

# СОДЕРЖАНИЕ

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

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

## Раздел 22

# Роль международных организаций

Международные организации играли ключевую роль в том, что за последние двадцать лет произошел огромный сдвиг во всем мире в вопросе отношения к коррупции. Они также играли главную роль в практических усилиях по преодолению коррупции путем внедрения международных конвенций и стандартов, содействия установлению эффективного управления, мониторинга и общественных действий. В то время, как большая часть этой работы была сосредоточена в сферах международного бизнеса и развития, сегодня наблюдается рост внимания к проблеме коррупции в секторе обороны и безопасности. Это естественное расширение возрастающего внимания к оборонному управлению на протяжении последнего десятилетия было инициировано именно растущим пониманием в таких институтах, как, например, НАТО, того, что эффективный менеджмент ресурсов является жизненно важным вопросом для обеспечения успеха операций.

У международных организаций (в интересах этого раздела к ним отнесены и межправительственные организации) есть огромные ресурсы и передовые технологии, которые могут понадобиться тем официальным лицам и простым гражданам, кто желает сделать вклад в дело борьбы с коррупцией в своих ведомствах или обществе. Этот раздел имеет целью помочь таким читателям лучше понять вопросы имеющихся ресурсов, доступа к ним и возможности их эффективного использования. Сначала будут рассмотрены разные роли и подходы в борьбе с коррупцией, которыми пользуются международные организации вообще и в сфере обороны в частности. После этого более глубоко будет исследовано несколько важных институций с целью определения, как лучше всего использовать возможности этих институций, чтобы ускорить изменения в национальном контексте.

## Роль международных организаций: широкий контекст

По крайней мере, к началу 1990-х годов коррупция рассматривалась подавляющим большинством международного бизнеса и сообществом развития как постоянная (возможно, даже «приемлемая») дополнительная часть стоимости контрактов. В некоторых странах Запада считалось иногда приемлемым даже включать коррупционные выплаты в перечень легитимных расходов в налоговых декларациях. Однако, уже на протяжении нескольких десятилетий наблюдалось возрастающее понимание огромной нагрузки, которую коррупция накладывает на программы развития, а также на разрушительное экономическое влияние коррупции. Дебаты вокруг закона США «О коррупционных иностранных практиках» от 1977 года, например, показали, что более 400 американских корпораций признали выплаты в сумме более \$300 миллионов своих корпоративных фондов иностранным должностным лицам. Этот реальный факт выглядел не только неэтичным, но также и плохим для бизнеса, разрушая доверие к

корпорациям, которые это делали, и (учитывая преимущество частных сделок над эффективностью) подрывая целостность системы свободного рынка в целом.<sup>1</sup> Огромный разрушительный эффект коррупции также образовывался в результате изменений в направлении «свободного рынка» в России и других постсоветских странах, в которых приватизационные программы, рекомендованные искренними (однако наивными) западными экспертами, дегенерировали в полномасштабное разворовывание государственной собственности. Создание в 1993 году организации Транспаренси Интернешнел, создателями которой были официальные лица с непосредственным опытом получения разрушительных последствий коррупции для развития, придало этой возрастающей обеспокоенности свой голос. С того времени растущая сеть национальных и международных институций использовала образование, лоббирование и целенаправленные исследования для того, чтобы наверняка внести проблему коррупции (и необходимость борьбы с ней) в мировую политическую повестку дня.

Сегодня десятки известных международных, межправительственных и глобальных неправительственных организаций активно привлечены к усилиям по преодолению коррупции. Они заполняют ряд важных ниш в антикоррупционной экосистеме (просьба учитывать, что из-за ограниченного объема раздела здесь упоминаются только отдельные организации в интересах презентации ниш, а не их полного представления):

*Разработка и внедрение антикоррупционных соглашений и стандартов* на мировом и региональном уровнях. Сегодня уже существует больше десятка таких соглашений, наиболее известными из которых являются Конвенция ООН против коррупции (UN Convention against Corruption (UNCAC)), вступившая в силу в декабре 2005 года, а также Конвенция ОЭСР по вопросам борьбы со взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), подписанная в декабре 1997 года. Мониторинг имплементации таких конвенций играет важную роль для таких институций, как ОЭСР, так же, как выявление и распространение передового опыта. В этой работе поддержка часто поступает через сеть организаций, например, в Европе: Совет Европы, Группа государств против коррупции (Group of States against Corruption (GRECO)), Европейская Комиссия и Координатор ОБСЕ по вопросам экономической и экологической деятельности. На континентах обеих Америк Организация американских государств обеспечивает поддержку Межамериканской конвенции против коррупции. Также следует отметить важную нишевую роль таких организаций, как Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF) – ведущая организация по вопросам борьбы с отмыванием средств путем развития и имплементации международных стандартов; Мировая организация торговли, выполняющая антикоррупционную функцию в рамках Рабочей группы по вопросам прозрачности и правительственных закупок.

*Парламентские ассамблеи* могут помочь в развитии международных соглашений и подходов к борьбе с коррупцией, лоббировании адаптации внутри стран и дальнейшей имплементации. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) является наилучшим примером в контексте своей работы в рамках Гражданской и Криминальной конвенций Совета Европы о борьбе с коррупцией. Другая выдающаяся организация – Глобальная организация парламентариев против коррупции (Global Organisation of Parliamentarians against Corruption (GOPAC)) со штаб-квартирой в Канаде – поддерживает членов на-

---

<sup>1</sup> Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

циональных парламентов в вопросах защиты их собственной добропорядочности в рамках соблюдения кодекса поведения, а также для эффективного понимания и выполнения своей функции надзора. Обычно для этого необходимы индикаторы состояния выполнения этой функции. Другие региональные парламентские ассамблеи, например, Парламентская ассамблея стран Азии, также обращают внимание на проблемы коррупции.

*Банки развития* стали ведущими участниками антикоррупционных мер – как с целью поддержания целостности своих собственных программ, так и, в более широком контексте, чтобы убрать коррупцию как серьезное препятствие на пути экономического и социального развития; коррупция размывает верховенство права, ослабляет институции, необходимые для экономического роста, и подрывает службы социального обеспечения, на которые полагаются бедные люди. Программы банков развития часто применяют разноплановые подходы к противодействию коррупции, помогая создать корпоративное управление и менеджмент в институциях, получающих кредиты, повышая политическую ответственность за расходование ресурсов, а также укрепляя способность гражданского общества требовать принятия мер и контролировать их выполнение. Мировой банк и Международный валютный фонд – два наибольших мировых игрока. Кроме них, региональные банки развития, такие, как Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития и Межамериканский банк развития, также имеют антикоррупционные программы.

*Ведущие внебанковские международные (и национальные) организации развития* также активно борются с коррупцией в рамках возрастающих усилий по обеспечению эффективного управления, которое играет жизненно важную роль в вопросах человеческого развития. С коррупцией все больше борются открыто и непосредственно, поскольку ее разрушительное влияние на управление стало более понятным. Институциями, которые прилагают усилия для выявления и распространения передового опыта, являются Программа развития ООН, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Глобальная сеть содействия реформированию сектора безопасности (Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)).

В этом смысле НАТО также работает как организация по вопросам «развития», увязывая свои антикоррупционные программы с собственным интересом относительно эффективного управления в секторе безопасности и демократического гражданского контроля.

*Координация правоохранительных мер.* Глобальные институции, такие как Интерпол и Офис ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)), играют значительную роль в координации и дополнении национальных антикоррупционных усилий. Обращаясь к этой одной из шести приоритетных сфер борьбы с преступностью, Интерпол разработал кодексы этики и поведения для сотрудников правоохранительных органов, стандарты для офицеров полиции и вопросник полицейской добропорядочности для того, чтобы лучше выделить возможности, собранные в Библиотеке передового опыта, с целью предоставления помощи следователям в расследовании коррупционных дел, а также создал группы национальных координаторов по вопросам борьбы с коррупцией. Он также курирует Группу экспертов Интерпола по вопросам коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)) с целью содействия, совместно с другими международными партнерами, в вопросах координации и гармонизации национальных и региональных подходов к борьбе с коррупцией. Офис ООН UNODC и Интерпол договорились открыть первую в мире Антикоррупционную Академию, которая будет располагаться близ Вены, Австрия. У Европейской Комиссии тоже есть мощ-

### Вставка 22.1. Перечень международных организаций и их веб-сайтов

Азиатский банк развития	<a href="http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp">http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp</a>
Азиатская организация высших аудиторских институтов	<a href="http://www.asosai.org">http://www.asosai.org</a>
Парламентская ассамблея стран Азии	<a href="http://www.asianparliament.org">http://www.asianparliament.org</a>
Совет Европы	<a href="http://www.consilium.europa.eu">http://www.consilium.europa.eu</a>
Европейский банк реконструкции и развития	<a href="http://www.ebrd.com">http://www.ebrd.com</a>
Европейская Комиссия	<a href="http://ec.europa.eu">http://ec.europa.eu</a>
Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF)	<a href="http://www.fatf-gafi.org">http://www.fatf-gafi.org</a>
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами	<a href="http://www.dcaf.ch">http://www.dcaf.ch</a>
Глобальная сеть содействия реформированию сектора безопасности	<a href="http://www.ssrnetwork.net">http://www.ssrnetwork.net</a>
Глобальная организация парламентариев против коррупции	<a href="http://www.gopacnetwork.org">http://www.gopacnetwork.org</a>
Группа государств против коррупции	<a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/">http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/</a>
Межамериканский банк развития	<a href="http://www.iadb.org">http://www.iadb.org</a>
Международная ассоциация судей	<a href="http://www.iaj-uim.org">http://www.iaj-uim.org</a>
Международная ассоциация прокуроров	<a href="http://www.iap-association.org">http://www.iap-association.org</a>
Международная ассоциация адвокатов	<a href="http://www.ibanet.org">http://www.ibanet.org</a>
Антикоррупционная комиссия Международной торговой палаты	<a href="http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption">http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption</a>
Международная комиссия юристов	<a href="http://www.icj.org">http://www.icj.org</a>
Международный валютный фонд	<a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a>
Интерпол	<a href="http://www.interpol.int">http://www.interpol.int</a>
Организация Североатлантического договора (НАТО)	<a href="http://www.nato.int">http://www.nato.int</a>
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	<a href="http://www.oecd.org">http://www.oecd.org</a>
Организация американских государств	<a href="http://www.oas.org">http://www.oas.org</a>
Координатор ОБСЕ по вопросам экономической и экологической деятельности	<a href="http://www.osce.org/eea">http://www.osce.org/eea</a>
Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)	<a href="http://assembly.coe.int">http://assembly.coe.int</a>
Транспаренси Интернешнел	<a href="http://www.transparency.org">http://www.transparency.org</a>
Организация Объединенных Наций	<a href="http://www.un.org">http://www.un.org</a>
Глобальная антикоррупционная сеть профсоюзов (UNICORN)	<a href="http://www.againstcorruption.org">http://www.againstcorruption.org</a>
Офис ООН по вопросам борьбы с наркотиками и преступностью (UNODC)	<a href="http://www.unodc.org">http://www.unodc.org</a>
Программа развития ООН (ПРООН)	<a href="http://www.undp.org">http://www.undp.org</a>
Мировой банк	<a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a>
Мировая организация торговли (МОТ)	<a href="http://www.wto.org">http://www.wto.org</a>
Рабочая группа МОТ по вопросам прозрачности государственных закупок	<a href="http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral">http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral</a>

ные антикоррупционные программы, так же, как и у отдельных региональных институций, например, правоохранительных рабочих групп в регионе Балтийского моря и на Балканах.

*Международные профессиональные организации* часто имеют программы поддержания добропорядочности и борьбы с коррупцией в сфере своей ответственности. К примерам глобальных организаций относят Международную ассоциацию судей, Международную комиссию юристов, Международную ассоциацию адвокатов и Международную ассоциацию прокуроров. Также существует ряд региональных организаций по вопросам аудита, в частности, Азиатская организация высших аудиторских институтов.

*Содействие и мониторинг.* Ряд международных неправительственных организаций работают над повышением уровня осознания опасности коррупции и поощрением к антикоррупционным действиям, используя для этого как политическое, так и социальное давление. Имея международную сеть и более 90 национальных отделений, «Транспаренси Интернешнел» является ведущей организацией в этой сфере. Ее усилия дополняются другими институциями, такими как антикоррупционная организация профсоюзов UNICORN и Международная торговая палата – бизнес-ассоциация, поддерживающая такое функционирование глобальной экономики, которое характеризуется свободной и справедливой конкуренцией. В составе Международной торговой палаты есть Антикоррупционная комиссия, главной задачей которой является поощрение к саморегуляции бизнеса относительно противостояния рэкету и взяточничеству, а также обеспечение учета интересов бизнеса в международных инициативах борьбы с коррупцией.

## Связь с обороной

Повышение внимания к важности эффективного управления, которое наблюдается в сфере обороны, и осознание прямой угрозы для нее со стороны коррупции происходит параллельно с такими же процессами в среде развития. Опыт программы «Партнерство ради мира» в странах Центральной и Восточной Европы хорошо иллюстрирует эту ситуацию. В 1990-х годах наблюдались ожидания на быстрые демократические рыночные преобразования в посткоммунистических государствах. Международное военное сотрудничество дополняло эти процессы путем предоставления возможности военным профессионалам общаться друг с другом во время выполнения общих задач миротворчества и гуманитарной помощи. Поэтому главной задачей программ помощи и сотрудничества тех времен была взаимосовместимость – способность вооруженных формирований к развитию общих (или, по крайней мере, согласованных) подходов, процедур и технических возможностей, необходимых для того, чтобы действовать бок о бок во время совместных операций. Демократический контроль над вооруженными силами в качестве отдельного вопроса рассматривался преимущественно в смысле оперативного контроля.

На протяжении следующего десятилетия наблюдался значительный прогресс в развитии оперативной взаимосовместимости. Вместе с тем, уже в 1990-х годах становилось понятно, что взаимосовместимость – это только половина дела, а другая половина – это развитие новых возможностей и методов, которые отвечали бы потребностям ведения современных операций. Эта тенденция к новым трансформациям еще больше ускорилась с учетом важных антитеррористических миссий после событий 11 сентября 2001 года. В отличие от взаимосовместимости, трансформационные процессы не могут происходить изолировано наподобие мер международного военного сотрудничества. Наоборот, они требуют новых видений из сферы политики, инновационного планирования и увеличения бюджетных ресурсов. Одна-

ко, если демократический гражданский контроль уже существовал в оперативном смысле (т.е., президент был «верховным главнокомандующим»), то оборонные институции, ответственные за вопросы военной политики, планирования, обеспечения ресурсами и т.п., были все еще слабыми во многих странах. Без эффективного гражданского министерства обороны, которое бы обеспечивало руководящие указания и лоббирование интересов военных, последние становились жертвами собственной инерции и апатии политического класса к вопросам национальной безопасности (и оборонных бюджетов). Изложенное поставило вопрос управления в секторе безопасности в центр внимания оборонного сотрудничества – эта тенденция получила подтверждение посредством принятия в 2004 году программы «Строительство оборонных институций» (Defence Institution Building) в рамках Программы НАТО «Партнерство ради мира». А когда вопросы эффективного управления уверенно заняли место в повестке дня оборонного сотрудничества, то внимание к проблеме борьбы с коррупцией стало лишь вопросом времени. Это как раз и проявилось в виде программы НАТО «Воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны» (которая является спонсором этого компендиума). Эта программа рассматривает борьбу с коррупцией как неотъемлемую часть процесса реформ, однако продолжает сосредотачиваться на развитии положительной динамики в вопросах добропорядочности, прозрачности и подотчетности как наиболее важных для эффективного оборонного менеджмента.

## Избранные институции и программы

Роль *Организации Объединенных Наций* в противодействии коррупции в целом сосредоточена вокруг имплементации Конвенции ООН против коррупции, набравшей силу в декабре 2005 года. Целью конвенции является развитие общего глобального языка по вопросам коррупции и эффективной системы индикаторов для целенаправленного выполнения соответствующих стратегий. Она формирует четырехкомпонентный подход к борьбе с коррупцией, включающий превентивные меры, криминализацию, международное сотрудничество и возвращение ценностей.

Офис ООН по вопросам борьбы с наркотиками и преступностью воплощает Глобальную программу против коррупции в качестве катализатора и ресурса, который помогает государствам эффективно выполнять положения Конвенции. Он помогает государствам с уязвимым состоянием экономики (развивающейся или находящейся в переходном состоянии) путем поощрения антикоррупционных мер в государственном и частном секторах, в том числе высоких финансовых и политических кругах. Сферы применения включают кодификацию передового опыта и политики, техническую помощь в распространении этого передового опыта в государственном и частном секторах и ознакомление общества. Конкретные средства для этого включают Группу добропорядочности судебной власти, вопросник самооценки и законодательное руководство для подписантов Конвенции.

На протяжении последних нескольких лет под давлением со стороны СМИ и правительств стран-членов Департамент миротворческих операций ООН также увеличил свои антикоррупционные усилия, проведя несколько расследований и, в отдельных случаях, отказавшись от привлечения войск из стран, имевших проблемы с коррупцией в прошлом.

*Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)* является международной организацией, включающая 31 страну, каждая из которых разделяет ценности плюралистической демокра-



тии, основанные на верховенстве права и уважении к правам человека, соблюдении открытых и прозрачных принципов рыночной экономики и общих целей стабильного развития.<sup>2</sup> ОЭСР стала одним из наиболее влиятельных форумов для диалога по глобально важным вопросам и делает существенный вклад в создание более сильной, чистой и справедливой мировой экономики. Используя один из крупнейших в мире и наиболее надежный источник сравнительной статистики, она осуществляет мониторинг тенденций, анализирует и прогнозирует экономическое развитие, а также исследует социальные изменения или эволюционные процессы в торговле, окружающей среде, сельском хозяйстве, технологиях, налоговой системе и государственном управлении.

Одна из важных сфер деятельности организации – борьба с коррупцией. Последняя является угрозой для эффективного управления, демократического процесса, стабильного развития и справедливости в бизнес-деятельности. Путем применения многокомпонентного подхода ОЭСР затрагивает проявления коррупции в бизнесе, налоговой системе, предоставлении помощи по вопросам развития и в управлении в середине стран-членов и за их пределами. Это включает противодействие той стороне коррупции, которая представляет «предложение», препятствуя взяточничеству через экспортные кредиты, делая невозможным уменьшение налогообложения за счет взяток, поощряя ответственное поведение бизнеса, предупреждая коррупцию в сфере государственного управления путем создания действенной системы поддержки добропорядочности и улучшения управления через поддержку развития.<sup>3</sup>

ОЭСР помогает странам в предупреждении конфликтов интересов и коррупции в системе государственной службы. Она концентрирует внимание на таких чувствительных сферах, как государственные закупки и менеджмент контрактов, лоббирование и состояние дел в политико-административных отношениях. На основе пересмотра и анализа передового опыта разных стран ОЭСР разработала соответствующие инструменты для проведения своей политики, наставления по вопросам их имплементации и практические рекомендации, чтобы помочь руководителям и менеджерам укреплять добропорядочность и усиливать сопротивление коррупции в сфере государственного управления.

Ключевым документом антикоррупционных усилий ОЭСР стала принятая в 1997 году Конвенция по вопросам борьбы с взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц (так называемая «антивзяточническая конвенция») и другие соответствующие документы, касающиеся вопросов налогообложения, экспортных кредитов, двусторонней помощи, многонациональных проектов и государственных закупок.<sup>4</sup> Эта конвенция является обязательным для выполнения международным до-

<sup>2</sup> В состав ОЭСР входят: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чили (присоединилась в январе 2010 года), Чешская Республика, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты.

<sup>3</sup> Для получения более детальной информации см.: [www.oecd.org/corruption](http://www.oecd.org/corruption).

<sup>4</sup> OECD, "Key OECD Anti-Corruption Documents," [www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_2649\\_3744\\_7\\_41799402\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_3744_7_41799402_1_1_1_1,00.html).

говором, рассматривающим «активную коррупцию» – отдельных лиц или компании, которые обещают, предлагают или дают взятки иностранным должностным лицам для того, чтобы получить или сохранить бизнес-преференции. Все страны-члены ОЭСР плюс 7 экономик стран, не входящих в организацию, являются участниками этой «антивзяточнической конвенции», и они обязались в своем национальном законодательстве признавать взятки иностранным должностным лицам в международном бизнесе криминальным преступлением, а также принимать эффективные меры с целью предупреждения, выявления, расследования и наказания иностранного взяточничества.

Своей борьбой за искоренение взяточничества иностранных должностных лиц из сферы конкуренции за контракты и инвестиции ОЭСР делает важный вклад во внедрение равных условий в сфере транснационального бизнеса, включая и оборонную промышленность. Уникальность влияния антикоррупционных инструментов ОЭСР заключается в том, что они требуют от всех участников строгого контроля, за эффективность которого отвечает Рабочая группа ОБСЕ по вопросам взяточничества. Детальные отчеты о мониторинге оценивают качество выполнения страной антикоррупционного законодательства.

Процесс взаимной оценки создает «дружеское» давление внутри Рабочей группы и мотивирует страны к высочайшему уровню соблюдения этой конвенции.

*Группа государств против коррупции (GRECO)* под эгидой Совета Европы работает над поддержанием и укреплением плюралистической демократии, прав человека и верховенства права. Усилия Совета в деле борьбы с коррупцией основываются на понимании угрозы, которую коррупция представляет самим основам этих ключевых ценностей. Подход Совета Европы

### **Вставка 22.2. «Антивзяточническая конвенция» ОЭСР и интересы национальной безопасности**

В соответствии со статьей 5 «антивзяточнической конвенции» ОЭСР, вопросы расследования фактов взяточничества иностранных должностных лиц и преследования по ним не должны мотивироваться национальными экономическими интересами, потенциальным влиянием на отношения с другим государством или особенностями причастного физического или юридического лица. Статья 5 признает возможность определенных рамок прокурорского позиции, но ограничивает эти рамки только профессиональными мотивами (т.е. весом доказательной базы), исключая неприемлемое влияние подходов политического характера. Действенность статьи 5 этой Конвенции ОЭСР была испытана в Соединенном Королевстве, когда расследование чрезвычайного случая подозрения в даче взятки иностранному должностному лицу было остановлено якобы по причине необходимости обеспечения национальной и международной безопасности.

*Факты.* В период с июля 2004 года по декабрь 2006 года Офис существенных фальсификаций (Serious Fraud Office (SFO)) Соединенного Королевства расследовал подозрения во взяточничестве со стороны компании BAЕ Системз во время реализации контрактов «Аль-Ямамах» на поставку военных самолетов в Королевство Саудовская Аравия. В октябре 2005 года компания BAЕ старалась убедить генерального прокурора и SFO остановить расследование на основании того, что его продолжение может отрицательно повлиять на отношения между Соединенным Королевством и Саудовской Аравией, а также не позво-

лит Соединенному Королевству получить, как было заявлено, наибольший экспортный контракт за последнее десятилетие. В июле 2006 года, когда SFO вплотную приблизился к получению доступа к счетам в швейцарском банке, вдруг появились лица, которых кое-кто считает «саудовскими представителями», и выдвинули недвусмысленную угрозу руководителю аппарата премьер-министра Джонатану Пауеллу: если расследование не будет прекращено, то не состоится контракт на экспорт самолетов типа Тайфун, а также прекратится тесное разведывательное и дипломатическое сотрудничество. По этому поводу министры высказали мнение о том, что заявленные угрозы могут быть выполнены, а это приведет к чрезвычайно отрицательным последствиям для торговли вооружениями и для безопасности британских граждан и военнослужащих. Считая, что указанные угрозы жизни были реалистичными, в декабре 2006 года директор SFO решил остановить расследование. В апреле 2008 года, после запроса от двух НПО относительно проведения расследования в судебном порядке, Высший Суд Соединенного Королевства пришел к заключению, что расследование в деле контрактов «Аль-Ямамах» было остановлено незаконно и способом, который глава суда Мозес и член суда Салливан определили как «успешная попытка со стороны иностранного правительства повлиять на судебный процесс в Соединенном Королевстве». В июле 2008 года Палата Лордов, высшая апелляционная инстанция страны, поддержала апелляцию SFO и приостановила решение Высшего Суда, согласившись с тем, что директор SFO действовал в пределах своих полномочий, поэтому, с учетом возможности применения статьи 5 к вопросам национальной безопасности, было принято окончательное решение о том, что дальнейшее рассмотрение нужно оставить лишь в компетенции Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества.

*Доклад ОЭСР.* В своем докладе об изучении состояния дел в Соединенном Королевстве Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества сделала вывод о неприемлемости интерпретации статьи 5 в контексте указанной выше ситуации, которая стала предметом рассмотрения доклада. В частности, в докладе внимание сосредоточено на процедурах применения статьи 5 и сделаны такие выводы: 1) в случае, когда прекращение расследования ставится в зависимость от положений статьи 5, следователи должны применять четкий, сугубо принципиальный подход с целью выяснения действительных интересов в принятии решений должностными лицами в рамках имеющихся полномочий; 2) дело нельзя закрывать на основании интересов национальной безопасности пока все альтернативные решения не будут тщательно изучены и все правительство не придет к общей позиции. Таким образом, случай незавершенного расследования по делу контрактов «Аль-Ямамах» осветил в Соединенном Королевстве ряд недостатков в системе расследования и доведения до суда дел, затрагивающих интересы национальной безопасности, в частности, относительно условий применения прокурорской позиции. Также он заострил необходимость глубокой реформы устаревшего антивзяточного законодательства в Соединенном Королевстве. Он также показал необходимость дальнейших академических исследований и авторитетной интерпретации статьи 5 Конвенции ОЭСР с целью разъяснения рамок ожидаемого наказания за взятки для иностранных должностных лиц.

*Источники:* OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, [www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf); The UK High Court judgment, [www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html); The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2009/oecd\\_pr\\_2009](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009).

в этом деле состоит из трех взаимосвязанных элементов: (1) внедрение европейских норм и стандартов; (2) мониторинг соблюдения этих стандартов; (3) предложение помощи отдельным странам и регионам в создании необходимых возможностей путем выполнения программ технического сотрудничества.

Совет Европы разработал ряд правовых инструментов для решения таких вопросов, как криминализация коррупции в государственном и частном секторах, ответственность и компенсация за ущерб, нанесенный коррупционными действиями, поведение государственных должностных лиц и финансирование политических партий. Эти инструменты направлены на повышение возможностей государств в борьбе с коррупцией как внутри *страны*, так и на международном уровне.

Мониторинг соблюдения этих стандартов поручено проводить Группе государств против коррупции (GRECO). Эта Группа была создана Советом Европы в 1999 году с целью обеспечения мониторинга соблюдения государствами-членами антикоррупционных стандартов. На сегодня в ее состав входят 46 членов, 45 европейских государств и Соединенные Штаты Америки. Главной задачей Группы является повышение способности государств-членов бороться с коррупцией. Это достигается путем поддержания динамического процесса взаимных оценок и «дружеского» давления во время работы мониторинговых миссий, которые оценивают соблюдение государствами стандартов Совета Европы, находят недостатки в национальных антикоррупционных подходах, а потом предлагают необходимые законодательные, институционные и практические реформы. Группа GRECO также обеспечивает форум для обмена передовым опытом в предупреждении и выявлении коррупции.

В июле 2008 года НАТО был создан Трастовый фонд с целью воспитания добропорядочности и сокращения уровня коррупции в оборонных структурах. Эта программа предназначена для того, чтобы повысить национальные возможности в применении трех принципиальных инструментов:

- инструмента самооценки, предназначенного для оценки текущего состояния добропорядочности и антикоррупционных программ в оборонных структурах;
- курсов по вопросам воспитания добропорядочности для военного и гражданского персонала;
- разработки компендиума для содействия распространению передового опыта (который именно сейчас вы читаете).

Трастовый фонд воспитания добропорядочности внедряется совместно с такими партнерами, как Оборонная Академия Соединенного Королевства, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, Женевский центр политики безопасности и «Транспаренси Интернешнел».

Этот Трастовый фонд является естественным продолжением Плана действий НАТО по вопросам строительства оборонных институтов (Partnership Action Plan for Defence Institution Building (PAP/DIB), который был начат в июле 2004 года с целью предоставления помощи странам-партнерам в развитии и поддержании эффективных оборонных институтов, действующих под демократическим гражданским контролем. План PAP/DIB определил десять целей (см. Вставку 22.3) для стран, которые строят оборонные структуры, и предложил три главных шага, чтобы помочь таким странам в достижении этих целей:

- интеграция процесса строительства оборонных институтов в процесс оборонного планирования ПРМ (так называемый «Процесс планирования и оценки сил» – ППОС);

- разработка мер по облегчению обмена опытом; например, модельная программа обучения предлагает детальный набор учебных задач и материал для помощи в разработке программы обучения;
- помощь в формировании двусторонних программ помощи в сфере обороны и безопасности.

Трастовый фонд также призван помочь государствам выполнить свои международные обязательства, включая выполнение Конвенции ООН против коррупции, «антивзяточнической конвенции» ОЭСР, стратегии Мирового банка по вопросам коррупции, а также антикоррупционных инструментов других международных и региональных организаций.

Интенсивное сотрудничество по вопросам безопасности и обороны между НАТО и Украиной под эгидой Хартии об особом партнерстве создавало своеобразный инкубатор для инновационных проектов. Этот пример содержит полезный опыт, который может применяться более широко.

Одним из наиболее успешных инновационных шагов было создание в 1998 году Совместной рабочей группы между Украиной и НАТО по вопросам оборонной реформы (СРГ-ОР). За более чем десятилетний период своей деятельности СРГ-ОР помогла Украине привлечь опыт стран-членов НАТО по вопросам реформирования секторов безопасности и обороны в разных форматах: от экспертных семинаров до

### **Вставка 22.3. Цели Плана действий ПРМ по вопросам строительства оборонных институтов**

Целями Плана действий являются такие:

- создание эффективных и прозрачных условий для демократического контроля над деятельностью в сфере обороны;
- участие гражданских в разработке вопросов политики обороны и безопасности;
- эффективный и прозрачный законодательный и судебный надзор за сектором обороны;
- углубленный анализ рисков безопасности и требований национальной обороны, которые обеспечиваются путем создания и поддержания посильных и взаимосовместимых возможностей;
- оптимизация менеджмента министерств обороны и других ведомств, которые имеют родственные организационные структуры;
- соблюдение международных норм и практики в секторе обороны, включая и экспортный контроль;
- эффективные и прозрачные процедуры финансирования, планирования и обеспечения ресурсами в сфере обороны;
- эффективный менеджмент оборонных расходов, а также социально-экономических последствий оборонной реструктуризации;
- эффективные и прозрачные системы кадрового менеджмента в вооруженных силах;
- эффективное международное сотрудничество и добрососедские отношения по вопросам обороны и безопасности.

Источник: Partnership Action Plan for Defence Institution Building, [www.nato.int](http://www.nato.int).

ежегодных консультаций на уровне министров. Это оказалось особенно ценным в смысле помощи Украине в разработке программ реформирования за счет получения лучшего международного опыта и практической возможности работать вместе со странами НАТО и привлекать международную помощь, включая и разработку ряда инновационных программ, созданных специально под потребности Украины. Этот общий менеджмент также предусматривал регулярные оценки достигнутого прогресса.

Ряд конкретных инициатив, появившихся в результате сотрудничества в рамках СРГ-ОР, заслуживают внимания:

- экспертная помощь в разработке ключевых документов национальной безопасности, которые создают дорожную карту реформ, в частности, это Оборонные обзоры в 2003 и 2009 годах, а также Стратегия национальной безопасности в 2006 году;
- экспертная помощь в разработке «Белых Книг», которые обеспечивали публичность оборонной политики, политики в секторе разведки/безопасности и состояния их выполнения;
- привлечение множества технических советников от стран-членов НАТО к работе в Министерстве обороны Украины, а также создание Объединенного координационного комитета для координации этой деятельности;
- сотрудничество с парламентом в вопросах демократического контроля, включая проведение семинаров, экспертизу законодательных актов и публикацию сборника нормативных документов по вопросам безопасности и обороны;
- создание Рабочей группы между НАТО и Украиной по вопросам демократического контроля над сектором разведки, в рамках которой удалось собрать десятки официальных лиц и экспертов по вопросам разведки из стран НАТО и Украины для обсуждения деятельности разведывательных ведомств в демократических странах;
- создание Программы профессионального развития, в рамках которой получили подготовку сотни гражданских служащих оборонного ведомств и структур безопасности Украины;
- создание сети партнерства для развития экспертизы в гражданском обществе по вопросам обороны и безопасности путем налаживания связей между экспертами из Украины и стран НАТО.

Многие из этих усилий были имплементированы в тесной координации с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами.

*Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)* – одна из ведущих мировых организаций по вопросам реформ сектора безопасности и управления сектором безопасности. Основанный правительством Швейцарии в 2000 году, он действует как международная фондация, в которую входят 53 страны. ДКВС разрабатывает и оказывает содействие внедрению соответствующих демократических норм на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и проводит исследования по вопросам политики в сфере реформирования сектора безопасности, а также предоставляет совещательную помощь и проводит программы практической помощи. Он обеспечивает выполнение таких программ:

- Программа управления в секторе безопасности;
- Программа совещательной помощи правительствам;

- Программа помощи парламентам;
- Программа гражданского общества;
- Программа оборонных реформ;
- Программа реформирования полиции;
- Программа пограничной безопасности;
- Программа подотчетности разведки;
- Программа гендерных, детских и других аспектов безопасности.

В основном ДКВС концентрирует внимание на регионах Западных Балкан и новых независимых государств, образовавшихся после распада Советского Союза, однако, в последнее время все больше внимания отводится Ближнему Востоку, Южной Америке и Азии.

Организация *Транспаренси Интернешнел (ТИ)* является внепартийной глобальной сетью, которая обеспечивает объединение международного присутствия глобальных НПО с местными возможностями своих более 90 национальных представительств. Эти представительства занимаются тем, что поощряют контакты между соответствующими представителями правительства, гражданского общества, бизнеса и СМИ с целью обеспечения прозрачности во время выборов, в деятельности учреждений государственной власти, во время закупок и бизнес-операций. Они также иногда осуществляют программы стимулирования правительств к имплементации антикоррупционных реформ.

Глобальными приоритетами для ТИ выступает борьба с коррупцией в сфере политики, государственных закупках и частном секторе. Они также поддерживают соблюдение международных антикоррупционных конвенций и работают над преодолением бедности и поддержкой развития. ТИ не занимается проведением расследований по подозрению в коррупции или обнародовании информации об отдельных ее проявлениях, однако иногда сотрудничает с теми организациями, которые это делают.

Начиная с 2000 года, представительство ТИ в Соединенном Королевстве начало работать над вопросами коррупции в сфере обороны. Сначала основное внимание отводилось сфере оружейного экспорта, и ТИ собрала вместе представителей правительств-экспортеров оружия и оборонной промышленности, чтобы обсудить возможные конструктивные меры, которые бы помогли снизить уровень коррупции в этой сфере. Эти идеи включают возможность создания оборонного консорциума против коррупции, улучшение состояния имплементации Конвенции ОЭСР, пактов добропорядочности относительно закупок и более тесного сотрудничества с другими международными организациями.

В последнее время ТИ начала сотрудничать с НАТО в рамках Тростового фонда с целью решения проблемы коррупции и коррупционных рисков в сфере обороны. Она также начала инициативу, направленную на лучшее оценивание эффективности усилий в рамках программ добропорядочности в сфере обороны.

## **Использование потенциала международных организаций для содействия изменениям**

Огромное количество международных организаций, межправительственных организаций и глобальных институтов гражданского общества принимают участие в борьбе с коррупцией. При таких обстоя-

тельствах для сторонников реформ из числа официальных лиц министерства обороны или граждан вызов состоит в том, как использовать этот потенциал, чтобы начать положительные изменения. Следующие три подхода уже подтвердили свою успешность:

1. *Международные стандарты*: Национальная институция, заинтересованная в реформах, начинает сотрудничать с международной институцией, которая обеспечивает соблюдение международного стандарта. Это может быть антикоррупционный стандарт под эгидой ОЭСР, или это может быть этический стандарт наподобие Руководства ООН по вопросам конфликта интересов для государственных должностных лиц, или стандарт добропорядочности какого-либо процесса, например, аудита. Целью является соблюдение стандарта с использованием любых механизмов обратной связи для того, чтобы получить престиж, гордость за выполненную работу и улучшение эффективности – все то, что может дать соблюдение международных стандартов. В тесном сотрудничестве с группой оценки инспекции создают отличные возможности не только для получения обратной информации, но и для того, чтобы включать сложные реформы в повестку дня высшего руководства.
2. *Совместные проекты*: Национальная институция заинтересована в получении помощи от международной организации для решения специфического вопроса, важного для руководства этой институции, но на его решение не хватает местных ресурсов. Для этого создается совместная программа с объединенным механизмом менеджмента, т.е., исполнительные группы, наблюдательные структуры для обеспечения руководства, совместного оценивания и совместных докладов тому органу, в рамках которого регулярно встречается высшее руководство обеих сторон. Такой подход позволяет национальным институциям закрепиться в рамках соблюдения в своей работе международных стандартов добропорядочности, прозрачности и подотчетности. Совместные проекты также могут быть эффективными механизмами для передачи норм, ценностей и методов работы. Прозрачность улучшается параллельно с тем, как свободные информационные потоки «западной» части проекта заставляют местных партнеров придерживаться такого же уровня точности и честности в своих докладах (см., например, Вставку 22.4).
3. *Строительство «мостов»*: Часто в национальных институциях или где-то в обществе можно выявить таких сторонников в вопросе воспитания добропорядочности, которые имеют и мотивацию, и ресурсы (по крайней мере – человеческие ресурсы). Вместе с тем, возможность их встретить может быть ограниченной из-за самой природы бюрократии или общества, например, вследствие взаимного подозрения или бюрократических правил. Международные организации могут помочь встретиться этим естественным союзникам, поделиться знаниями и опытом, сформировать доверие друг к другу и работать вместе в общей сети. В этом случае будет полезно, если национальное правительство будет поощрять международные организации к созданию широких связей с обществом и в государственном аппарате для того, чтобы иметь соответствующую информацию и контакты, позволяющие играть на паритетных началах. Международные организации, как правило, имеют хорошие возможности для организации общения официальных лиц государства и неправительственных экспертов или активистов с их иностранными партнерами. Развитие подобных сетей может иметь существенный результат, по крайней мере, в двух направлениях: 1) создание профессионального и хорошо интегрированного экспертного класса; 2) рост



### **Вставка 22.4. Программа профессионального развития НАТО-Украина**

В 2005 году НАТО и Украина совместно признали недостаточным уровень подготовки гражданских государственных служащих министерства обороны и других структур сектора обороны. Военные офицеры имели возможность регулярно получать подготовку как дома, так и за границей, но у их гражданских коллег таких возможностей не было. Это противоречие вело к разбалансированию системы управления обороной.

Украина обратилась за помощью в решении этой проблемы и в 2006 году НАТО и Украина создали совместную Программу профессионального развития для подготовки гражданских служащих сектора обороны. Были определены ответственные с украинской стороны и создана совместная руководящая группа программы на базе Офиса связи НАТО в Украине. Представитель Департамента кадровой политики Министерства обороны был определен для помощи менеджеру программы из числа сотрудников офиса. В дополнение, была создана рабочая группа по вопросам менеджмента программы, в которую вошли представители основных заинтересованных сторон: руководства Министерства обороны (помощник министра), Департамента кадровой политики Министерства обороны, Аппарата Совета национальной безопасности и обороны, а также специальный советник по вопросам обороны от Соединенного Королевства (Соединенное Королевство стало ведущим государством в этом проекте), глава Офиса связи НАТО и менеджер программы. От лица этой менеджерской группы менеджер программы 3-4 раза на год делал доклад для основных спонсоров программы в Брюсселе.

Подготовка и образование за границей являются важной частью программы и на момент написания этого раздела более 1000 украинских официальных лиц получили подготовку на соответствующих курсах. Однако, учитывая высокую заинтересованность в таких курсах, возник существенный коррупционный риск (который был распространен во внутренней системе отбора). И для того, чтобы придерживаться стандартов добропорядочности в этой программе, были внедрены такие процедуры:

1. Потребность в подготовке подавалась за год до начала курсов на основе трансформационных целей Министерства обороны. Это помогало обеспечить мотивацию менеджеров к направлению тех людей, которые действительно могли хорошо выполнять поставленные задачи.
2. Потребности в подготовке должны были соответствовать выбранным курсам и перспективам потенциальных кандидатов (или по крайней мере их занимаемым должностям) и отражены в годовом плане, утверждаемом высшим руководством министерства.
3. Менеджеры программы, во взаимодействии с Министерством обороны, определяют резерв возможных кандидатов, учитывая соответствие требованиям и должности, а также при условии согласия руководства. Отобранные кандидаты принимают участие в конкурсе, проходят языковое тестирование, а также интервью в менеджерской группе, в которую входят представители Украины и НАТО.
4. Общий менеджмент и ответственность за результаты, а также регулярные отчеты для высшего руководства заинтересованных сторон.

Относительно последнего пункта необходимо отметить, что поддержка со стороны руководства министерства имела решающее значение для обеспечения добропорядочности принимаемых решений и в нескольких случаях виновные были строго наказаны за попытки обойти установленные правила.

профессионального уровня гражданского общества, который позволит осуществлять более эффективный независимый мониторинг.

Во всех указанных случаях ключевым фактором выступают люди: их преданность делу, порядочность и хорошие отношения с партнерами являются определяющими для успеха дела. Для международных организаций первоочередной предпосылкой успеха является наличие национального партнера, способного терпеливо работать со всеми заинтересованными ведомствами, помогать в урегулировании противоречий, выступать с принципиальных позиций, когда это необходимо, и, в конце концов, брать на себя ответственность за процесс, сначала вместе, а потом, в идеале, постепенно перебирать возрастающую ответственность за выполнение проекта. Поэтому можно допустить шанс того, что читатель, который смог дочитать так далеко этот комpendиум, может оказаться как раз подходящим для этого лицом.