

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 13

Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами

Нерешенные территориальные проблемы и замороженные конфликты могут значительно увеличивать уровень коррупционных рисков в регионе. Наиболее известные примеры тому – нерешенные территориальные противоречия по поводу сепаратизма на территории бывшего Советского Союза: Нагорный Карабах в Азербайджане, Приднестровье в Молдове и, до августа 2008 г., Абхазия и Южная Осетия в Грузии. К ним также можно отнести ситуацию вокруг конфликта между греческой и турецкой общинами Кипра и индо-пакистанский конфликт вокруг Кашмира.

В общем, страны, в которых есть замороженные конфликты, имеют и высокий уровень коррупции. Во Вставке 13.1 показаны рейтинги некоторых соответствующих стран в Индексе восприятия коррупции организации «Транспаренси Интернешнел» за 2008 год. Нерешенные территориальные противоречия и замороженные конфликты, очевидно, добавляют ряд особых моментов в ситуацию с коррупцией, однако их влияние не следует преувеличивать. Уровень коррупции в отдельно взятой стране зачастую больше зависит от общественных и экономических факторов, чем от наличия замороженного конфликта. Например, высокий уровень коррупции в сфере обороны, который наблюдался в Грузии перед “Революцией роз” 2003 года, был намного теснее связан с фактором финансового кризиса в министерстве обороны Грузии, чем с угрозой, которую представляли сепаратистские регионы Абхазия и Южная Осетия. Специфической особенностью постсоветского пространства, как одного из наиболее коррумпированных регионов мира, является то, что здесь тяжело отделить “традиционную” коррупцию от коррупции, которая по обыкновению связывается с существованием нерешенных территориальных конфликтов.

Замороженные конфликты и рост коррупционных рисков

Принципиальными факторами, повышающими коррупционные риски в структурах безопасности и обороны в регионах с нерешенными территориальными проблемами и замороженными конфликтами,

Вставка 13.1. Индексы восприятия коррупции и процент ВВП на оборону в отдельных странах с нерешенными территориальными проблемами и замороженными конфликтами

Конфликт	Страна	Индекс, 2009 (наилучший = 10)	% ВВП на оборону (среднемировой = 2,2%)
Кашмир	Индия	3,4	2,5 2007
	Пакистан	2,4	3,1 2007
Нагорный Карабах	Азербайджан	2,3	3,4 2006
	Армения	2,7	3,0 2007
Ю.Осетия/Абхазия	Грузия	4,1	9,2 2007
	Россия	2,2	3,5 2007
Приднестровье	Молдова	3,3	0,5 2007
Кипр	Греция	3,8	3,3 2007
	Турция	4,4	2,5 2007
Дарфур	Судан	1,5	4,4 2006

Источники: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi; SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

являются: повышение военных расходов, снижение прозрачности, создание правовых “серых зон” и существование полувоенных формирований с неурегулированным статусом. Часто это все осложняется еще и идеологией “национального выживания” и высоким уровнем общественной поддержки вооруженных сил, которая может привести к определенной терпимости по отношению к коррупционным злоупотреблениям как к цене, которую платят за национальную безопасность.

Повышенные расходы

Замороженные конфликты характеризуются противостоянием, недоверием и милитаризацией, делающими гонку вооружений обычным явлением для каждой из конфликтующих сторон. В частности, конфликт вокруг спора относительно территории Кашмира способствовал тому, что Индия стала вторым наибольшим импортером вооружений в мире, Пакистан расходует самую большую долю государственного бюджета на оборону, а обе страны создали ядерные арсеналы. Территориальные споры вокруг Абхазии и Южной Осетии (оба поддерживались Россией) заставили Грузию увеличить свой оборонный бюджет с 42 миллионов лари (\$20 миллионов) в 2003 году до 1,4 миллиарда лари (\$830 миллионов) в 2007 году, что оказалось одной из наибольших в мире пропорций государственного бюджета, которая выделяется на оборону (по данным СИПРИ – 9,2% ВВП в 2007 году).¹ В то время, как этот факт представ-

¹ SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

лялся международному сообществу как необходимый для имплементации связанных со вступлением в НАТО реформ, для домашней аудитории грузинские официальные лица часто упоминали именно о существовании замороженных конфликтов в качестве аргумента в пользу большого военного бюджета. Две другие страны Южного Кавказа – Армения и Азербайджан – имея между собой нерешенный территориальный спор в Нагорном Карабахе, также уделяли особое внимание военным приготовлениям и существенно увеличили расходы на оборону. Вставка 13.1 демонстрирует, что почти все из ранее упомянутых стран, где есть замороженные конфликты, тратят значительно большую, чем среднемировой уровень (2,2% ВВП), часть ВВП на оборону.

Этот повышенный уровень расходов значительно увеличивает возможности для коррупции, особенно там, где страх перед возобновлением конфликта омрачает целесообразность прозрачности. Он также способствует смещению акцентов коррупции – от низкого уровня и вызванной нуждами выживания, до высокого уровня и вызванной жадностью.

Снижение прозрачности

В дополнение к увеличению военных бюджетов, милитаризованная среда замороженных конфликтов приводит к уменьшению прозрачности оборонных структур, оправдываемому необходимостью противодействовать угрозам безопасности, которые страна ожидает от сепаратистских регионов. Многочисленные статьи расходов, от боевых операций до строительства и закупок, могут быть закрыты для проверок, ссылаясь на потребности национальной безопасности. Например, бывший министр обороны Иракий Окруашвили гордо заявлял о том, что он “закрыв министерство обороны”, поскольку многие должностные лица “работали не на свою страну, а на другую” в то время, когда “две неподконтрольные армии” дислоцируются на территории Грузии.² Чрезмерное засекречивание под поводом того, что рядом есть “враги за линией прекращения огня”, также уменьшает эффективность внешнего контроля, например, парламентских комитетов и счетных палат, и создает трудности для общественного контроля со стороны институтов гражданского общества. Политический климат и нормативные стандарты в странах с территориальными спорами или замороженными конфликтами тоже могут содействовать коррумпированным элитам контролировать прессу и другие информационные ресурсы под предлогом необходимости предупреждения вражеского идеологического саботажа и информационных войн.

Правовой вакуум

Прозрачность и подотчетность существенно теряют от существования сепаратистских анклавов, которые являются черными дырами в международной системе, не имея признания и будучи связанными нормами международного права. Часто бывает так, что сепаратистская сторона замороженного конфликта способна установить (как правило, во время “горячей” фазы конфликта) и поддерживать (на протяжении “замороженной” фазы) де-факто независимые территории, нередко с помощью военной, финансовой и информационной поддержки со стороны большого регионального патрона. Не имея формальных отношений, однако, имея потребность проводить встречи, дискуссии, переговоры и даже подписание соглашений, единственно возможным путем для таких трансграничных отношений

² Interview with Rezonansi newspaper, 11/07/05.

становятся неофициальные контакты. Такие контакты недостаточно прозрачны, а значит – повышается вероятность того, что они будут принимать коррупционный или преступный характер. Подобным образом, сепаратистские образования также существуют в правовом вакууме, поскольку они не связаны ни национальным законодательством страны, в состав которой они номинально входят, ни законодательством страны-патрона. Поэтому не должен быть неожиданностью тот факт, что коррупционная и преступная деятельность часто становятся главным источником доходов для таких образований.

Силовые структуры сепаратистов

Правовой вакуум еще больше осложняется распространением силовых структур сепаратистов, включающих военизированные формирования сепаратистов и полувоенные формирования. Военизированные формирования сепаратистов не имеют международного признания, поэтому могут достать оружие лишь путем нелегальных военных закупок. Контрабанда вооружений, причем, как легких, так и тяжелых, часто осуществляется через коррумпированные сделки с гражданскими и военными должностными лицами по обе стороны конфликта, а также посредством третьей стороны. Например, во время войны в Чечне российские военнослужащие принимали участие в нелегальных оружейных сделках с чеченскими сепаратистами, а также в разворовывании значительной части щедрых военных инвестиций во время пост-конфликтного восстановления. Вместе с тем, из России нелегально поставлялись танки, бронетранспортеры, тяжелая артиллерия, военные вертолеты и легкие вооружения для сепаратистов Абхазии и Южной Осетии, а также предоставлялась помощь в боевой подготовке их вооруженных сил.

Полувоенные формирования, часто состоящие из неподконтрольных “добровольцев”, по обыкновению наиболее склонны к грабежам и коррупции, поскольку они менее дисциплинированы и менее институцированы, нежели регулярные вооруженные силы. Вместе с тем, слабость правоохранительных органов в сочетании с культурой жестокости, жадности и ненависти создают питательную почву для широкого распространения преступности и коррупции. Таким образом, коррумпированными субъектами могут быть правительственные и военные должностные лица, оборонные компании, армейские офицеры и солдаты, повстанцы, профессиональные контрабандисты и даже гражданские. Они осуществляют широкий спектр нелегальной деятельности: торговлю оружием, торговлю людьми, контрабанду наркотиков и вымогательство денег и других ценностей у мирного населения. Последнее может быть чрезвычайно разрушительно, поскольку оно ведет к криминализации безопасности.

Влияние замороженных конфликтов на формы коррупции

В общем смысле, коррупция может быть трех видов: коррупция по необходимости, или “мелкая” коррупция; коррупция из жадности, или “элитная” коррупция; а также коррупционная “пирамида”, которая связывает между собой высоких правительственных и военных должностных лиц и военнослужащих низшего и среднего уровня.³ Замороженные конфликты имеют влияние на все три формы коррупции,

³ Mats R. Berdal and David M. Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (London: Lynne Rienner, 2000).

создавая условия для объединения коррупции низкого и высокого уровня с организованной преступностью и контрабандой. Эти сети часто хорошо работают по обе стороны в зоне конфликта и без существенного уважения к вопросам лояльности.

Мелкая коррупция втягивает военнослужащих низшего и среднего уровней, которые не в состоянии удовлетворить свои основные социальные потребности низкого жалования и незначительных социальных льгот. В нормальных условиях такой уровень коррупции может выглядеть сравнительно несущественным, даже учитывая то, что в нее вовлекаются широкие массы военнослужащих, принимающих участие в мелких кражах и злоупотреблениях средствами. Однако, в зонах конфликтов мелкая коррупция может стать грубой. Военнослужащие ощутили вкус крови, получили личный опыт боевых действий и даже военных преступлений. В послевоенных или замороженных ситуациях солдаты часто считают себя достойными – учитывая свое участие в боевых действиях – лучшей жизни; однако, они не видят другого способа достичь своей цели, нежели преступным путем. В такой жестокой среде для военнослужащего становится психологически легко терроризировать местное население путем грабежей, убийств, похищений, взятия заложников и даже пыток.

Элитная коррупция часто включает в себя высоких военных и правительственных должностных лиц, а также частные компании и посредников/агентов. Наиболее распространенным способом является использование закупок и торговли оружием на национальном и международном уровнях. Прямые взятки, консультативные премии и переплаты субподрядчикам за поставку предметов низкого качества являются распространенными схемами закупок. Строительство – еще одна сфера высокого коррупционного риска, особенно в случаях строительства или восстановления разрушенных военных объектов и инфраструктуры в послевоенные периоды. Благодаря своему контролю над финансовыми, военными и правоохранительными ресурсами, высокопоставленным чиновникам по обыкновению не обязательно полагаться на организованные преступные группы. При этом, иногда может происходить симбиотическое слияние государственных и криминальных структур, особенно в составе и вблизи сепаратистских анклавов. Поскольку элитная коррупция менее заметна для широкой общественности, чем мелкая коррупция, она напрямую не затрагивает интересы простых граждан и может находиться вне поля зрения политиков (если только не используется с политической целью). Однако, в конечном счете, она может иметь чрезвычайно серьезное отрицательное влияние на состояние национальной безопасности государства.

Коррупционные пирамиды связывают между собой высоких правительственных и военных должностных лиц и военнослужащих низшего и среднего уровня. В результате происходит перераспределение нелегальных доходов и наблюдается перетекание коррупционных денег снизу вверх. Это явление часто включает прямую связь между коррумпированными официальными лицами и военнослужащими и организованными преступными группами и профессиональными контрабандистами оружия, и оно типично для авторитарных стран, постсоветских государств и сепаратистских анклавов. В некоторых случаях профессиональные криминальные группировки захватывают контроль над государством и даже создают систему “криминального тоталитаризма”. Связь между коррумпированными должностными лицами и преступниками может приводить к значительной криминализации оборонных структур в такой степени, что становится тяжело найти разницу между “просто” коррумпированными военнослужащими и профессиональными преступниками. Военные и полувоенные структуры (иногда при участии миротворцев) могут принимать участие в преступных сетях, осуществляющих контрабанду оружия, наркотиков, сигарет, краденых машин и людей под прикрытием коррумпированных правительственных чиновников, поэтому

замороженный конфликт становится выгодным источником доходов для всех конфликтующих сторон. Поддерживаемая как сверху, так и снизу, коррупция становится системной и пронизывает все уровни военных, полувоенных и гражданских структур. Она часто проникает и в гражданское общество, особенно в социально уязвимые общины переселенцев и беженцев. Поддерживаемая конфликтом коррупция становится интегральной частью общественной жизни и способствует становлению таких общин, которые могут оказывать сопротивление урегулированию конфликта.

Коррупция среди миротворцев также, к сожалению, не редкий феномен в зонах конфликтов. Миротворцы могут представлять международную организацию (такую, как ООН или НАТО), отдельную страну или даже силы сепаратистов, при этом имея разные уровни дисциплины, ответственности, денежных компенсаций и внешнего контроля над своей деятельностью. Их постоянные контакты с местными повстанцами, местными военными авторитетами, вооруженными силами, правоохранительными органами, правительственными представителями и местным населением из обеих конфликтующих сторон делают их открытыми для влияния криминальных и коррупционных сетей. Их статус позволяет им иметь определенную власть и свободу передвижения, делающие их важным, привлекательным для взяток объектом.

Антикоррупционные меры

Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами или замороженными конфликтами требует многостороннего подхода, выходящего за границы реформирования военных структур и правоохранительных органов. В общем, антикоррупционные усилия не будут эффективными, если главными мерами борьбы будут задержания и аресты. Если система остается неизменной, то одно поколение коррумпированных государственных должностных лиц и служащих просто сменит другое. Эффективные и долгодействующие усилия можно поддерживать только посредством имплементации хорошо продуманных и всесторонних антикоррупционных реформ.

Правительствам, которые воплощают в жизнь антикоррупционные реформы, важно иметь достаточный уровень легитимности, а должностным лицам министерства обороны и военнослужащим необходимы достаточные полномочия и свобода действий, чтобы принимать ответственные решения, например, по вопросам военных закупок. Однако, это должно объединяться с хорошо отработанными процедурами подотчетности, включающими аудит, соблюдение стандартов соответствующей отчетности и доклады о финансовых злоупотреблениях. Они должны покрывать как открытую часть оборонного бюджета, так и секретную, которая должна быть как можно меньше.

Прозрачность процесса принятия решений и выделения ресурсов также является важным делом – прежде всего, внутри правительства, где должны быть внедрены надлежащие механизмы для проверки решений, касающихся секретов национальной безопасности. Прозрачность для более широких масс путем использования организаций гражданского общества также важна, поскольку неправительственные организации и свободная пресса играют жизненно важную роль в повышении уровня осведомленности в обществе, а также в изменении отношения населения к коррупции в сфере обороны. Создание советов общественного контроля и формирование единой базы данных, которая бы включала в себя все виды публичной информации о деятельности министерства обороны, являются двумя практически мерами, действенность которых проверена практикой. Конечно, эффективность этих

Вставка 13.2. Главные элементы антикоррупционной реформы

Антикоррупционная реформа предусматривает такие главные элементы:

- Создание эффективных систем принятия решений, которые бы позволяли благосклонно настроенным к реформам политическим и военным лидерам внедрять и контролировать выполнение антикоррупционной стратегии.
- Оптимизацию персонального состава, в т.ч. профессиональное тестирование с целью отстранения некомпетентных (или коррумпированных) военнослужащих, отбора и назначения нового военного персонала с достаточным уровнем денежного содержания и высоким уровнем дисциплины.
- Достаточное финансирование и контроль за логистическим обеспечением, что включает строительство и ремонт военных объектов, современное вооружение и военную технику, боеприпасы и развитие инфраструктуры.
- Институциональную реформу с целью оптимизации полномочий оборонных структур, их внутренних взаимосвязей и их отношений с гражданскими институтами и международными организациями.
- Реформу законодательной базы.
- Привлечение ведущих международных организаций (НАТО, ОЭСР, ДКВС, “Транспаренси Интернешнел” и т.п.) и отдельных демократических государств для помощи в проведении реформ сектора обороны, а также для разрешения конфликтов с использованием подготовки и образования, логистического и финансового обеспечения.

мер зависит от влияния демократических институций в обществе и действенности гражданско-военных отношений. Это особенно тяжело в зонах конфликтов, где деятельность неправительственных организаций, свободной прессы и институтов защиты прав человека сталкивается с трудностями.

Другим механизмом обеспечения подотчетности выступают парламентские следственные комиссии, которые могут реагировать на угрозу коррупции в сфере обороны. Такие группы могут включать представителей гражданского общества и должны иметь мандат на мониторинг и контроль имплементации мер по борьбе с коррупцией в оборонном секторе. Парламентские комиссии также могут развивать антикоррупционное законодательство, например, по вопросам регулирования тендеров, вводя предохранители против “откатов” и усиливая контроль качества.⁴

Также можно принять ряд мер, которые непосредственно касаются рисков, связанных с замороженными конфликтами. Во-первых, это укрепление дисциплины путем роспуска полувоенных формирований и вооруженных формирований “добровольцев”. Разоружение и демобилизация этих групп помогут государству ввести монополию на применение силы. Они должны быть в числе первых шагов любого правительства, имеющего политическую волю, и которые нужно сделать для стабилизации посткон-

⁴ Transparency International Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 March 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption_Policy_Recommendations_by_Civil_Society_ENG.pdf.

фликтной ситуации и борьбы с коррупцией.⁵ Следующие усилия должны быть направлены на обеспечение порядка, дисциплины и профессионализма правительственных формирований, включая меры по обеспечению достаточных социальных условий и денежного обеспечения.

Во-вторых, поскольку речь идет о нестабильной конфликтной ситуации (или угрозе конфликта), которая определяет риски коррупции, связанные с особенностями замороженного конфликта, то важное значение имеет прекращение боевых действий и установление определенного режима стабильной безопасности. Это позволит направить политическую энергию с оперативных вопросов, таких, как программы подготовки и оснащения, на вопросы улучшения управления. Чем дольше можно поддерживать состояние безопасности, тем больше возможностей для трансграничного диалога и сотрудничества, тем меньше влияние полувоенных групп на ситуацию в сфере безопасности и меньше склонность политических сил их использовать с политической целью.

В-третьих, важно обеспечить общественную поддержку антикоррупционных мер. Это требует, в первую очередь, усилий с тем, чтобы повернуть общественное мнение против коррупции. Систематическая информационная поддержка, антикоррупционные программы на радио и телевидении, а также публикации в печатных СМИ могут помочь населению лучше понять отрицательные последствия коррупции для реальной боеспособности и национальной безопасности в широком смысле. Это может быть существенным фактором в изменении восприятия коррупции общественностью, даже если раньше культура подарков и терпимость к коррупции доминировали в обществе.

Пример Грузии

В 1992 и 1993 годах, сразу после обретения независимости, у Грузии были конфликты с Южной Осетией и Абхазией. Эти конфликты привели к созданию сепаратистских анклавов под российским протекторатом. Во время и сразу после этих вооруженных конфликтов военные формирования Грузии напоминали отдельные уголовно-патриотичные подразделения, которые были плохо дисциплинированы, оснащены и подготовлены, и "самофинансируемые" путем взятничества, растрат, конфискации и грабежей. В 1994-1995 годах правительство разоружило, распустило и ликвидировало большинство этих подразделений, используя для этого недавно созданные вооруженные силы и правоохранительные структуры. Но тогда не было политической воли бороться с коррупцией, и правительство это делало лишь риторически. В 2002 году социологическое исследование, проведенное "Грузинской международной бизнес-службой социологических исследований", показало, что 92% опрошенных считали коррупцию широко распространенной среди государственных должностных лиц.⁶ Логическим следствием такой ситуации в ноябре 2003 года стала антикоррупционная "Революция роз". После революции новое

⁵ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (May 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey in Georgia – Second Wave* (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

правительство сразу начало реформы, чтобы преодолеть повсеместно распространенную коррупцию в органах государственной власти. Частью обоснования этих действий было намерение укрепить грузинское государство настолько, чтобы оно могло защититься от угроз, исходивших от замороженных конфликтов, а также чтобы построить такое грузинское государство, в котором абхазы и осетины хотели бы жить. Соответственно, начиная с 2004 года, в оборонном секторе стали реализовывать серьезные антикоррупционные реформы.

Кадровая политика была одной из ключевых сфер этих усилий. Генералы и старшие офицеры, которые не имели достаточных профессиональных навыков или препятствовали реформам, были уволены, а на смену им пришло младшее поколение военнослужащих (часть из них получила образование на Западе). Стимулы для мелкой коррупции были ликвидированы путем комбинированного применения повышенного денежного обеспечения и строгого соблюдения требований уставов. В частности, в 2004 году, когда жалование капрала составляло 107 лари в месяц (приблизительно \$50 по нынешнему обменному курсу), офицеры часто дополняли свое жалование взятками (например, в обмен на разрешение получить отпуск или освобождение от службы для призывников) или посредством мелких растрат государственных средств, которые выделялись на питание и одежду. По состоянию на 2008 год капрал уже получал 925 лари (приблизительно \$560) в месяц, т.е. рост составлял 864%. Таким образом, мелкая коррупция перестала быть необходимой или привлекательной.

Программирование. Одной из поддержанных извне мер повышения прозрачности в деятельности грузинского правительства было принятие спонсируемой США программы СППБ/СФМ (Система Планирования, Программирования и Бюджетирования/Система Финансового Менеджмента). Эта инновация, внедренная с 2006 года, способствует функционированию многолетнего планирования и прозрачности внутри правительства и военного ведомства в вопросах обеспечения задач необходимыми ресурсами. Система также очерчивает и разделяет сферы компетенции между гражданским и военным персоналом, а также, в теории, отделяет военную оперативную часть деятельности вооруженных сил от политических вопросов. Однако, подобной ясности нет ни между отдельными ведомствами, ни внутри министерства обороны. Неофициальные отклики журналистов и экспертов неправительственных организаций свидетельствуют о том, что уровень открытости министерства обороны все еще существенно зависит от личной позиции министра.

Закупки. Несмотря на существование требования о том, что контракты на суммы, превышающие определенный уровень, должны оформляться через тендерную процедуру, часто оборонные закупки проводились с нарушением определенного законом порядка. Особенно в первые годы президентства Саакашвили, большие проекты часто проводились на основе "переговоров с отдельными лицами" (заказывались у одного исполнителя). Наиболее известными случаями были контракты на строительство военных баз и госпиталя в Гори и Сенаки, оформленные по процедуре заказа у одного исполнителя – фирмы, владельцем которой был Кибар Халваши, союзник министра обороны Окруашвили. Этот случай позднее закончился обвинениями правительства в финансовых растратах. Кроме того, чрезмерные и неподотчетные оборонные расходы оправдывались наличием внутренних конфликтов, а также такими аргументами, как перебазирование главного военного госпиталя Грузии из Тбилиси в Гори и расположением базы на главной дороге близ Южной Осетии. Эти хорошо известные случаи имели место, несмотря на то, что с 2004 года доминировала тенденция общего перехода процедур от закупки у одного исполнителя к проведению тендеров.

Оборонная реструктуризация и возможности государства. Эти изменения были частью общего реструктурирования всего оборонного сектора, которое обеспечивалось значительно увеличенным финансированием из государственного бюджета и поддерживалось со стороны НАТО, США, Великобритании, Франции, Германии, Турции и других стран. С 2003 года по 2008 год оборонный бюджет вырос с 30 миллионов лари до приблизительно 2 миллиардов лари. В дополнение к улучшению денежного обеспечения военнослужащих, эти деньги пошли на ремонт вооружения и военной техники, казарм, на новые закупки и боевую подготовку. Министерство обороны было реорганизовано, а министром стало назначаться гражданское лицо.

Оборонная реструктуризация была частью более масштабных усилий по увеличению возможностей государства. Важным элементом этого процесса было разоружение криминальных вооруженных повстанческих движений в Западной Грузии, а также наступление на криминалитет, в частности, на “каноньеры курди”⁷ (криминальные авторитеты Грузии). В результате, грузинские структуры безопасности сегодня удерживают монополию на применение силы, а полувоенные и подпольные организации больше не имеют былого коррупционного влияния.

Положительное влияние. Эти реформы имели ощутимый успех в деле радикального сокращения коррупции, в частности, мелкой коррупции наиболее низкого уровня, затрагивающей широкие слои населения. Многие коррупционные сети в министерстве обороны и других безопасностных и правоохранительных структурах были разрушены, и уровень публичной поддержки существенно вырос. Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнел демонстрирует значительный прогресс Грузии в имплементации ее антикоррупционной стратегии (см. Вставку 13.3). Также отмечалось значительное улучшение уровня военного профессионализма: до утверждения Индивидуального плана партнерства Грузии с НАТО в 2004 году, вооруженные силы Грузии едва могли функционировать как единая организация. Сегодня они более современные, дисциплинированы, хорошо оплачиваемы, подготовлены, лучше оснащены в соответствии со стандартами НАТО и свободны от мелкой коррупции. Это было продемонстрировано во время русско-грузинской войны в августе 2008 года, когда подготовленная НАТО грузинская армия, в которой полувоенные и “добровольные” вооруженные группы были давно ликвидированы, показала себя более дисциплинированной, чем россияне и их союзники-сепаратисты, которых журналистские видеокамеры зафиксировали во время неоднократных случаев взяточничества, вымогательства и ограблений.

Дилемма повышенных возможностей. Общий вывод заключается в том, что государственные институции Грузии, включая вооруженные силы, сегодня имеют достаточно авторитета и силы для проведе-

Вставка 13.3. Рейтинги Грузии в Индексе восприятия коррупции, 2004-2008 гг.

Год	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
Позиция	133 (of 145)	130 (of 158)	99 (of 163)	79 (of 179)	67 (of 180)

Источник: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁷ Буквально – “воры в законе”.

ния антикоррупционных мер. Вместе с тем, как раз именно эти увеличенные возможности государства способствовали созданию ситуации, когда доступ к информации стал гораздо труднее, а институции, которые должны были бы присматривать за министерством обороны, стали более слабыми. Таким образом, хотя было лишь несколько доказанных случаев коррупции в грузинской армии с 2004 года, но распространено мнение о том, что сокращение мелкой коррупции сопровождалось увеличением возможностей для коррупции высокого уровня. Как это охарактеризовал один грузинский военный эксперт: «если повар в военной части крал два килограмма картофеля, то сейчас он этого не будет делать, поскольку существует контроль, дисциплина и... потому, что его жалование сейчас 1000 лари. Однако, когда дело касается тендеров, строительства, закупок машин, закупок вооружений, техники и боеприпасов, то здесь имеют дело с такими значительными объемами средств, что можно украсть 42 миллиона [эквивалент годового военного бюджета на 2003 год] за одну ночь».⁸

В таких обстоятельствах прозрачность существенно пострадала. Опрос журналистов, экспертов и местных неправительственных организаций, проведенный в 2008 году Ассоциацией за справедливость и свободу, показал, что лишь 23% журналистов считают департамент связей с общественностью министерства обороны источником информации. Вместо официальных источников они отдают предпочтение общению с военными экспертами и неофициальными внутренними источниками, знающими ситуацию в контексте персональных подходов руководства и закулисных маневров. Еще более тревожно то, что в докладе цитируются мнения журналистов, которые считают, что получение информации от правительства «практически невозможно».⁹ Проблема на этом не заканчивается: половина оборонного бюджета определена как «секретная» и его структура имеет очень общий характер. До 2006 года министерство обороны частично финансировалось через секретный Фонд развития армии, о котором не было никакой информации. Хотя ликвидация этого фонда и стала положительным шагом, прозрачность бюджета с того времени существенно не улучшилась. Последний находящийся в открытом доступе бюджет за 2007 год имеет структуру, в которой значительные суммы определены очень общо как «другие расходы». Это видение дополняется широко распространенным докладом американской разведки о состоянии грузинской армии, в котором утверждается, что отбор кадров зависит от «личных отношений», а информация структурирована очень «иерархически и жестко контролируется».¹⁰

Парламентский и общественный контроль. Для усиления парламентского и общественного контроля создан ряд институций. Они включают Гражданский совет по вопросам обороны и безопасности, являющийся организацией, которая призвана быть форумом для диалога между министерством обороны и сектором неправительственных организаций. Совет сейчас возобновляет свою активность после того, как его оттеснили от дел во времена руководства Окруашили министерством обороны. Кроме Контрольной палаты парламента (которая отвечает за контроль бюджета), также существует парламентская Группа доверия парламентариев, имеющая доступ к секретным документам, которые считаются очень чувствительными.

⁸ Интервью с Ираклием Сасиашвили, директором ассоциации «Справедливость и свобода», 13 января 2009 г.

⁹ Irakli Sesiasvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 April 07), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ New York Times, 18 December 2008.

Однако, известные грузинские военные эксперты считают, что все эти механизмы на практике не срабатывают. В исследовании 2007 года 80% экспертов и журналистов определили парламентский контроль как “недостаточный”.¹¹ Например, парламентская Группа доверия по закону должна иметь в своем составе по крайней мере одного представителя парламентского меньшинства. На самом же деле, кандидат на членство от оппозиции не был представлен в этой группе, пока новый парламент не начал работать в 2008 году,¹² т.е. в том году, в котором происходили боевые действия против России. В случае Контрольной палаты, доклады сейчас не размещаются в Интернете и, даже по сравнению с общим уровнем контроля, который существовал до “Революции роз”, эта структура не была активной в освещении проблемных вопросов. Поэтому не удивительно, что Паата Закарейшвили, эксперт по вопросам обороны и конфликтов, назвал Контрольную палату “структурой, которая не может функционировать в этой стране... Она полностью парализована”.¹³ Иногда даже государственным должностным лицам, имеющим полномочия на осуществление контроля, отвечают отказом в предоставлении доступа к информации, а Омбудсмену, который обязан осуществлять мониторинг за соблюдением прав человека в вооруженных силах Грузии, отвечают отказом в возможности посещать места содержания военных под стражей для ознакомления с условиями содержания.¹⁴

Короче говоря, существует распространенное неудовольствие, в том числе и со стороны НАТО и других международных организаций, относительно того, как именно работают те структуры, которые “на бумаге” должны контролировать министерство обороны. Некоторые эксперты, например, грузинский военный эксперт Ираклий Сесиашвили, отмечают, что такое состояние объясняется тем, что правительство контролирует все эти органы, поскольку сейчас оно владеет конституционным большинством в парламенте¹⁵ и может назначить по своему желанию кого угодно возглавлять эти контролирующие органы. Ирония заключается в том, что до 2004 года правительства были вынуждены сосуществовать с намного менее послушным парламентом и в значительной мере оппозиционными СМИ. Разобщенность грузинской элиты и слабость государства до 2004 года также способствовали определенному плюрализму, при котором отдельные должностные лица были относительно независимы и могли лучше выполнять свои регуляторные функции. Все указанное выше создает питательную почву для процветания коррупции. Такому выводу способствуют известные случаи подтвержденной коррупции высокого уровня, выявленные в последние годы. Наиболее важными были, вне сомнения, обвинения против бывшего министра обороны Ираклия Окруашвили, которого арестовали через два дня после того, как он публично в прямом телевизионном эфире предъявил обвинение президенту в убийстве и коррупции. Контрольная палата выступила с заявлением о том, что среди других преступлений она имеет доказательства о растрате Окруашвили 103 миллионов лари (\$60 миллионов), предназначенных на закупку горючего и контракты на строительство. Однако, официальный доклад об этом никогда не

¹¹ Проведен Грузией для НАТО в 2007 году.

¹² См.: Интервью Гии Тортладзе с Теа Акубардиа, 15 января 2009 г.

¹³ Интервью с автором, 13 января 2009 г.

¹⁴ Ежегодный доклад Омбудсмена за 2007 год.

¹⁵ Большинство представителей оппозиции ушли в отставку в знак протеста против, как они считают, нечестных выборов.

был обнародован. В другом значительном случае коррупции ключевые должностные лица министерства обороны, которые якобы были тесно связаны с теми членами правительства, которые оппозиционировали Окруашвили, были обвинены им в коррупции в то время, когда Окруашвили был министром.¹⁶ Тяжело поверить в то, что эти два случая, обнародованные в результате внутренних противоречий в правительстве, определяют границы проблемы. Более достоверно, что это лишь вершина айсберга.

Уроки

Грузинский пример предлагает несколько полезных уроков. Во-первых, это важность особых мер, направленных на противодействие коррупционным рискам, связанным с замороженными конфликтами. Они включают роспуск неправительственных полувоенных формирований, повышение уровня денежного обеспечения и дисциплины в вооруженных силах, а также сосредоточение внимания на укреплении доверия к вооруженным силам в обществе. Во-вторых, это важность возможности государства бороться с коррупцией. Ослабление государственной власти, частично вызванное наличием замороженных конфликтов, означало, что коррупция в 1990-х годах расцвела в Грузии. Однако, с 2004 года грузинское государство укрепилось, что имело следствием снижение мелкой коррупции. Вместе с тем, укрепление возможностей государства также позволило улучшить защиту информации, и при отсутствии эффективных противовесов это привело к снижению уровня прозрачности. Неудача во внедрении эффективных механизмов демократического контроля для надзора за этой окрепшей государственной возможностью стала одним из главных уроков.

В-третьих, это неотделимость оборонного сектора от остальной политической системы в контексте борьбы с коррупцией и развития демократически подотчетных вооруженных сил. Прозрачность и открытая дискуссия составляют наилучший механизм для борьбы с хорошо скрытой коррупцией высокого уровня. Этот опыт означает, что государствам с внутренними конфликтами не следует позволять подаваться их внутренним инстинктам (и, возможно, культурным традициям) закрывать свои оборонные структуры за стеной секретности и таким образом держать вопросы обороны и национальной безопасности вне пределов публичной дискуссии. Чтобы это изменить, нужно направить усилия на укрепление гражданского общества и повышение заинтересованности СМИ, а также на открытие государственных структур для контроля со стороны общественности. Неотвратимое отрицательное влияние коррупции на боеспособность может быть важным аргументом для мобилизации заинтересованности общества.

В-четвертых, это важность продолжения реформ вглубь, за пределы поверхностных мер. Грузия достигла значительного прогресса в гармонизации деятельности своих оборонных структур с НАТО, повышении теоретической подотчетности (в частности, через внедрение СППБ), ликвидации мелкой коррупции и создании парламентской группы для мониторинга деятельности вооруженных сил. Од-

¹⁶ Их обвинили в растрате средств, предназначенных на реконструкцию воинских казарм вблизи Тбилиси, однако, позднее эти обвинения были сняты, а самих должностных лиц перевели в Совет национальной безопасности. Это вызвало недовольствие господина Окруашвили, который продолжал утверждать, что эти лица были виновны и что их поддерживали те, кто желал его ослабить.

нако, эта окрепшая институциональная и законодательная база не получила надлежащей поддержки в виде крепкой политической воли. На самом деле, за последние несколько лет случаи преследования коррупции высокого уровня случались лишь в связи с политическими конфликтами в правительстве.

Наконец, в значительной степени прогресс, достигнутый Грузией в деле борьбы с коррупцией и укрепления демократического контроля над оборонными структурами, стал возможен благодаря большим объемам международной помощи и давлению относительно соответствия стандартам НАТО и Европейского Союза. Такого рода честные и небезразличные отношения должны быть продолжены как по отношению к Грузии, так и к другим странам региона.