

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 14

Важность воспитания добропорядочности

Никто не сможет преодолеть коррупцию путем лишь борьбы с коррупцией – т.е., преследованием отдельных лиц или объявлением еще одной антикоррупционной кампании, изданием еще одного антикоррупционного указа или созданием еще одной антикоррупционной комиссии.¹

Дениэль Кауфманн, старший научный сотрудник Института Брукинкса, бывший директор Программы Глобального Управления в Институте Мирового Банка

Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией – две стороны одной медали, оба процесса должны быть отражены в каждом соответствующем общегосударственном или ведомственном плане. Коррупция, или злоупотребление должностными полномочиями в частных интересах, должна быть связана с высоким риском и незначительным выигрышем. Цель воспитания добропорядочности как раз и состоит в обеспечении этого состояния таким путем, который не скажется на эффективности управления или на частном секторе.²

Барьеры против коррупции могут быть возведены посредством повышения отчетности и прозрачности. Подотчетность означает, что обитатели властных кабинетов ответственны перед народом за свои решения и действия. Чиновники должны подлежать соответствующему уровню контроля. Это означает обеспечение их подотчетности через прозрачность и предоставление информации. Прозрачность и подотчетность сужают возможности для злоупотреблений в органах власти. Особенностью структур обороны и безопасности является то, что требуемый уровень прозрачности часто отсутствует.

Этот раздел изучает важность воспитания добропорядочности в оборонных структурах путем демонстрации того, что означает добропорядочность в сферах безопасности и обороны, а также показывает – почему воспитание добропорядочности должно быть приоритетом для вооруженных сил. Он также дает примеры средств, которые могут использоваться для достижения этой цели, и показывает примеры некоторых стран, успешно пользующихся этими средствами для укрепления добропорядочности в своих министерствах безопасности и обороны, а также в вооруженных силах.

¹ “Anti Corruption is Signed into Treaty,” WBI Themes (7 January 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), www.transparency.org/publications/sourcebook.

Что означает “добропорядочность”?

Термин добропорядочность, кроме честности и добросовестности, также является синонимом понятия целостности, которое часто используется в вопросах национальной безопасности: обеспечение целостности национальной территории является задачей, которая буквально выписана во многих национальных конституциях для их вооруженных сил. В Южной Америке, например, 11 из 16-ти стран определяют в той или иной форме в своих конституциях задачу гарантировать целостность.³

Добропорядочность как добродетель часто употребляется применительно к военным. Например, в Сухопутных войсках США добропорядочность считается одной из семи главных добродетелей, а в наставлении “Основы начальной боевой подготовки Сухопутных войск” отмечается, что “с ростом твоей добропорядочности возрастает доверие окружающих к тебе”.⁴

Добропорядочность действительно является определяющей ценностью вооруженных сил во всем мире, как в техническом, так и моральном значениях.

Установление и поддержание обстановки добропорядочности в государственных структурах включает в себя много составных элементов, которые вместе совершенствуют этическую среду. К таким элементам относят:

- нормы индивидуального и коллективного поведения;
- четко определенный кодекс поведения, пользующийся уважением;
- лидерство на личном примере;

Вставка 14.1. Определение добропорядочности

В техническом смысле, т.е. в значении целостности, в английском языке термин *integrity* (честность, целостность, добропорядочность) употребляется для оценки качества системы. Целостность в этом смысле означает, что система полностью функциональна и не повреждена. Система является целостной, если она работает согласно спроектированным параметрам, а также, если она является частью большей системы и органически соединяется с этой большей системой. В частности, оборонная система сохраняет целостность до того времени, пока в ней не появятся разрывы.

В смысле морали, термин *integrity* как целостность и добропорядочность означает последовательность действий, ценностей, принципов и результатов. Таким образом, индивидуальная добропорядочность означает, что лицо имеет ценности, в которые оно верит и которые оно отстаивает. В контексте служебной деятельности, индивид считается добродетельным (и целостным), если он исполняет свои обязанности честно, компетентно и в полном объеме. В этом контексте добропорядочность по обыкновению оценивается путем социологических исследований и аудита.

³ В таких странах, как: Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Эквадор, Эль-Сальвадор, Колумбия, Мексика, Никарагуа, Парагвай, Перу и Уругвай. См.: Red de Seguridad y Defensa de America Latina (Latin America Security and Defence Network, or RESDAL): *Comparative Atlas of Defence in Latin America*, 2008 Edition (Buenos Aires, Argentina, 2008).

⁴ US Army, “Soldier Life,” www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

- нормативно-правовая база;
- эффективные занятия по боевой подготовке и регулярное приобретение практического опыта;
- обеспечение законности и правопорядка.

Добропорядочность в войсках

Если взглянуть на рейтинги уровня доверия к отдельным институтам общества, то высокие показатели военных не вызовут удивления. В глобальном исследовании коррупции за 2006-2007 гг., сделанном международной организацией «Транспаренси Интернешнел»,⁵ армия занимает третью позицию среди тех институтов общества, которые пользуются наибольшим доверием (согласно среднему глобальному значению), уступая лишь религиозным учреждениям и неправительственным организациям. Военным доверяют больше, чем СМИ, частному сектору, парламенту и политическим партиям (см. Рис. 14.1 и Рис. 14.2).

Это исследование свидетельствует о том, что люди в большинстве стран доверяют своим вооруженным силам. Понимание этого явления имеет огромное значение для выбора национального подхода к воспитанию добропорядочности. Подобные исследования могут использоваться министерствами обороны для определения уровня доверия к оборонному ведомству и, соответственно, для проведения своевременных реформ.⁶

Для поддержания высокого уровня доверия, военные должны постоянно воспитывать и поддерживать добропорядочность. Неудачи на этом пути будут иметь высокую цену и будут означать неэффективное использование ресурсов, которое проявится разными способами. В частности, распространено утверждение о том, что коррупция увеличивает стоимость операций и уровень непредсказуемости в экономике.⁷ Применительно к вооруженным силам это утверждение будет означать, что деньги, утраченные из-за коррупции, могли бы быть инвестированы либо в лучшее военное снаряжение, либо могли бы быть использованы в других, невоенных, целях более продуктивным способом. Деньги, которые отвлекаются от расходов на оборонные нужды, отрицательно влияют на боеспособность вооруженных сил и подрывают доверие к ним, причем не только на национальном уровне, но и на международном. Для гражданских и военных гордость за свою службу на благо страны подвергается существенному отрицательному влиянию тогда, когда коррупция становится явной, забирая у армии одно из наибольших достояний – общественное доверие.⁸ Вместе с тем, несмотря на благоприятное в целом общее от-

⁵ TransparencyInternational, Global Corruption Barometer (2007), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

⁶ Dominic Scott and Mark Pyman, "Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World," *European Security* 17:4 (December 2008), 495–515.

⁷ См., например, Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), 681–712; and Paolo Mauro, "Corruption and Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:2 (1998), 263–79.

⁸ Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Summer 2008), 21–44.



Рис. 14.1: Доверие к вооруженным силам в сравнении с другими социальными институтами

ношение к военным, наблюдаются существенные отличия между отдельными странами. На Рис. 14.2 отражены результаты исследования “Глобальный Барометр Коррупции” за 2006 и 2007 годы в части, касающейся военных.⁹

Средства воспитания добропорядочности

Государства должны заботиться о том, чтобы возможности для применения коррупционных практик были минимальными. Этого можно достичь несколькими путями.

Одним из первых шагов будет проведение анализа особенностей коррупционных проявлений в национальном контексте; эти проявления существенно отличаются в разных странах. Например, коррупция в сфере призыва на военную службу очень распространена в России и многих южно-европейских странах, однако, она не присуща многим другим странам. После этой оценки можно принимать соответствующие меры, создавать системы и процедуры, направленные на преодоление выявленных проявлений. Обязательным условием успеха этих усилий является то, что такие процедуры должны поддерживаться и принципиально возглавляться политическим и военным руководством. Если те, кто проводит реформы, сами не демонстрируют энтузиазма и добропорядочности, то это крайне отрицательно будет влиять на добросовестность должностных лиц министерства обороны и вооруженных сил.

⁹ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007).

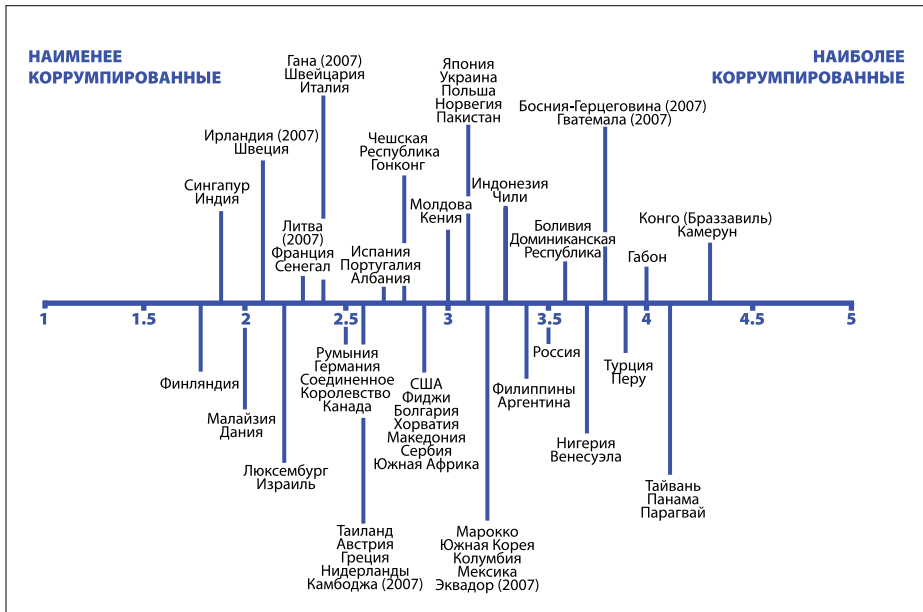


Рис. 14.2: Сравнение уровней доверия к вооруженным силам

Несмотря на то, что главные концептуальные и другие основы системы воспитания добропорядочности легко доступны для понимания, важным условием успеха реализации конкретных мер является их реалистичность и практичность. Международная оборонная программа в составе организации «Транспаренси Интернешнел» (Великобритания) отработывает двенадцать практических механизмов укрепления добропорядочности в оборонных структурах. Эти двенадцать механизмов перечислены во Вставке 14.2.

Практические инструменты помогают государствам в определении их коррупционных рисков и подготовке персонала для борьбы с реально существующими проблемами. Эти инструменты разрабатывались как решающие первые меры по борьбе с коррупционными вызовами в государствах, а также для воспитания добропорядочности в оборонных структурах. Они обеспечивают государства необходимыми инструментами для оценки своих собственных рисков, необходимыми знаниями и методами для эффективного противодействия коррупции.

Многие эти инструменты доступны министерствам обороны так же, как и лучший опыт их применения, описываемый в этом компендиуме.

Вывод

Повышение эффективности управления в оборонных структурах путем воспитания добропорядочности и прямого противодействия коррупционным рискам является мощным и мобилизующим подходом. В прошлом существовала тенденция рассматривать вопрос борьбы с коррупцией как правовые,

Вставка 14.2. Практические подходы к реформам

1. Повышение прозрачности оборонной политики и оборонного бюджетирования.
2. Эффективный анализ вопросов коррупции и воспитание добропорядочности.
3. Разработка плана действий по воспитанию добропорядочности и борьбе с коррупцией.
4. Инициирование дискуссии по этим вопросам.
5. Привлечение гражданского общества.
6. Привлечение оборонных подрядчиков.
7. Установление четких стандартов делового поведения для государственных служащих и офицеров.
8. Использование исследований и статистики для контроля деятельности.
9. Внедрение программ подготовки по вопросам воспитания добропорядочности.
10. Использование независимого оценивания прозрачных закупок.
11. Повышение прозрачности офсетных операций.
12. Реформирование закупочных структур.

Источник: Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms (London: Transparency International – UK, 2009), www.defence-againstcorruption.org/index.php/publications.

регуляторные и карательные меры. Хотя эти меры необходимы для ограничения коррупции, однако они не являются ни достаточными, ни мотивирующими для членов правительства, вооруженных сил и общественности. Работа над воспитанием добропорядочности является более благодарной и мотивирующей. Ее также легче поддерживать на надлежащем уровне.

Воспитание добропорядочности также дает преимущества в реализации полномочий министерства обороны: оно способствует повышению уровня доверия к вооруженным силам, минимизирует потенциал злоупотреблений в сфере закупок и в других сферах оборонного менеджмента, а также экономит средства путем борьбы с расточительством. В конце концов, наибольшим достижением для высшего военного руководства является положительное влияние на уровень военной эффективности и на рост доверия общественности к вооруженным силам.

Рекомендации

Для всех государств, рассматривающих возможность инициирования процесса воспитания добропорядочности в оборонных структурах, рекомендуется такой подход:

- провести собственную диагностику коррупционных рисков в сферах обороны и безопасности;
- обеспечить поддержку в этом вопросе со стороны широчайшего круга должностных лиц;
- рассмотреть набор инструментов из обоих пакетов – воспитания добропорядочности и борьбы с коррупцией;

- оформить применение этих инструментов в виде целостного и открытого для обсуждения плана; и
- обеспечить выполнение этого плана без лишнего шума и в течение нескольких лет.

Следующие разделы исследуют место и роль различных субъектов процесса воспитания добропорядочности и борьбы с коррупционными рисками в оборонных структурах. В соответствии с возможными ожиданиями, один из разделов рассматривает министерство обороны как главный субъект исполнительной ветви власти. Другие разделы изучают роль отдельных лиц, нормативно-правовых основ, парламентов и счетных структур, институтов омбудсмена, оборонной промышленности, гражданского общества и СМИ, а также международных организаций. В каждом разделе отмечаются принципы противодействия коррупции путем воспитания добропорядочности, повышения прозрачности и улучшения подотчетности, а также даются разные примеры лучшего опыта.