и подотчетности – такой, которая, например, будет компетентной выявлять и наказывать и частные фирмы, и их отдельных работников за то, что не обеспечена надлежащая забота надлежащей заботы или за преступную небрежность. В регионах вооруженных конфликтов, не говоря уже о “несостоятельных странах”, именно эти системы правовых норм и подотчетности существенно деградировали. При отсутствии надежного обеспечения верховенства права, местному населению остается полагаться лишь на добрую волю частной фирмы или на адекватный характер ее отдельных работников. Если этого нет, то остается очень мало надежды на справедливость для потенциальных жертв.

Признавая эту дилемму, профессиональные вооруженные силы стран-членов НАТО воспитываются в традициях публичной службы и публичной подотчетности. Воспитание личности с положительными чертами характера является основным ориентиром профессионального военного образования в этих странах. Цель воспитания надлежащей ценностной ориентации и "профессионального военного сознания" – обеспечить, чтобы отдельные представители вооруженных сил каждой страны использовали оружие тогда, когда это необходимо, чтобы они это делали ответственно и экономно, и лишь в той мере, которая необходима для достижения легитимных национальных интересов. Частные случаи несоблюдения этой высокой ответственности, например, втягивание в преступную деятельность (ограбление, изнасилование, похищение или убийство) либо проявление небрежности, легкомысленности или неразборчивости во время применения силы, попадают под влияние жестких требований военных законов и дисциплины. Все это существенно отличается от того, что считается этическими нормами частного сектора или "корпоративной" этики, сосредоточенной на корпоративных амбициях и достижениях в рамках конкурентной среды, в которой "успешная деятельность" оценивается почти исключительно уровнем удовлетворенности клиента или заказчика. Бывший руководитель Блэквотер, Эрик Принс, например, гордо подчеркивал чрезвычайно положительный опыт его (бывшей) организации, согласно которому на протяжении семи лет предоставления охранных услуг в очень опасных и непредвиденных условиях зон военных конфликтов не было допущено ни одного случая телесных повреждений ни одного клиента. Конечно, это выдающееся достижение, свидетельствующее о высоком уровне профессиональных стандартов в обеспечении безопасности клиента. Это как раз тот уровень услуг, который корпорация Блэквотер Уолдвайд обязалась предоставлять.

Однако, проблема состоит в том, что эти заслуги перед собственными клиентами корпорации не единственный критерий, по которому нужно оценивать деятельность частных охранных компаний. Критики со стороны военных экспертов не удовлетворены тем, что такой послужной список сам по себе представляет существенную проблему. Агрессивное, воинствующее и враждебное поведение персонала охранной компании, которое является основным методом обеспечения безопасности клиента, обижает и озлобляет местное население и, как это произошло на площади Монсур, часто угрожает ему слишком непропорциональным риском повреждений или смерти. Это происходит потому, что благосостояние внеконтрактной третьей стороны, которой выступает местное население, просто не учитывается в условиях выполнения контракта. Таким образом, именно эти критерии успешности и профессионализма частной охранной компании (если судить по их корпоративным и контрактным стандартам) одновременно создают проблемы для более высоких задач вооруженных сил относительно обеспечения поддержки и доверия местного населения в «несостоятельной стране» путем гарантирования его безопасности и внедрения верховенства права.

Распространение лучшего опыта частных военных компаний и воспитание добропорядочности в операциях НАТО

Появление значительной части этих этических вызовов было спровоцировано одним лишь присутствием частных охранных компаний в зонах боевых действий, вопросы соблюдения законности и подотчетности были довольно неоднозначны. Вместе с тем, частные охранные компании составляют только незначительную часть частных военных компаний, действующих в зонах конфликтов. Более того, противоречие, созданное этими компаниями, было специально и довольно детально описано в

аналитическом докладе международных специалистов права под эгидой Международного комитета Красного Креста, который был обобщен в “Документе Монтрё”². Этот документ детально формулирует и выдвигает предложения относительно усовершенствования правовых уставов, уточнения и расширения соответствующих правовых норм относительно деятельности частных охранных компаний в зонах боевых действий, ликвидации сфер неопределенности в интересах всех заинтересованных сторон, а также в целом способствует соблюдению уроков лучшего опыта представителями государств-участников. Учитывая изложенное, этот документ должен быть прочитан и критически оценен всеми странами-членами НАТО, а его положения относительно законодательства и уроков лучшего опыта по вопросам использования ВЧОК, насколько это возможно, должны быть соблюдены.

Рекомендации

Управление войсками, связь взаимодействия и всесторонний подход³ к операциям

Офицеры среднего звена из соответствующих служб стран-членов НАТО и стран-партнеров постоянно утверждают, что главным вызовом для эффективного взаимодействия с частными подрядчиками во время операций являются вопросы управления войсками и связь взаимодействия. При отсутствии четко определенных вопросов ответственности и подчинения или детальных оперативных процедур, командиры вынуждены полагаться на активную индивидуальную инициативу и сотрудничество с подразделениями частных компаний, действующими в своих зонах ответственности. Безопасная и эффективная координация, как оказалось, в общем зависела от доброй воли и способности обеих сторон определять и уважать общие интересы.

Нынешний универсальный подход к менеджменту деятельности военных, дипломатов, неправительственных организаций и частных компаний не должен ослеплять лидеров относительно сложности управления значительным количеством организаций под единой командной “крышей”. Под этой крышей будут находиться организации, в которых главные задачи и корпоративные ценности могут быть в состоянии серьезного противоречия. Это напряжение можно будет снять лишь путем создания объединенной системы управления, в которой военное руководство будет находиться на вершине командной иерархии, с лежащей полнотой прав и обязанностей в зоне боевых действий, подчиняя все события своей власти.

Закон или характер

Обычная война, военный конфликт или борьба с повстанцами – все они представляют определенные условия, при которых обычные атрибуты верховенства права, т.е. механизмы подотчетности, контроля и

² United Nations General Assembly & International Committee of the Red Cross, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict* (2008), A/63/467-S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908.

³ NATO Website, “A Comprehensive Approach” (March 2009), <http://www.nato.int/issues/comprehensive-approach/index.html>.

Вставка 12.4. Документ Монрё о частных военных и охранных компаниях

На протяжении последних лет наблюдался рост использования услуг частных военных и охранных компаний, а также усиление требований к разъяснению соответствующих правовых обязательств, вытекающих из норм международного гуманитарного права и законов о правах человека. Документ Монрё от 17 сентября 2008 г. определяет и поощряет уроки передового опыта по таким вопросам деятельности частных охранных компаний:

- *Квалификация услуг:* какую услугу можно, а какую – нельзя заказывать частной военной или охранный компании, принимая во внимание такие факторы, как потенциальная возможность определенной услуги стать причиной привлечения персонала компании к участию в боевых действиях.
- *Процедура выбора и подписания контракта с частной военной или охранный компанией:* оценка способности частной военной или охранный компании осуществлять свою деятельность по соблюдению соответствующего национального и международного законодательства; обеспечение соответствующими ресурсами и наличие необходимого опыта для выбора и подписания контракта с частной военной или охранный компанией; обеспечение прозрачности и контроля за выбором и подписанием контракта с частной военной или охранный компанией путем открытого опубликования нормативных актов, регулирующих подписание контрактов, и общей информации о конкретных контрактах; обнародование материалов рассмотрения случаев нарушений, жалоб и наложения санкций; обеспечение контроля со стороны парламентских структур, включая ежегодные доклады или сообщения этим структурам о конкретных контрактах.
- *Критерии выбора частной военной или охранный компании:* обеспечить, чтобы наиболее низкая стоимость была не самым главным критерием выбора, принимая во внимание предыдущую деятельность компании и ее персонала, финансовые, экономические и менеджерские возможности компании, подготовку персонала как к любой отдельной командировке, так и вообще по разным вопросам, включая меры борьбы с взяточничеством, коррупцией и другими преступлениями; наличие механизмов мониторинга, надзора и внутренних механизмов подотчетности и т.п.
- *Условия контракта с частной военной или охранный компанией:* указание в контракте с компанией соответствующих положений и требований к деятельности, которые будут обеспечивать уважение соответствующего национального законодательства, международного гуманитарного права и законодательства по вопросам прав человека.
- *Мониторинг соблюдения и обеспечения подотчетности:* обеспечение криминальной юрисдикции в национальном законодательстве относительно нарушений международного права, осуществленных частной военной или охранный компанией либо ее персоналом; рассмотрение возможности внедрения корпоративной уголовной ответственности и криминальной юрисдикции относительно серьезных преступлений, совершенных персоналом компании за границей.

Такие же подходы и требования применяются там, где это целесообразно и в случаях, когда частной военной или охранный компанией занимается в качестве субподрядчика другая такая компания.

Хотя Документ Монрё адресован государствам, однако, уроки лучшего опыта могут понадобиться и другим образованиям, таким как международные организации, неправительственные организации и компании, подписывающим контракт с частной военной или охранный компанией, а также самой частной военной или охранный компании.

соблюдения порядка, существенно деградируют. При таких нерадостных условиях использование оружия должно быть разрешено только тем лицам, чьему индивидуальному характеру и чьей организационной "профессиональной этике" мы можем доверять, а также держать их под контролем в случае нарушений.

Это ключевая ценность для военной профессии. Дезинтеграция правопорядка и следующая за ним эрозия нормального надзора и подотчетности представляют вызов для моральных принципов любой личности. Вооруженные силы настойчиво работают над культивацией такого типа личности, который позволял бы выстоять перед соблазнами, оставаться стойким в обстановке неопределенности и таким образом помочь восстановить правопорядок.

В противоположность этому, частная или "корпоративная" этика совсем не ориентируется на такие проблемы. По определению, корпорации полагаются на внешний надзор со стороны общества и закона, чтобы удерживать нездоровые амбиции под контролем. Таким образом, мы не можем и не должны привлекать вооруженных частных подрядчиков для выполнения обязанностей караульных, охранников, а также тюремных надзирателей в зонах повстанческой активности. Частные охранные подрядчики должны привлекаться лишь в тыловых районах (как это сейчас и делается странами-членами НАТО у себя дома), т.е. только в местности, где в общем соблюдаются нормы закона, безопасности и ответственности за правонарушения.

Эрозия профессиональной военной этики

Во время проведения антиповстанческих операций, как и вообще в военных конфликтах низкой интенсивности, достижение доверия местного населения рассматривается как наилучшее оружие НАТО. Если же, при этом, частные охранные подрядчики могут выполнять те же задачи, которые военные считают своей основной миссией, то возникает вопрос – зачем тогда вообще содержать вооруженные силы? Однако, мы настаиваем, что существует определенная особенность профессиональной военной этики, которая акцентирует значение "самоотверженной службы государству и его союзникам".

Соответственно, правительства отдельных стран-членов НАТО не должны придерживаться политики или подходов относительно использования частных военных или охранных подрядчиков, снижающих значение или подвергающих эрозии такую этику, или как-то иначе подрывающих действенность гражданско-военных отношений в своих странах. Среди основных военных задач во время военных конфликтов, операций стабилизации и реконструкции или, например, восстановления национальной способности в государствах, главные профессиональные ценности военных НАТО, такие как самопожертвование и самоотверженная служба народу и государству, должны считаться единственными испытанными средствами достижения и сохранения общественного доверия как внутри своей страны, так и за границей.

Контракторы и гуманитарные интервенции

Единственное возможное исключение из указанного правила может иметь место во время проведения гуманитарных военных интервенций (ГИ). Это особый случай, предусматривающий существенное отклонение от понятия "оборонные операции". Гуманитарные интервенции – это такие "оборонные операции", которые имеют содержание, достаточно отличающееся от, например, выполнения "оборонных" обязанностей караульного или, скажем, тюремного надзирателя (и, даже, сопровождение колонн). В ГИ, наоборот, защита (оборона) невинных жертв геноцида предусматривает военные действия: вхождение

в непосредственный контакт с врагом, взаимное огневое поражение и преследование агрессоров. При отсутствии прямого национального интереса либо, даже, желания среди стран-членов ООН прийти на помощь жертвам геноцида перспективы вовлечения частных охранных контракторов заслуживают отдельного рассмотрения.

В общем, организационные “векторы” государственных и коммерческих (частных) военных организаций не совсем хорошо объединяются в зонах боевых действий. Однако, ГИ представляет среду, в которой корпоративный вектор, направленный на защиту клиента по контракту (в этом случае – потенциальных жертв геноцида), может неожиданно оказаться намного более эффективным, чем государственный вектор национальных вооруженных сил (который направлен на оборону своего собственного государства, сограждан и союзников).

Сугубо правительственные функции

Широко распространенная дискуссия в дипломатических кругах НАТО относительно того, что именно включает понятие “сугубо правительственный”, кажется неуместной. К правительственным функциям принадлежит обеспечение подотчетности и надзора; руководящим ориентиром для них выступает обеспечение “прозрачности” в интересах общества. Кроме указанного, не существует четко определенных границ между публичным (государственным) и частным. В тех случаях, когда девиз частного сектора относительно “лучше, дешевле и быстрее” имеет преимущество (как в случаях продовольственного обеспечения, авторемонтного и инжинирингового сопровождения, и, даже, знания местных языков и диалектов), продолжительное плодотворное партнерство является желательным. Роль правительственных органов в таких случаях состоит в улучшении системы закупок и возможностей контроля за соблюдением контракта в пределах существующих нормативно-законодательных рамок.

Контракторы и боевое обеспечение

Использование частных контракторов для логистического и боевого обеспечения кажется целесообразным, гибким и экономичным. Роль правительственных органов и военных в этих обстоятельствах заключается в улучшении способности выполнять закупки, осуществлять менеджмент и сопровождение контрактов, обеспечивать законодательные рамки для юрисдикции персонала частного контрактора, а также обеспечивать полное соблюдение как условий каждого контракта, так и общих принципов верховенства права в соответствии с положениями лучшего опыта, определенными в Документе Монтрё (ООН/Красный Крест) 2008 года. Вместе с тем, нужно постоянно следить за тем, чтобы решение полагаться лишь на частный сектор в этих вопросах не привело к логическому провалу усилий (например, во время чрезвычайного обострения кризиса или боевых действий) частных контракторов относительно продолжения предоставления необходимого обеспечения (продовольствие, горючее, другие виды снабжения) для военного персонала, когда его выживание и выполнение задач зависит от этого обеспечения.

Лицензирование контракторов

ЧВК и ВЧОК жалуются на то, что в их среде действует много низкоквалифицированных и недобросовестных организаций и персонала. Их профессиональные ассоциации должны сотрудничать с организациями НАТО, чтобы развивать эффективную систему лицензирования и регулирования контракторов,

устанавливать минимальные квалификации, опыт и ресурсы, определяющие наличие возможности у частной фирмы принимать участие в состязании (тендере) за военные, оборонные и дипломатические контракты, а также исключать или не допускать к участию тех лиц или организации, которые нарушают определенные нормы.

Кодекс профессиональной этики

Подобным образом, профессиональные ассоциации должны быть обязаны собирать своих членов для выработки общего кодекса этики, чтобы им руководствоваться в вопросах профессионального поведения во время выполнения разнообразных контрактных задач. Соблюдение этого кодекса должно быть обязательным условием для лицензирования и допуска к участию в тендерах.

Перспективы противостояния с частными подрядчиками противника

В конце следует также отметить, что независимо от политики, которую НАТО и отдельные члены Альянса введут относительно частных охранных подрядчиков, другие государства за пределами Альянса наверняка будут продолжать использовать и командировать за границу частные военные и охранные компании. Существует обеспокоенность относительно возможности возникновения напряжения между подрядчиками из стран-членов НАТО и подрядчиками стран-союзников, например, во время обеспечения безопасности на море. Подобным образом, выглядит возможной ситуация, когда военные силы НАТО или ВЧОК, представляющая одну из стран-членов НАТО, в определенный момент в будущем где-то в Африке или Юго-Восточной Азии вынуждены будут противостоять подобной ВЧОК, представляющей страну-противника.

Подготовка будущих военных лидеров

Оборонные колледжи и академии должны разработать курсы и создать необходимые ресурсы для того, чтобы преподавать вопросы деятельности ЧВК и ВЧОК, особенно что касается этических и управленческих вызовов, указанных выше. Для этого было бы полезно привлекать опыт младших и старших офицеров, недавно возвратившихся из командировки в зону проведения операции. Во многих случаях их опыт будет полезнее знаний постоянного преподавателя соответствующего учебного заведения. Также было бы мудро привлекать и сам частный сектор путем приглашения ведущих специалистов из авторитетных частных военных или охранных компаний выступать с лекциями и обсуждать их собственный опыт и рекомендации в аудиториях оборонных колледжей и академий.