

План действий по укреплению этических основ

Справочник для специалистов оборонных институтов

СОДЕРЖАНИЕ

ЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ	6
Растущая озабоченность в связи с коррупцией	7
План действий по укреплению этических основ – поэтапное руководство	8
ГЛАВА 2. НАЧАЛО РАБОТЫ	12
Оценка риска коррупции в оборонном секторе	13
Специально разработанная оценка	15
Учет контекста	16
Поддержка со стороны политического и военного руководства	17
Политическое руководство	18
Военное руководство	18
Необходимость разработки широкой стратегии	19
ГЛАВА 3. ПЛАНИРОВАНИЕ	21
Ответственность высокопоставленных должностных лиц	21
Выбор правильного подхода	21
Создание руководящей группы	25
Создание рабочей группы	26
Подбор надлежащих людей в состав рабочей группы	26
Выделение ресурсов и распределение обязанностей	27
График и этапы	28
Более широкие консультации	29
Коммуникационная стратегия	29
Анализ факторов риска	30

ГЛАВА 4. СОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНА	31
Составление плана действий по укреплению этических основ.....	31
Документ плана действий.....	31
Основная часть плана действий.....	32
Области, которые следует включить в план действий	36
ГЛАВА 5. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПЛАНА	38
От планирования к осуществлению	38
Регулярные совещания о ходе работы и отчетность	38
Коммуникация	39
Управление факторами риска.....	39
Обзор и пересмотр.....	40
ГЛАВА 6. АНАЛИЗ	41
Анализ и мониторинг результатов.....	41
Выбор показателей.....	44
Методы долгосрочного мониторинга посредством новых оценок.....	46
Ответственность.....	46
Отчетность и коммуникация	47
Библиография	48

ПРЕДИСЛОВИЕ



БОРД КНУДСЕН
Директор Центра по
укреплению этических
основ в оборонном
секторе

Исходя из собственного опыта работы во многих различных организациях, могу сказать, что гораздо легче определить, что необходимы изменения, чем производить эти изменения. Даже самый смелый план может потерпеть неудачу и на практике не привести к значительным изменениям, потому что мы были неспособны достичь целей, хотя и разработанных с самыми лучшими намерениями. Эффективное осуществление принципиально зависит от конкретных и систематических действий. Составление планов не приносит больших изменений. Эффективное осуществление планов – вот, что позволяет добиваться хороших результатов.

Данный справочник о планах действий по укреплению этических основ призван содействовать специалистам оборонных институтов в обеспечении реальных и устойчивых изменений. В нем изложено, как оценивать риски коррупции и устранять выявленные слабые стороны и недостатки. В нем подчеркивается необходимость ведущей роли и активной поддержки со стороны руководства для получения четкого мандата, а также указывается на то, как приспособить выбранный подход к институциональному контексту. Справочник познакомит вас со всеми необходимыми этапами – от этапа планирования до непосредственного составления плана и практического осуществления, мониторинга и анализа.

Данный справочник является одним из результатов конференции по укреплению этических основ организованной Центром по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС)

в Осло с 3 по 6 марта 2014 г. на тему «Как разработать и осуществить план укрепления этических основ в оборонном секторе?». Около 60 специалистов из 20 стран поделились своими взглядами и опытом, и именно их вклад был положен в основу этого справочника. Кроме этого, тесные рабочие отношения ЦУЭООС с Программой по обороне и безопасности британского отделения «Трансперенси Интернешнл» (ПОБ ТИ) позволили сделать большой вклад в данный справочник. ТИ обладает уникальным значительным опытом в укреплении этических основ и противодействии коррупции, включая разработку проектов планов по укреплению этических основ в ряде стран (которые часто называют планами или стратегиями по противодействию коррупции). Мы благодарны нашим партнерам в ТИ за их ценный вклад и за очень приятные и продуктивные рабочие отношения.

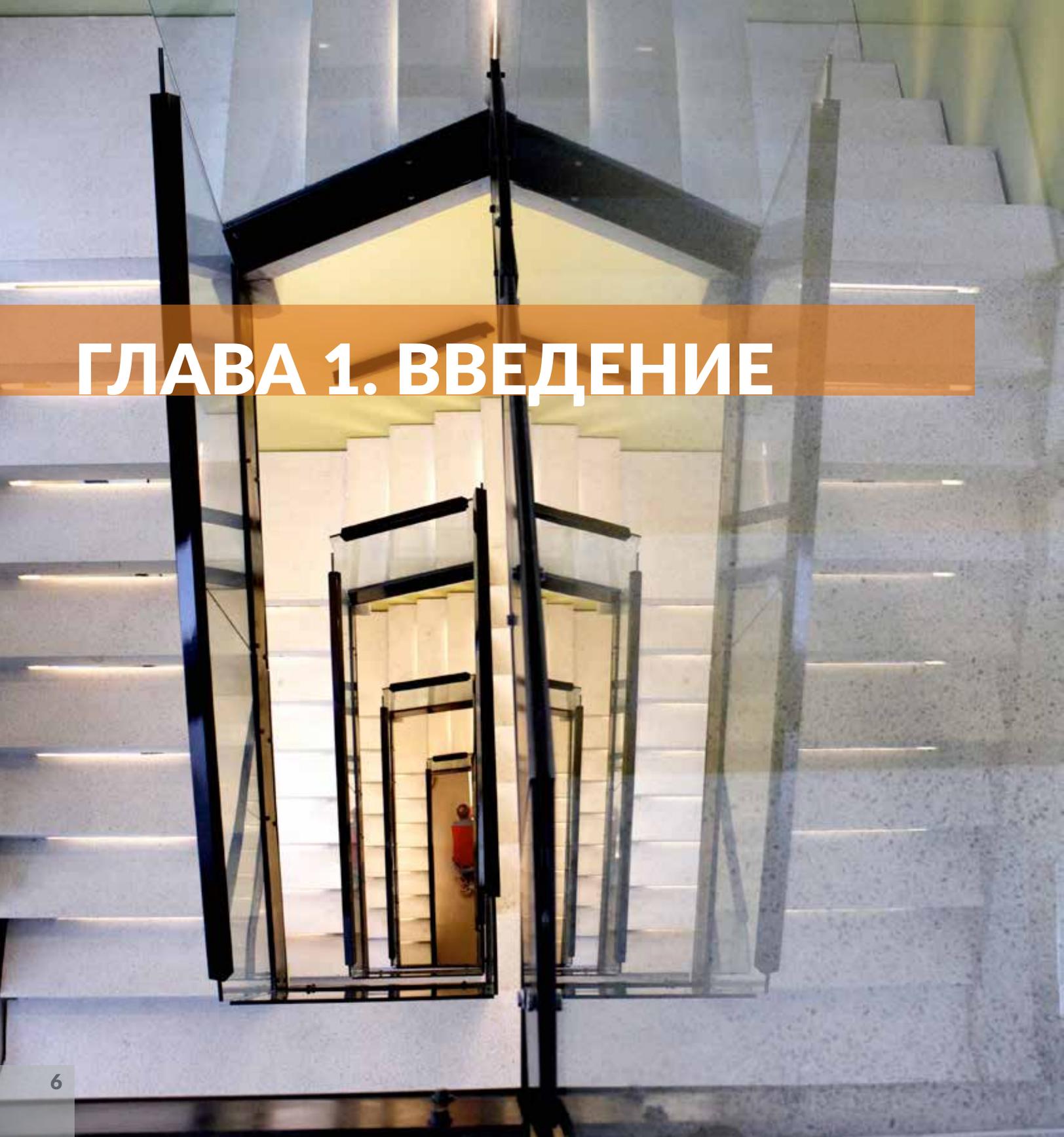
Мы также признательны нашим многочисленным коллегам в Министерстве обороны и других оборонных институтах Норвегии. Несмотря на то, что Норвегия известна как страна с надлежащим руководством и низким уровнем коррупции, в стране тоже есть свои проблемы. Нам по-прежнему необходимо устранять факторы риска и обеспечивать, чтобы личный состав в оборонном секторе – гражданский и военный – знал соответствующие правила и положения и придерживался их. Они, в конечном счете, существуют для защиты этических основ, и руководители всех уровней должны давать руководящие указания по этическим вопросам, например, как избегать конфликта интересов и как действовать, чтобы соответствовать высоким стандартам.



Данный справочник будет предоставлен всем, кому он может принести пользу в работе. Он станет дополнительным ценным ресурсом Программы НАТО по укреплению этических основ, а потому будет полезен различным стран после заполнения Анкеты для самооценки и завершения Процесса экспертной оценки НАТО, и поможет им приступить к реализации рекомендаций на практике. Кроме этого справочник можно использовать для устранения слабых сторон и недостатков, выявленных в Индексе государственной антикоррупционной политики в оборонном секторе ТИ.

Необходимость в таком справочнике явно назрела, и я надеюсь, что он будет активно использоваться. И, конечно, мы ждем отзывов о справочнике и идей по его улучшению. И наконец, пользуясь возможностью, я хотел бы поблагодарить Ингрид Бустеруд из ЦУЭООС за прекрасную работу по подготовке справочника к изданию и за плодотворную работу над ним.

Осло, 20 ноября 2014 г.



ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

В данной главе рассказывается о:

- влиянии коррупции в оборонном секторе;
- необходимости плана действий по укреплению этических основ и о том, что он из себя представляет;
- важных шагах в разработке и осуществлении плана действий по укреплению этических основ.

Многие высокопоставленные военные руководители, старшие офицеры и министры знают о существовании рисков коррупции в оборонном секторе. Они понимают важность доверия общественности и осознают, что секретность и коррупционные скандалы подрывают это доверие. Они знают, что коррупция снижает оперативную эффективность и подвергает риску военнослужащих, если их техника является непригодной или неисправной. До недавнего времени высокопоставленные должностные лица и руководители в оборонном секторе большинства стран считали, что коррупция является проблемой, которую должны решать другие. Вопросы о том, кто эти другие, и что они могут сделать для решения этой проблемы, игнорировались. Несмотря на многочисленные зарегистрированные случаи коррупции в оборонном секторе по всему миру, проводится очень мало научных исследований и существует немного специально подобранных инструментов, оказывающих помощь министерствам и правительствам в предотвращении и сокращении риска коррупции.

Норвежский Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) совместно с Программой по обороне и безопасности британского отделения «Трансперенс Интернешнл» (ПОБ ТИ) составили данный справочник, чтобы помочь заинтересованным организациям и правительствам в разработке планов действий по укреплению этических основ для противодействия коррупции и рискам коррупции в оборонном секторе. В справочнике используется многолетний практический опыт работы с правительствами разных стран мира, а также идеи, возникшие в результате конференции по укреплению этических основ, организованной ЦУЭООС в Осло в марте 2014 г. Помимо того, что данный справочник является практическим инструментом для высокопоставленных военных и гражданских должностных лиц в министерствах обороны и подчиненных организациях, он также призван быть доступным для гражданского общества и других заинтересованных сторон, чтобы они могли оказывать содействие в разработке плана действий по укреплению этических основ.

РАСТУЩАЯ ОЗАБОЧЕННОСТЬ В СВЯЗИ С КОРРУПЦИЕЙ

Политики и военные руководители все чаще меняют свое отношение к борьбе с коррупцией. Почему происходит это изменение? Главные причины такого изменения отношения просты:

1. Оборонные бюджеты испытывают давление и правительства должны обеспечить, чтобы средства, выделенные на оборону, были потрачены с пользой.
2. Политические и военные руководители осознают, что коррупция снижает доверие общественности к оборонному сектору.
3. Опыт недавних операций, в частности в Афганистане, демонстрирует, что из-за коррупции наблюдается значительный ущерб и огромные суммы расходуются нерационально.

ФИНАНСОВАЯ ОБСТАНОВКА. Глобальная рецессия имела серьезные последствия для большинства стран, и в ответ на нее правительства сократили бюджеты и сосредоточили внимание на эффективности расходования средств. Соображения финансового характера заставили правительства еще больше осознать важность надлежащего управления в оборонном секторе, а также подчеркнули тот факт, что сокращение напрасной траты средств, вызванной коррупцией, играет ключевую роль в поддержании оперативного потенциала.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА. Коррупция и другое неэтичное поведение подрывают доверие общественности к вооруженным силам, и в отдельных случаях могут подрывать функционирование самого правительства. Крупномасштабная коррупция вызывает общественное негодование и может привести к социальным волнениям и восстаниям. В последние годы высокопоставленные военные руководители осознали важность укрепления этических основ и содействия надлежащему управлению в оборонном секторе для поддержания доверия общественности и укрепления оборонного бюджета.

СТРАТЕГИЯ – это план, направленный на достижение долгосрочной или общей цели.
ПЛАН ДЕЙСТВИЙ описывает шаги и действия, которые необходимо осуществить для достижения целей стратегии.
ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ – это инструмент для разработки и осуществления конкретных мер по устранению выявленных рисков коррупции и других недостатков в системе этических основ. Посредством целостного и систематического подхода могут специально разрабатываться и осуществляться конкретные меры с целью укрепления этических основ и снижения риска коррупции, а также иного неэтичного поведения. Цель – закрепить высокие этические нормы и принципы надлежащего управления.

ЦЕЛОСТНОСТЬ
(НАЛИЧИЕ ЭТИЧЕСКИХ
ОСНОВ) – УМЕНИЕ
РУКОВОДСТВОВАТЬСЯ
ТВЕРДЫМИ ПРИНЦИПАМИ
ИЛИ СПОСОБНОСТЬ
ФУНКЦИОНИРОВАТЬ
В ПОЛНОЙ МЕРЕ,
НЕИЗМЕННО И
ПРИ ВНУТРЕННЕЙ
ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ
В ПРИМЕНЕНИИ
СОГЛАСОВАННЫХ
ПРИНЦИПОВ И
СТАНДАРТОВ. ЛИЦА
ОБЛАДАЮТ ЭТИЧЕСКИМИ
ОСНОВАМИ, ЕСЛИ ОНИ
ЧЕСТНО, КОМПЕТЕНТНО
И В ПОЛНОЙ МЕРЕ
ВЫПОЛНЯЮТ
СВОЮ РАБОТУ. НА
ОРГАНИЗАЦИОННОМ
УРОВНЕ ЭТИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ ДОЛЖНЫ
ЗАКРЕПЛЯТЬСЯ
ПОСРЕДСТВОМ
ВНЕДРЕНИЯ ВЫСОКИХ
МОРАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ
В ОРГАНИЗАЦИЯХ,
КОММЕРЧЕСКИХ
ПРЕДПРИЯТИЯХ И
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УЧРЕЖДЕНИЯХ.

ОПЕРАТИВНАЯ ОБСТАНОВКА. В конце 2000-х гг. НАТО и государства-партнеры узнали о значительном ущербе в Афганистане из-за системной коррупции¹. До тех пор военные и гражданские должностные лица, по-видимому, закрывали глаза на коррупцию на местах как на часть деловой практики. В результате денежные средства, поступающие в страну, часто направлялись не тем, кто в них особо нуждался, а преступным патронажным сетям, включая противника. Конфликт, очевидно, финансировался частично денежными средствами коалиции и доноров. В ответ на это в 2010 г. командующий ИСАФ выпустил «Руководящие указания по противодействию коррупции» в поддержку стратегической цели кампании ИСАФ. Коррупция стала стратегической проблемой.

С учетом того, что глобальные оборонные бюджеты оцениваются в два триллиона долларов, а ущерб от коррупции оцениваются в 20 процентов, правительства осознают, что при любых будущих оперативных развертываниях, необходимо будет решать проблему рисков коррупции до, во время и после развертывания². Очевидно, что развернутым силам потребуются обучение в этой области, необходимый инструментарий и другие механизмы для предупреждения и, при необходимости, борьбы с коррупцией.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ – ПОЭТАПНОЕ РУКОВОДСТВО

В министерствах обороны и в вооруженных силах медленно начинают приходить к пониманию того, что с коррупцией можно бороться и можно свести ее к минимуму. Но для этого им необходимы конкретные ориентиры и руководящие указания. Они должны знать, что характеризует эффективную систему этических основ в оборонном секторе. На кого и на что должен быть нацелен план действий по укреплению этических основ? Где передовая практика, которую можно изучать и взять за образец? Данный справочник поэтапно даст ответы на все эти вопросы.

План действий по укреплению этических основ направлен на совершенствование стандартов этических основ посредством транспарентности, подотчетности и мер противодействия коррупции.

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ. Транспарентность означает отказ от традиционной практики секретности, за исключением случаев, когда секретность необходима для национальной или оперативной безопасности. Практика транспарентности предусматривает проведение открытых для общественности и СМИ заседаний, предоставление свободного доступа к документам, планам и бюджетам, с которыми может ознакомиться любой, и обеспечение обсуждения законопроектов и законодательства.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ. Подотчетность означает, что люди несут ответственность за свои действия и за то, как они выполняют свои обязанности. Подотчетность предусматривает наличие систем контроля и проверки и, при необходимости, возможности ареста, судебного преследования и привлечения к уголовной ответственности виновных в противоправных и коррупционных действиях. Весь личный состав несет ответственность по закону независимо от звания, занимаемого положения и должности.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ. Меры по противодействию коррупции включают превентивные действия, сокращающие стимулы и возможности для коррупции и другого неэтичного поведения. Основная часть плана действий по укреплению этических основ связана с такими превентивными мерами. Противодействие коррупции может также предусматривать упреждающее обеспечение выполнения правил. Оно включает контроль, надзор и расследование предполагаемой коррумпированной деятельности и коррумпированных лиц, а также преследование судебными органами. Важно отметить, что правоприменительная деятельность опирается на действующую правовую систему и независимую судебную власть и неразрывно связана с ними.

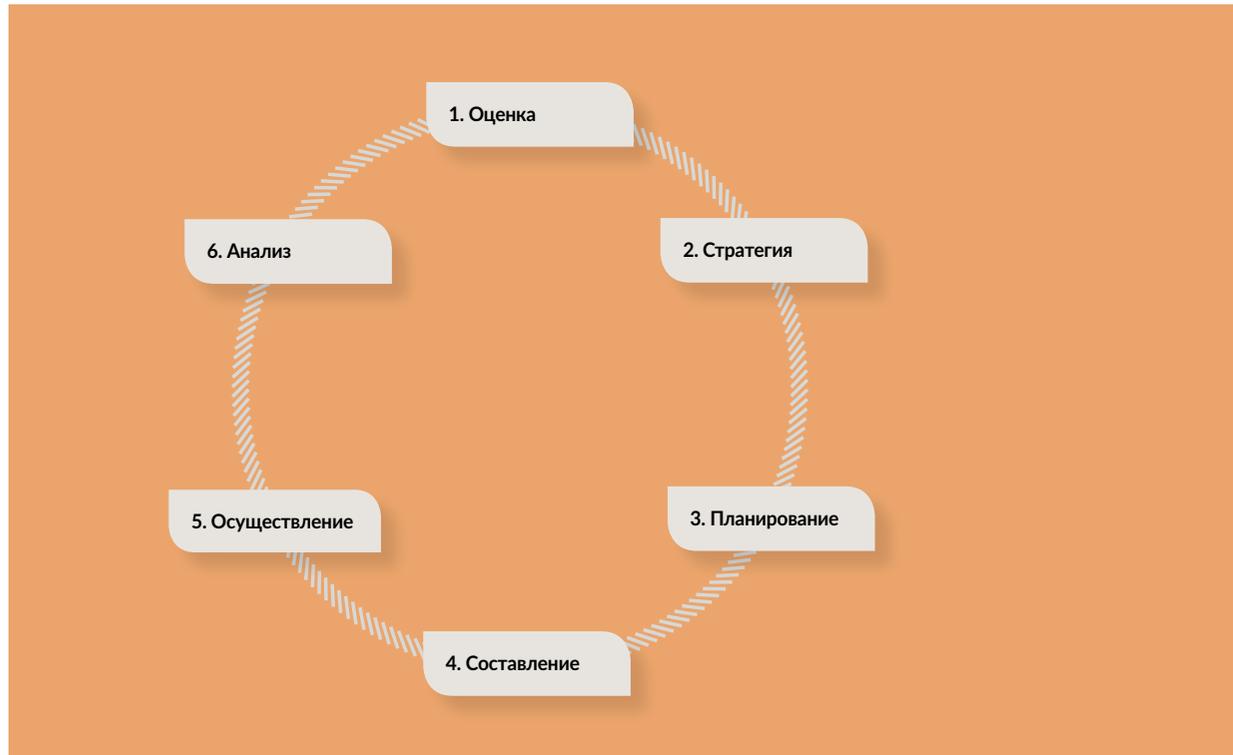
План действий по укреплению этических основ состоит из нескольких этапов, о каждом из которых мы расскажем в последующих главах.

Первый этап. Оценка рисков. Первый шаг состоит в том, чтобы сделать точную оценку рисков коррупции в оборонном секторе, а также в политической, социальной, экономической и правовой сферах, в которых действует оборонный сектор. Оценка является всеобъемлющим анализом, который определяет сильные и слабые стороны в системе этических основ. На этом этапе необходимо задать следующими вопросами: является ли национальное законодательство достаточным и эффективным? Как общественность воспринимает готовность правительства бороться с коррупцией? Насколько хорошо должностные лица (военные или гражданские) понимают правила и положения, и обладают ли они необходимым инструментарием, чтобы придерживаться этих правил?

Второй этап. Разработка стратегии. Результаты оценки будут затем использованы в качестве основы для составления стратегии. В стратегии излагается общая цель работы по противодействию коррупции в оборонном секторе. Стратегия должна быть приведена в полное соответствие с другими существующими стратегиями, сформулированными на правительственном уровне или в других министерствах и организациях.

Третий этап. Планирование. На этапе планирования мы выбираем подход, определяем приоритеты, создаем руководящую группу и рабочую структуру, выделяем ресурсы и распределяем

План действий по укреплению этических основ направлен на совершенствование стандартов этических основ посредством транспарентности, подотчетности и мер противодействия коррупции.



обязанности, устанавливаем сроки и проводим консультации с организациями гражданского общества.

Четвертый этап. Составление. После завершения этапа планирования необходимо начать составление плана действий по укреплению этических основ. В плане должно быть подробно описано, как достичь стратегических целей, в том числе, как распределены функции, какие требуются ресурсы, а также указаны сроки.

Пятый этап. Осуществление. На этапе осуществления мы начинаем проведение различных реформ и мероприятий, определенных в плане действий по укреплению этических основ. Сроки осуществления этого этапа будут зависеть от сложности плана действий, но обычно они составляют от полугода до 3-4 лет.

Шестой этап. Анализ. Мониторинг деятельности и анализ результатов важны для того, чтобы понять, насколько план был успешным, и насколько удалось выполнить поставленные цели. Систематический анализ позволяет оценить степень успеха и воздействие реформ и действий на целевые группы. Этого можно добиться путем непосредственного продолжения этапа осуществления или посредством проведения всесторонней оценки для определения достигнутого прогресса.

ГЛАВА 2. НАЧАЛО РАБОТЫ

КОРРУПЦИЯ

ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ КАК ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ВОЗЛОЖЕННЫМИ НА ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО ПОЛНОМОЧИЯМИ С ЦЕЛЬЮ ЛИЧНОГО ОБОГАЩЕНИЯ.

РИСК КОРРУПЦИИ – СТЕПЕНЬ ВЕРОЯТНОСТИ ТОГО, ЧТО КОРРУПЦИЯ БУДЕТ ИМЕТЬ МЕСТО В ОПРЕДЕЛЕННОЙ ОБЛАСТИ ИЛИ СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ, СВЯЗАННЫЕ С ТАКОЙ КОРРУПЦИЕЙ. ТАКИМ ОБРАЗОМ, ЭТО ПОНЯТИЕ ОТРАЖАЕТ ВЕРОЯТНОСТЬ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ТАКОГО УЩЕРБА, ДЕНЕЖНОГО, СОЦИАЛЬНОГО ИЛИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА; И ОТРАЖАЕТ УРОВЕНЬ ТАКОГО УЩЕРБА, КОГДА ОН ИМЕЕТ МЕСТО.

В данной главе рассказывается о:

- том, как оценивать и анализировать риски коррупции;
- том, какой имеется инструментарий для оценки рисков коррупции в оборонном секторе;
- том, как обеспечить поддержку политического и военного руководства;
- необходимости широкой стратегии;
- том, как связать план действий с политическим контекстом.

Перед разработкой плана действий по укреплению этических основ и для того, чтобы сосредоточить свои усилия министерство обороны или иные крупные военные организации должны определить области, наиболее подверженные рискам. Конечно, общеизвестно, что измерение коррупции является трудной задачей. Коррупция является сложным явлением и имеет скрытый характер, и ни одним прибором ее нельзя полностью измерить. Коррупция – это гораздо больше, чем люди, передающие набытые деньгами конверты в качестве личной взятки; она включает перенаправление средств, предназначенных для выполнения контрактов, на личные счета, кражу и перепродажу военного имущества на черном рынке, а также использование секретных бюджетов для сокрытия незаконных расходов. Помимо этого коррупция включает неэтичное поведение среди личного состава и злоупотребление должностями и званиями, в том числе злоупотребление властью для получения личной выгоды. Люди зачастую осуществляют коррупционные действия, потому что системы, направленные на их предотвращение, слабы или не существуют. Это также и вопрос руководства, и того, насколько прочно институционально закреплены этические нормы, способные предотвратить коррупцию.

ОЦЕНКА РИСКА КОРРУПЦИИ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Для выявления недостатков, т.е. чтобы понять, куда направлять меры, министерства обороны должны провести тщательный обзор, задаваясь вопросами, как и почему коррупция может повлиять на их оборонный сектор.

Анкета для самооценки в рамках Программы НАТО по укреплению этических основ является детальным процессом, предназначенным для того, чтобы помочь странам в оценке прочности существующей системы этических основ в их оборонных

институтах. Анкета для самооценки состоит из 49 вопросов, разделенных на восемь областей, от демократического контроля и взаимодействия, до закупок, а также процедур планирования и формирования бюджета. Этот инструмент был разработан ПООБ ТИ совместно с НАТО в 2008 г. Он может применяться в партнерстве с НАТО или самостоятельно. Этот процесс обычно включает ряд шагов, в том числе этап заполнения обширной анкеты и этап экспертной оценки под руководством НАТО.

1. Получение мандата высокого уровня для оценки.
2. Назначение одного человека, ответственного за проведение самооценки.
3. Создание рабочей группы, состоящей из представителей различных подразделений министерства.
4. Сбор ответов и заполнение анкеты.
5. Организация собеседований для экспертной группы.
6. Проведение экспертизы на высоком уровне.
7. Выработка рекомендаций для последующих действий.
8. Повторение процесса на регулярной основе для изучения достигнутого прогресса.

Более подробная информация на [веб-сайте Программы НАТО по укреплению этических основ](#).

Индекс государственной антикоррупционной политики, опубликованный Программой по обороне и безопасности британского отделения «Трансперенси Интернешнл», является инструментом оценки рисков коррупции в оборонном секторе по странам. Данный индекс,



ЭФФЕКТИВНЫЕ СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НЕВОЗМОЖНО РАЗРАБОТАТЬ БЕЗ ТЩАТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ПРОБЛЕМЫ: КОРРУПЦИЯ ЯВЛЯЕТСЯ СИМПТОМОМ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТОВ, НЕДОСТАТКОВ ИЛИ СБОЕВ СИСТЕМЫ. НЕОБХОДИМО НАДЛЕЖАЩЕЕ ДИАГНОСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ И ПОНИМАНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИЛИ КОНЦЕНТРАЦИИ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ (ОТДЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ИЛИ СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИЙ), КОНКРЕТНЫХ ФОРМ, КОТОРЫЕ ОНА ПРИНИМАЕТ, И ПОДВЕРЖЕННОСТИ СИСТЕМ И ПРОЦЕССОВ КОРРУПЦИИ?

“Оценка является всеобъемлющим анализом, который определяет сильные и слабые стороны в системе этических основ”

УКРЕПЛЕНИЕ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ И ИНФОРМИРОВАНИЕ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ ЗАНИМАЮТ ОЧЕНЬ ВАЖНОЕ МЕСТО В МОЕЙ ПОВЕСТКЕ ДНЯ. В МИНИСТЕРСТВЕ ОБОРОНЫ НОРВЕГИИ МЫ АКТИВНО ИСПОЛЬЗУЕМ ИНДЕКС ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ «ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЕТШЛ» ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЛАСТЕЙ, ТРЕБУЮЩИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В НАШЕЙ СИСТЕМЕ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ. В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ МЫ РАЗРАБАТЫВАЕМ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ, ИСХОДЯ ИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭТОГО ИНДЕКСА.

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРЬ
МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ
НОРВЕГИИ ЭРИК ЛУНД-
ИСАКСЕН

основанный на 77 вопросах, предоставляет правительствам и гражданам информацию о том, как их министерства обороны и вооруженные силы по сравнению с другими противодействуют коррупции в оборонном секторе. Индекс измеряет степень риска коррупции и уязвимости в государственных оборонных институтах – министерстве обороны, вооруженных силах и других соответствующих государственных учреждениях в конкретной стране (таких, как органы финансового контроля), которые могут повлиять на уровни риска коррупции в оборонном секторе. По своим показателям страны поделены на группы: группа А – для стран с лучшими показателями и группа F – для стран с худшими показателями. Распределение по группам основано на уникальном наборе «типовых ответов» на каждый из 77 вопросов и осуществляется независимыми оценщиками. Анализ подвергается экспертной оценке, и с правительством каждой страны проводятся консультации перед публикацией результатов. Семьдесят семь вопросов касаются 29 областей риска по таким направлениям, как политика, финансы, личный состав, операции и закупки.

Индекс является внешней и независимой оценкой, которая может использоваться в качестве основы для реформ и служить в качестве инструмента для определения областей, на которые необходимо направить усилия. Всеобъемлющий раздел «типовых ответов» индекса обеспечивает его легкое применение для оценки изменений в динамике. Помимо этого, в рамках ПОб ТИ был разработан ряд инструментов, призванных помочь оборонным институтам в снижении риска коррупции посредством различных шагов, включая обучение и создание потенциала. Дополнительная информация на [веб-сайте ПОб](#).



Норвежское агентство государственного управления и электронного правительства разработало всеобъемлющий инструмент для определения рисков коррупции/неэтичного поведения в оборонных институтах. Этот инструмент оценки с критериями основан в общей сложности на 260 вопросах по девяти насущным областям: парламентский надзор, политика противодействия коррупции, специализированные органы по борьбе с коррупцией, конфликты интересов, свобода доступа к информации и прозрачность оборонных бюджетов, внутренний и внешний аудит, институты омбудсменов, государственные закупки и продажа активов и управление людскими ресурсами. Руководящие указания по использованию критериев используют стандарты, закрепленные в многочисленных международных конвенциях и соглашениях, в качестве основы для оценки состояния системы этических основ в конкретной стране. Таким образом, оценка позволяет нам проанализировать, насколько эти стандарты институционально закреплены в рассматриваемой стране. Исходя из результатов исследования, можно определить основные разрывы между нормативными стандартами и фактическую степень их институционализации и осуществления; и предложить меры для устранения этих недостатков.

СПЕЦИАЛЬНО РАЗРАБОТАННАЯ ОЦЕНКА

Если приведенные выше инструменты не являются достаточными для точной оценки системы этических ценностей и рисков коррупции в конкретных областях оборонного сектора, может оказаться необходимым провести специально разработанную оценку. Она должна быть тщательно разработана в консультации с экспертами по противодействию коррупции и вопросам обороны, по возможности, с привлечением внешних экспертных знаний, как международных организаций, так и гражданского общества.

При оценке системы этических основ конкретного оборонного сектора существуют три уровня, которые необходимо рассмотреть:

- **Лица.** Имеют ли лица надлежащую подготовку, несут ли они ответственность, выполняют ли они свою работу компетентно, честно и в полной мере? Какие ценности и стандарты прививаются личному составу, как происходит комплектование личным составом, как производится выплата денежного довольствия?
- **Процессы.** Какие риски учитываются в таких процессах, как расходы на заработную плату, заключение контрактов или иное обращение с денежными средствами и активами? Существует ли система защиты лиц, добровольно информирующих о коррупции? Если да, то как она функционирует?
- **Организация.** Насколько хорошо структурирована организация, и как происходит назначение руководителей на разных уровнях? Каковы юридические полномочия и ограничения организации, и как она взаимодействует с внешними органами?

Честная и обоснованная оценка нуждается в поддержке руководства и должна проводиться объективно.

УЧЕТ КОНТЕКСТА

На ранних этапах разработки плана действий по укреплению этических основ и во время проведения оценки риска коррупции нам необходимо принять к сведению различные контекстные факторы, которые, вероятно, могут усугубить проблему коррупции или фактически повлиять на любые потенциальные действия, которые мы предпринимаем в рамках плана действий. Особенно важно провести анализ заинтересованных сторон, чтобы изучить различные существующие интересы. Установив на раннем этапе лиц или группы лиц, которые, вероятно, повлияют или окажутся под влиянием плана действий по укреплению этических основ, будет легче решать с ними вопросы и вовлекать их в процесс на поздних этапах. При разработке плана действий, нам необходимо рассмотреть передовую практику других стран и адаптировать ее к нашему контексту.

Внутренние политические аспекты. В какой степени коррупция и этические основы являются темами разговоров и обсуждений в стране? Могут ли усилия по борьбе с коррупцией быть использованы в политических целях и использоваться в качестве средства изоляции конкретных людей, политических групп или организаций гражданского общества? Как политика связана с деловыми интересами?

Международные аспекты. Коррупционная деятельность может быть связана с отношениями с другими государствами, политическими субъектами, частными интересами, преступными элементами или безопасными убежищами. Коррупция в одной стране или в конкретном секторе может иметь связи с международными преступными сетями.

Гражданское общество. Помимо использования инструментов технического измерения, сформулированных в виде индексов, таких как Индекс государственной антикоррупционной политики «Трансперенси Интернешнл», необходимо также взаимодействовать с организациями гражданского общества, чтобы понимать степень доверия общественности, а также с другими государственными организациями, чтобы узнать о степени доверия и отношениях на межведомственном уровне. Общественная поддержка усилий по противодействию коррупции играет ключевую роль в сохранении динамики и разработке устойчивых форм демократической подотчетности.

Обоснование программы. Мы должны оценить обоснование разработки плана действий. При этом нам необходимо выяснить, была ли эта программа начата после смены правительства, в результате внутренних реформ, используется ли она, чтобы продемонстрировать перемены международному сообществу, или по иным причинам? Важно понимать краткосрочные и долгосрочные обязательства по внесению изменений. Институты должны использовать эту возможность, чтобы основываться на высокой политической воле и институционально закреплять необходимые реформы, прежде чем исчезнет политическая воля добиваться реальных перемен.

ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ВОЕННОГО РУКОВОДСТВА

Обеспечение поддержки процесса реформ среди политического и военного руководства является важной частью начального этапа. Для того, чтобы получить широкую поддержку, ключевым руководителям необходимо понять фактическое воздействие коррупции на оборонный сектор. Одним из способов повысить информированность и улучшить понимание является проведение



В КАЧЕСТВЕ
ОТПРАВНОЙ ТОЧКИ, Я
ДУМАЮ, МЫ МОЖЕМ
СОГЛАСИТЬСЯ,
ЧТО ВСЕ СТРАНЫ,
НЕ ТОЛЬКО
ПЕРЕЖИВШИЕ
КОНФЛИКТЫ ИЛИ
НАХОДЯЩИЕСЯ НА
ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА ОТ
НЕДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ
СИСТЕМЫ
ПРАВЛЕНИЯ, ДОЛЖНЫ
УДЕЛЯТЬ ВРЕМЯ ДЛЯ
РАССМОТРЕНИЯ
ПРОБЛЕМЫ
КОРРУПЦИИ. Я
СЧИТАЮ, ЧТО
КРЕПКИЕ ЭТИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ И БОРЬБА
С КОРРУПЦИЕЙ
НЕОБХОДИМЫ
ЛЮБОЙ СТРАНЕ,
КОТОРАЯ
ПРИДЕРЖИВАЕТСЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ПРИЗНАННЫХ ПРАВИЛ
И ПРИНЦИПОВ.

МИНИСТР ОБОРОНЫ
НОРВЕГИИ ИНЕ
ЭРИКСЕН СЕРЕЙДЕ, 4
МАРТА 2014 Г.

внутреннего семинара высокого уровня, на котором высокопоставленные должностные лица смогут выработать общее понимание путей противодействия рискам коррупции и способов решения проблем коррупции.

Экспертные знания различных международных организаций совместно с извлеченным опытом аналогичных реформ в других странах могут помочь донести реальную мысль о том, что коррупция, по сути, является политической и экономической проблемой во всем мире. Как НАТО, так и «Трансперенси Интернешнл» предлагают различные курсы и семинары по этим вопросам, такие как День старших руководителей.

Во время процесса повышения информированности может возникнуть сопротивление со стороны определенных лиц или групп в оборонных институтах. Некоторые должностные лица будут утверждать, что вообще нет необходимости в плане действий по укреплению этических основ, или они будут заявлять, что существующие планы различных ведомств достаточны. Однако опыт показывает, что такие подходы неприемлемы. Коррупция пронизывает организации целиком и требует всестороннего подхода, чтобы осуществить реальные перемены. Важно, чтобы предлагаемые изменения и реформы получили поддержку на всех уровнях. Не следует недооценивать сопротивление со стороны должностных лиц среднего звена, и поэтому важно уже на ранних этапах ввести эффективную программу в области стратегических коммуникаций и обучения. Некоторые из приведенных ниже аргументов могут помочь вам убедить руководителей в вашей организации, что план действий по укреплению этических основ является хорошей идеей.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

- коррупция снижает доверие общественности к оборонному сектору;
- участие в противодействии коррупции (и информирование о нем) может укрепить доверие общественности и может использоваться для укрепления политического доверия и поддержки;
- коррупция приводит к расточению ограниченных ресурсов; укрепление системы этических основ позволит сэкономить средства;
- международные компании стараются избегать страны с коррумпированной экономикой, поэтому коррупция замедляет экономический рост, развитие и инвестиции⁴;
- коррупция может усилить существующий раскол между различными группами или в обществе, создавая более благоприятные условия для одной группы в ущерб другой;
- коррупция может способствовать развитию других угроз, таких как международная и организованная преступность, террористическая деятельность, а также незаконный оборот, контрабанда наркотиков и ограниченных ресурсов, торговля людьми;
- коррупция подрывает верховенство права и содействует развитию культуры безнаказанности.

ВОЕННОЕ РУКОВОДСТВО

- коррупция снижает доверие общественности к вооруженным силам, что также снижает поддержку государственных расходов на оборонный сектор;
- коррупция приводит к закупке и использованию оборудования более низкого и плохого качества, которое может угрожать безопасности военнослужащих и граждан;
- коррупция может снижать оперативную эффективность и ставить жизни военнослужащих под угрозу;
- в международных операциях средства, предназначенные для реконструкции, могут оказаться не в тех руках, в том числе в руках противника;
- эффективная и прозрачная система этических основ и приверженные руководители будут мотивировать сотрудников поддерживать другие военные реформы в вооруженных силах;
- коррупция подрывает долгосрочную стабильность;
- предупреждение коррупции может увеличить фонды, выделяемые министрам и командующим, а также может способствовать снижению налогов, увеличению денежного довольствия личного состава, закупкам большего количества оборудования или оборудования более высокого качества, увеличению пенсий и т.д.

НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ ШИРОКОЙ СТРАТЕГИИ

Слишком часто усилия по противодействию коррупции являются результатом несогласованных, разовых инициатив⁵. Такой фрагментарный подход может нанести вред работе по борьбе с коррупцией и даже более широкой реформе управления и военной реформе. Обычно разовый подход исходит от субъектов, которые чувствуют на себе давление, вынуждающее их делать что-то, лишь бы не бездействовать. Однако для борьбы с коррупцией требуется тщательно продуманный, всесторонний, стратегический план⁶. Разработка плана действий по укреплению этических основ должна осуществляться в соответствии с другими усилиями по противодействию коррупции во всех структурах правительства. Очевидно, поскольку для коррупции не существует ни ведомственных, ни функциональных границ, то с коррупцией и незетичным поведением невозможно эффективно бороться единичными антикоррупционными мерами. Устойчивый прогресс может быть достигнут посредством совершенствования структуры государственного управления в стране. Реформы институтов безопасности должны рассматриваться с точки зрения более широких реформ, включающих соответствующие антикоррупционные механизмы в разных секторах гражданской политики. Но процесс реформ должен с чего-то начинаться, и иерархический характер и дисциплина оборонных институтов делает их подходящим местом для начала.

Перед началом конкретных реформ, в соответствии с планом действий по укреплению этических основ, оборонным институтам рекомендуется разработать общую для всего оборонного сектора антикоррупционную стратегию, чтобы определить конкретные действия, вытекающие из более широкого подхода. Эта стратегия должна соответствовать существующим правительственным, министерским или ведомственным стратегиям.

Комплексная стратегия. Для того, чтобы надежно закрыть любые лазейки, которые позволяют процветать коррупции, нам необходим план действий по укреплению этических основ со всесторонней структурой. Риски коррупции можно обнаружить в самых разных ведомствах, процессах и институтах. Недостаточно решать проблемы на местном уровне или разрабатывать отдельные антикоррупционные меры в каждом ведомстве. Чтобы систематически снижать риск коррупции, необходим систематический подход к плану всех участвующих ведомств, при этом отдельные усилия объединяются в один общий план.

Обеспечьте максимально возможные ясность и точность. Как было сказано выше, стратегия является планом, цель которого – достижение долгосрочной или общей цели. Цели должны

формулироваться ясно и точно, чтобы их легко можно было понять всем участникам на всех уровнях. Стратегия должна быть изложена простым и легко понятным языком.

Определите охват стратегии на раннем этапе. Охват стратегии зависит от выбранного подхода. Например, для узкой стратегии, сосредоточенной только на трех областях деятельности, цель может быть достаточно простой: «Совершенствование системы этических основ в министерстве обороны и вооруженных силах, посредством улучшенных процедур закупок, укрепления кадровой политики и соблюдения кодекса поведения всеми сотрудниками».

Министерство обороны Болгарии в своем Плане действий (2009 г.) так определило свою цель:

Повысить эффективность оборонной политики посредством устранения условий, порождающих коррупцию в Министерстве обороны, введения новых методов управления и создания среды для формирования и принятия соответствующих ценностей, морали и поведения личного состава оборонных институтов.

Такова цель Плана по укреплению этических основ Черногории (2014 г.):

Главная цель Плана по укреплению этических основ Министерства обороны и вооруженных сил Черногории – создать предпосылки для предупреждения коррупции и наказания за совершение коррупционных деяний на всех уровнях министерства и вооруженных сил посредством дальнейшего укрепления институциональной структуры, предотвращения, образования и мониторинга реализации Плана по укреплению этических основ 2014-2016 гг.



ГЛАВА 3. ПЛАНИРОВАНИЕ

В данной главе рассказывается о:

- различных подходах;
- том, как создать руководящую группу;
- том, как определять приоритеты;
- том, как создать рабочую структуру;
- выделении ресурсов и распределении обязанностей;
- том, как устанавливать сроки;
- том, как проводить более широкие консультации;
- том, как планировать коммуникационную стратегию.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСОКОПОСТАВЛЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Теперь, после завершения оценки, пора перейти к планированию.

Планирование не может быть начато пока не будет определено, кто будет руководить разработкой стратегии и затем разработкой структуры плана действий. Важно, чтобы было видно, что инициатива по укреплению этических основ исходит от руководства. В контексте таких чувствительных вопросов, как этические основы и борьба с коррупцией, сотрудники, офицеры и личный состав будут внимательно следить за тем, насколько полную ответственность за данную инициативу несет руководство. План по укреплению этических основ будет иметь очень ограниченную поддержку, если инициативы по реформированию будут восприниматься как направленные только на

нижний уровень, а не на противодействие коррупции на самом высоком уровне.

Главным инициатором может быть любое лицо, обладающее полномочиями дать толчок к изменениям. Таким лицом может быть министр обороны, начальник штаба обороны, генеральный секретарь министерства обороны или начальник генерального штаба. В то же время, это может быть группа высшего военного руководства, которую представляет председатель этой группы. Кем бы ни был этот человек, он становится воплощением приверженности данной организации плану. Они должны регулярно обсуждать это, как внутри группы, так и за ее пределами, и своими действиями демонстрировать реальность, сущность и постоянство инициативы.

ВЫБОР ПРАВИЛЬНОГО ПОДХОДА

Поскольку страны существенно отличаются друг от друга, каждая из них должна разрабатывать свой индивидуальный подход, соответствующий собственной ситуации. В приведенном ниже списке приведены восемь различных типов подходов, которые были приняты разными странами. Выбор между ними является самым серьезным стратегическим выбором в рамках всего процесса. Различные подходы могут использоваться в комбинации друг с другом.

1. Узкий подход
2. Широкий подход
3. Внешне заметный подход
4. Внутренний подход
5. Укрепление этических основ посредством обучения
6. Карательный подход
7. Дисциплинарный подход
8. Внешний надзор

1. УЗКИЙ ПОДХОД

Первым стратегическим выбором при разработке плана действий является принятие решения в пользу узкого или широкого подхода. Узкий подход может быть наиболее подходящим, когда выявленные риски коррупции сконцентрированы в ограниченном числе областей. И наоборот, если проблемы коррупции глубоки и широко распространены, имеет смысл изначально сосредоточить внимание лишь на нескольких из главных проблем, чтобы иметь возможность продемонстрировать достигнутый прогресс. В одном из таких примеров, когда наибольшая часть серьезных злоупотреблений происходила в сфере закупок оборудования и услуг для национальной обороны, такой подход повысил бы авторитет руководства, если бы смог продемонстрировать способность сначала решить эту конкретную проблему, а затем перейти к другим проблемам. Второй, но совершенно отличный, пример, это когда мы сталкиваемся с широким спектром известных проблем, связанных с коррупцией, но вопросы коррупции настолько чувствительны, что единственный путь для тех, кто осуществляет план, нарастить темпы, это сосредоточить внимание на одном или нескольких разрешимых вопросах, например, обучении старших офицеров принципам добросовестности.

2. ШИРОКИЙ ПОДХОД

При широком подходе потребуется всесторонний план для всего оборонного сектора. Это разумный подход, если руководство оборонного сектора хочет выделить его как один из приоритетов и центральный элемент их программы укрепления институтов. Этот подход будет также правильным, когда существует риск повсеместной коррупции или он затрагивает несколько уровней и

областей, а руководство чувствует достаточную уверенность для проведения всесторонних реформ. Одним из примеров такого подхода является план действий, разработанный Министерством обороны Болгарии, которое хотело добиться прогресса на широком фронте. В других ситуациях страны, получающие значительную техническую помощь от международных доноров, могут захотеть использовать эту поддержку для достижения прогресса во всех основных проблемных областях.

3. ВНУТРЕННИЙ ПОДХОД

Еще один стратегический выбор: сосредоточить внимание на крупномасштабных реформах, заметных для общественности, или на внутреннем институциональном укреплении министерства обороны и вооруженных сил. Внутренние реформы, такие как укрепление этических основ в области закупок дорогостоящих товаров и услуг, могут быть очень важными в финансовом плане, но вряд ли будут внешне заметны.

4. ВНЕШНЕ ЗАМЕТНЫЙ ПОДХОД

Обычно внешне заметные реформы, например, прекращение практики получения взяток на контрольно-пропускных пунктах, гораздо менее важны в финансовом плане, но могут оказывать гораздо большее влияние на общественное мнение и поддержку вооруженных сил и сил безопасности со стороны общественности.

5. ВНИМАНИЕ УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ

Дальнейший стратегический выбор включает поиск баланса между усилиями по укреплению этических основ, таких как обучение личного состава и обеспечение мер по управлению антикоррупционной деятельностью. Меры по укреплению этических основ являются менее спорными в политическом плане и совпадают с ценностями гражданских сотрудников и военнослужащих. Поэтому они популярны в вооруженных силах и могут служить одним из способов мобилизации поддержки плана действий. Уделение внимания обучению также может быть верным подходом, когда высшее руководство оказывает незначительную поддержку противодействию коррупции или не оказывает ее вообще, но, тем не менее, существует энтузиазм в отношении реформ на среднем и низшем уровнях.

6. ПРИНЯТИЕ МЕР ПРОТИВ КОРРУПТИРОВАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Большинство планов действий не определяют приоритет действий против коррумпированных должностных лиц. Это частично обусловлено тем, что трудно привлекать к ответственности высокопоставленных офицеров или гражданских сотрудников в правовой среде, которая может быть хрупкой и политизированной, и (или) судебное преследование может использоваться в качестве политического инструмента. Помимо этого, действия судебных органов обычно включают задачи, относящиеся к институтам за пределами оборонного сектора. Поэтому часть в плане действий, посвященная карательным мерам, может быть ограничена доведением предполагаемых случаев коррупции и мошенничества до сведения полиции или иного внешнего ведомства для расследования и возможного судебного преследования.

Однако если случаи коррупции являются настолько заметными и (или) вопиющими, что план противодействия коррупции не будет пользоваться доверием без принятия активных мер против виновных, карательные меры должны быть компонентом плана действий.

7. ВНИМАНИЕ НА ВНУТРЕНнюю ДИСЦИПЛИНУ

Это менее заметный вариант подхода к привлечению к ответственности. Например, в ситуации, когда большое количество офицеров в званиях от полковника и выше злоупотребляли системой, было введено жесткое требование декларировать активы, что оказалось действенным способом продемонстрировать снижение терпимости к такому поведению, не делая дополнительный шаг и не прибегая к судебному преследованию. Или может иметь смысл предоставить генеральному инспектору и его отделу большую независимость, полномочия и компетенцию в качестве одного из путей укрепления внутренних этических основ в вооруженных силах и в министерстве. Сосредоточение внимания на внутренней дисциплине является, в большинстве случаев, успешным подходом. Однако, его необходимо регулярно проверять, он должен быть контролируемым и применимым для всех групп личного состава.

8. УПОР НА ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР

Заключительный стратегический выбор: укреплять ли доверие к антикоррупционным инициативам, сотрудничая с внешними органами, такими как организации гражданского общества, аналитические центры, парламентскими комитетами по вопросам обороны, а также с высшими контрольно-ревизионными

учреждениями, с целью мониторинга и анализа плана. Это может вполне оказаться правильным выбором, но есть преимущества и у внешнего контроля и мониторинга, в частности, потому что они могут дать более мощный толчок к изменениям и укрепить доверие к реформам. Кроме того, внешний мониторинг позволяет использовать внешние показатели, чтобы убедительно демонстрировать успешное осуществление плана, как на национальном, так и на международном уровнях, а также правительству и общественности.

Выбранный подход, разумеется, может объединять несколько элементов из приведенного выше списка.

СОЗДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕЙ ГРУППЫ

Параллельно с процессом планирования, описанным выше, необходимо создать руководящую группу. Она будет отвечать за достижение целей стратегии по противодействию коррупции и плана действий по укреплению этических основ. Руководящая группа должна состоять из высокопоставленных должностных лиц, которые будут контролировать составление и последующее осуществление плана действий. Возглавлять руководящую группу должен старший офицер или должностное лицо из министерства, чтобы обеспечить выполнение задачи и достаточную координацию между институтами и организациями. Руководящая группа затем создает рабочую группу и назначает руководителя рабочей группы.

Политическое/военное руководство

Разработка стратегии и создание руководящей группы

Руководящая группа

Общая ответственность за план действий по укреплению этических основ. Создание рабочей группы.

Рабочая группа

Составление плана действий по укреплению этических основ. Отчет перед руководящей группой.

РУКОВОДИТЕЛЬ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ НЕСЕТ ОБЩУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПЛАНИРОВАНИЕ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, МОНИТОРИНГ, УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ И ЕГО ЗАВЕРШЕНИЕ. РУКОВОДИТЕЛЬ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ОТЧИТЫВАЕТСЯ ПЕРЕД РУКОВОДЯЩЕЙ ГРУППОЙ.

СОЗДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Работу по осуществлению и мониторингу плана действий по укреплению этических основ может выполнять рабочая группа на основе неполной или полной занятости. Возможен и вариант внедрения ее деятельности в процедуры соответствующих отделов. Выбор структуры группы будет зависеть от местных условий, организационной структуры и охвата плана действий.

Важно, чтобы руководитель рабочей группы был полностью привержен работе и имел четкий мандат от руководящей группы. Руководящая группа объясняет полный объем обязанностей и полномочий руководителя и дает ему (ей) полномочия начать реализацию плана.

При выборе широкого подхода, т.е. при разработке плана действий для всего оборонного сектора, включая министерство обороны, вооруженные силы, ведомство, осуществляющее закупки, разведывательные службы и т.д., потребуется рабочая группа с полной занятостью, в которую войдут представители различных частей оборонного сектора. Преимущества такой организационной структуры состоят в том, что члены рабочей группы могут посвятить все свое время и энергию данному проекту, а руководитель группы будет играть четко определенную руководящую роль.

Если будет выбран узкий подход и план действий будет направлен только на конкретный отдел, возможно, было бы целесообразно назначить руководителя проекта, представляющего этот отдел или хорошо знающего это структурное подразделение, а также включить эту работу в его повседневную деятельность. Включение плана действий в существующие направления работы может быть полезным, поскольку он будет использовать уже существующий порядок подчиненности, позволит быстро принимать решения и будет способствовать передаче знаний и надзору. Как правило, мы рекомендуем, чтобы руководитель проекта и хотя бы некоторые члены рабочей группы работали на постоянной основе в течение соответствующего периода времени для обеспечения согласованности и институциональной памяти во время всего срока осуществления.

ПОДБОР НАДЛЕЖАЩИХ ЛЮДЕЙ В СОСТАВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Руководитель рабочей группы должен подобрать в состав группы надлежащих людей, обладающих надлежащими экспертными знаниями и квалификациями. Рабочая группа должна состоять из специально выделенного персонала и включать как гражданских сотрудников, так и военнослужащих. Если план действий охватывает весь оборонный сектор, то в группе должны быть представлены все соответствующие институты, такие как министерство обороны, вооруженные силы, разведывательные службы, органы пограничного контроля, ведомства, осуществляющее

закупки, учебные заведения и т.д. В составе группы должен быть как минимум один представитель от каждого затронутого ведомства. Если план действий по укреплению этических основ направлен только на МО или на конкретный оборонный институт, то в составе группы должны быть представители всех отделов этого института. Формирование состава рабочей группы потребует тщательного рассмотрения и должно осуществляться в соответствии с конкретными условиями данной организации.

После отбора членов группы руководитель должен представить их кандидатуры руководящей группе на утверждение. Члены рабочей группы должны быть хорошо проинформированы о предпринимаемых усилиях в сфере противодействия коррупции и укрепления этических основ. Важно, чтобы все члены группы были привержены и с энтузиазмом относились к участию в процессе реформ и руководству им. Члены группы будут проводниками реформ и поэтому важно, чтобы они пользовались доверием и являлись хорошими примерами для подражания в своей организации.

Прежде чем рабочая группа начнет составлять план действий, руководитель рабочей группы должен обеспечить, чтобы все члены группы понимали свой мандат и соответствующие задачи. Одним из способов обеспечить это является организация «стартового мероприятия» для всей группы. Это хорошая возможность для рабочей группы собраться и положить начало проекту. Это также хорошая возможность представить и обсудить антикоррупционную стратегию, а также цели и приоритеты плана действий. Общее понимание этих элементов имеет принципиальное значение. «Стартовое мероприятие» должно обеспечить такое общее понимание с самого начала. Помимо этого включение в работу всех членов по возможности на самой ранней стадии создаст у всех участвующих чувство причастности к предстоящей работе.

ПРИНЯТЬ ВО ВНИМАНИЕ:

- «стартовое мероприятие» является отправной точкой для всей рабочей группы и должно формировать общее понимание проекта;
- хорошо информированный персонал более мотивирован и делает больший вклад в проект;
- создавать безопасные и комфортные условия для работы, но необходимо быть готовыми и предусматривать возможные разногласия и противоречия;
- рабочая группа должна на регулярной основе проводить встречи и представлять отчеты о ходе работы различным заинтересованным сторонам;
- отмечать достижения и опираться на достигнутые успехи.

ВЫДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Чтобы план действий был успешным необходимо иметь достаточные ресурсы: финансовые, людские и иные необходимые ресурсы. Разработка плана действий по укреплению этических основ не является дорогостоящей и его осуществление в первую очередь зависит от людей, участвующих в нем. Поэтому деятельность должна основываться на четком мандате и способностях назначенного персонала, подходящего для этой работы. Тем не менее, руководящая группа должна выделять достаточные ресурсы на начальном этапе планирования, а руководитель рабочей группы должен сообщать о потребностях в персонале и ресурсах.

Кроме этого важно, чтобы в рабочей группе осуществлялось внутренне распределение обязанностей. Некоторые из функций могут включать следующие (но не ограничиваться ими): помощник по проекту, сотрудник по бюджетным и финансовым вопросам, профильный эксперт или ответственный за коммуникации.

ГРАФИК И ЭТАПЫ

Борьба с коррупцией и укрепление этических основ как аспекты содействия надлежащему управлению требуют времени. Несмотря на это, план должен демонстрировать прогресс за более короткие промежутки времени. Разработка реалистичного графика поможет определить важные этапы, сроки, а также ресурсы, необходимые для работы. План действий должен включать четкий график. Когда должен быть осуществлен план действий? Каковы его важные этапы? Обычно руководитель рабочей группы должен стараться избегать слишком частой корректировки графика. Графики помогают сфокусировать внимание и стимулируют усилия. Однако, необходима определенная степень гибкости для учета вносимых в последний момент изменений, новых требований и непредвиденных препятствий. Ниже приведен один из вариантов определения сроков:

ОБЕСПЕЧЬТЕ, ЧТОБЫ БЫЛИ ВЫДЕЛЕНА ДОСТАТОЧНЫЕ РЕСУРСЫ, КАК ФИНАНСОВЫЕ, ТАК И КАДРОВЫЕ.

ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:

Месяцы 0-1:

- Дискуссия руководства для определения необходимости стратегии по противодействию коррупции и плана действий
- Разработка стратегии

Месяцы 1-3:

- Создание руководящей группы, выбор подхода

Месяцы 4-6:

- Создание рабочей группы и составление плана действий

Месяцы 7-18:

- Осуществление и последующая деятельность

Месяцы 18-30:

- Анализ и мониторинг

БОЛЕЕ ШИРОКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

Настоятельно рекомендуется осуществление консультаций и взаимодействия с широким кругом заинтересованных лиц на самом раннем этапе проекта. План действий должен разрабатываться в рамках консультаций с соответствующими субъектами гражданского общества и других сфер, таких как сектор обороны и безопасности. Консультации с НПО, научными кругами, антикоррупционными ведомствами, а также региональными и международными организациями могут сделать важный вклад в процесс. Например, организации гражданского общества обычно обладают бесценными знаниями о том, как коррупция влияет на жизни людей, а научные круги могут предоставить основанную на знаниях информацию и актуальные исследования⁷.

КОММУНИКАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ

Коммуникация является ключевым фактором успеха любого плана действий. Как внутренняя, так и внешняя коммуникация должны быть неотъемлемыми частями процесса планирования и осуществления. Руководитель рабочей группы отвечает за внутреннюю коммуникацию в рамках рабочей группы, а также за связь с руководящей группой. Важно, чтобы члены рабочей и руководящей групп были хорошо информированы о плане действий и его осуществлении в течение всего процесса. Это не только обеспечит лучшую координацию деятельности, но и создаст у всех участвующих еще большее чувство причастности, позволит вести открытые обсуждения и осуществлять обзор текущей работы. При информировании оборонных организаций было бы разумно использовать существующие каналы внутренней связи, такие как Интранет или информационные бюллетени.

Внешняя коммуникация является обязанностью руководителя рабочей группы или иного представителя высшего руководства соответствующей организации. Желательно, чтобы министр обороны, начальник генерального штаба или генеральный секретарь министерства обороны информировали общественность об усилиях в области противодействия коррупции. Очевидно, что важно готовить сообщения и информацию в тесном сотрудничестве с руководителем рабочей группы и (или) руководящей группы. Чтобы сообщения были последовательными и четкими, также полезно привлекать сотрудников подразделения, отвечающего за коммуникацию. Внешняя коммуникация, в частности, должна координироваться и соответствовать общей стратегии коммуникации МО и повседневной информационной работе вооруженных сил. Непоследовательные, или даже противоречивые, сообщения могут подорвать прогресс плана действий по укреплению этических основ.

Необходимо учитывать, кого информировать (например, СМИ, организации гражданского общества, международные организации) и как представлять информацию. По возможности, разработайте план по коммуникации. Один из способов информирования общественности – проведение брифингов для прессы. Среди других способов: информационные бюллетени (электронные или печатные) или Интернет. По возможности используйте существующие веб-сайты, такие как сайт МО или сайт вооруженных сил. Если такой возможности нет, рассмотрите возможность создания независимого веб-сайта или блога для предоставления обновленной информации. Коммуникация через социальные сети тоже может быть эффективным инструментом, но убедитесь, что она соответствует общей стратегии правительства и МО. Коммуникация с внешними органами, такими как СМИ и гражданское общество, помогут вам распространять ваши идеи и наращивать темпы. Однако делать это надо

осторожно. Несмотря на обнадеживающий характер, достичь этих результатов бывает трудно.

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ РИСКА

Управление факторами риска принципиально важно для успеха плана действий. Управление рисками может снизить влияние препятствий и вызовов, возникающих на этапе осуществления. Для того чтобы быть готовыми к таким событиям, необходимо думать о факторах риска до начала осуществления плана. Обсудите с группой потенциальные риски и события, которые могут повлиять на конкретные задачи и сроки каждого члена группы.

Что может подорвать или замедлить процесс? Исходя из недавнего опыта работы над планами действий по укреплению этических основ, можно выделить следующие факторы риска:

- выборы;
- смена правительства;
- смена приоритетов среди высшего руководства;
- чрезмерная трата времени на одну цель за счет другой;
- недостаточность ресурсов или отзыв средств;
- трения в процессе принятия решений;
- осуществление слишком сильно зависит от развития ситуации, находящейся вне контроля оборонного сектора: законодательство, потенциал судебной системы, образование и учебная подготовка и т.д.;
- другие неожиданные события (например, болезнь сотрудников).

ГЛАВА 4. СОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНА



В данной главе рассказывается о:

- том, как составлять план действий по укреплению этических основ;
- том, какие области необходимо включать в план;
- примерах планов действий.

СОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ

Теперь, после завершения этапа планирования, необходимо начать составление документа плана действий. Перед этим необходимо убедиться в том, что выполнен ряд важных шагов:

- оценка рисков выявила слабые стороны и недостатки;
- определен подход;
- определены приоритеты;
- сформирована руководящая группа и создана рабочая структура;
- выделены ресурсы;
- обязанности распределены и ясны;
- установлены сроки.

Когда все эти шаги будут сделаны, рабочая группа может начать составление документа плана действий. Затем план будет направлен руководящей группе на утверждение.

ДОКУМЕНТ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ

Документ плана действий должен объяснять, почему план удовлетворяет определенную потребность, разьяснять связи между этими потребностями и общей антикоррупционной стратегией, выбранный подход, и почему в плане были выбраны конкретные приоритетные области. Кроме этого план должен описывать конкретные цели отдельных областей реформ, шаги, которые будут осуществляться в каждой области, график и этапы. План действий должен быть дорожной картой, информирующей о том, что нужно делать, почему и в какой последовательности, а также давать руководящие указания о том, как действовать дальше, особенно по спорным вопросам и в проблемных областях.

Документ должен быть написан так, чтобы быть легкодоступным для широкой аудитории различных заинтересованных лиц. Приведенные ниже элементы, описанные в предыдущих главах, могут помочь вам в формировании структуры документа:

1. введение в план и почему он нужен;

2. как он связан со стратегией, общей целью и приоритетными областями;
3. ответственные на каждом уровне (старшее руководство, руководящая группа, рабочая группа);
4. конкретные цели по каждой области;
5. риски и вызовы;
6. механизмы координации и более широких консультаций;
7. коммуникационная стратегия;
8. механизмы анализа и мониторинга;
9. основная часть плана действий (см. ниже примеры различных образцов).

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ

Основная часть плана действий подробно описывает, как достичь целей, изложенных в стратегии. Существуют разные пути разработки образцов и шаблонов, которые будут использоваться. Обычно план действий включает следующую информацию:

- какие действия необходимо предпринять;
- обязанности (т.е. кто будет осуществлять различные мероприятия);
- ресурсы (финансирование, персонал);
- сроки.

Следует отметить, что план действий должен быть как можно более подробным. Мероприятия должны описывать деятельность, которая будет осуществляться. Как видно из приведенного ниже примера, с каждой целью может быть связано более, чем одно мероприятие. Распределение обязанностей также важно, как и установление сроков. Точное установление сроков может оказаться трудным, и мы часто недооцениваем время, необходимое для осуществления различных шагов. Поэтому постарайтесь учесть неожиданные события и высокоприоритетные потребности, которые могут повлиять на сроки.

ПРИМЕРЫ

1. ОБРАЗЕЦ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ

Область	Цель	Действия	Ответственный	Ресурсы	Сроки
Личный состав	Укрепить механизмы управления людскими ресурсами в МО.	Издать справочник по работе с личным составом, содержащий соответствующее законодательство, руководящие указания и процедуры. В печатной и электронной форме.	А. Джонсон, МО	Управление по работе с личным составом МО Расходы: (верстка, печать) 1500 евро.	1 сентября 2015 г.
Личный состав	Укрепить механизмы управления людскими ресурсами в МО.	Организовать учебные занятия для сотрудников Управления по работе с личным составом. Три однодневных семинара.	М. Олсон, МО	Управление по работе с личным составом МО Расходы: (приглашенный инструктор, материальные средства, закуски и напитки для участников) 2000 евро.	1 декабря 2015 г.
Закупки	Обеспечить большую транспарентность процессов закупки.	Раскрыть информацию обо всех военных закупках в отчетах и через Интернет. Публиковать ежегодные планы будущих военных закупок.	Г. Джефферсон, Управление закупок МО	Агентство по закупкам	15 сентября 2015 г.
Финансы	Активизировать подготовку в области внутреннего аудита в МО.	Подготовить и обучить аудиторов МО в соответствии с международно признанными стандартами. Организовать подготовку 30 аудиторов в год на основе четырех двухдневных семинаров.	Т. Адамс	Управление внутреннего аудита МО. Расходы: (приглашенные иностранные инструкторы, учебные материалы, материальные средства) 8000 евро в год.	1 января 2017 г.
Операции	Включить в Объединенную военную доктрину раздел о коррупции.	Создать рабочую группу по составлению текста предложения. Выполнить в рамках следующей Объединенной оперативной доктрины (публикация 15 января 2016 г.)	Б. Уилсон возглавит рабочую группу.	Национальная академия обороны и Объединенный центр разработки доктрин.	15 января 2016 г.
Операции	Ввести тему коррупции в подготовку командиров перед развертыванием.	Разработать однодневный учебный модуль, посвященный противодействию коррупции и этическим основам во время операций.	Р. Уотсон, Национальная академия обороны	Национальная академия обороны, британское отделение ТИ, НАТО, Учебный центр операций по поддержанию мира (Сараево)	1 августа 2015 г.

2. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ ГРУЗИИ, 2014-2015 ГГ.⁸

Основные направления	Запланированные мероприятия	Сроки выполнения	Ответственное подразделение	Ответственный заместитель министра/ заместитель НГШ	Обязательства в соответствии с	Показатели оценки
Парламентский надзор	Разработка и представление ежегодных отчетов парламенту и его Комитету по обороне и безопасности об осуществленных и запланированных реформах в системе обороны, а также о понесенных расходах	Ежегодно	Департамент оборонной политики и планирования	Ираклий Гегечкори, Михаил Дарчиашвили	Видение министра 2013-2014 гг.	Ежегодные отчеты Отчетные встречи министра с членами парламента
	Информирование Комитета по обороне и безопасности парламента о закупках с высокой стоимостью	Постоянно	Департамент закупок	Ираклий Гегечкори, Алексей Батиашвили	Видение министра 2013-2014 гг.	Информация, представленная Комитету по обороне и безопасности
	Совершенствование сотрудничества между Министерством обороны и Комитетом по обороне и безопасности парламента (в соответствии с международной передовой практикой)	III квартал 2014 г.	Департамент правовых вопросов и отношений с парламентом, Департамент оборонной политики и планирования	Ираклий Гегечкори, Тамар Каросанидзе	Видение министра 2013-2014 гг.	Вопросы, обсуждавшиеся и встречи, проведенные между представителями Министерства обороны и Комитета по обороне и безопасности парламента

3. ПЛАН ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ И ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ЧЕРНОГОРИИ (2014 Г.)

НАЗВАНИЕ ИНСТИТУТА:	МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ				ПЛАН ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ НА 2014-2016 ГГ.							
	ОЦЕНКА И ИЗМЕРЕНИЕ РИСКОВ				РЕАГИРОВАНИЕ НА РИСКИ				АНАЛИЗ И ОТЧЕТНОСТЬ ПО РИСКАМ			
Общие области рисков	Должность	Наименование риска	Существующие меры контроля	Остаточные риски	Вероятность	Влияние	Уровень риска	Предложенные/ осуществленные меры по снижению риска	Ответственное лицо	Срок	Прогресс, достигнутый со времени последней проверки	
Институциональное руководство и управление	Министр Государственный секретарь Начальник штаба обороны Старшее руководство Инспектор МО	Нарушение институциональных этических основ Нарушение прозрачности	Существующие Военная стратегия и Стратегия национальной безопасности Стратегия борьбы с коррупцией и организованной преступностью Закон о предупреждении конфликтов интересов	Неполное определение стратегических документов в области укрепления этических основ в оборонном секторе	2	6	12	Составление новой Военной стратегии с главой, дающей определение вопросу этических основ в оборонном секторе Рекомендация ведомству, ответственному за составление новой Стратегии национальной безопасности, относительно вопроса об укреплении этических основ и борьбы с коррупцией	Генеральный директор Управления оборонной политики Начальник штаба обороны Начальник Управления стратегического планирования обороны Начальник Управления по вопросам законодательства и европейской интеграции	2015		
	Министр Начальник штаба обороны Старшее руководство НГШ Советник министра по военным вопросам Командиры подразделений ВС	Неполные или неоднозначные положения Конфликт интересов Подрыв репутации и этических основ института	Существующие положения Кодекс воинской этики	Неоднозначность Закона о ВС в области укрепления этических основ в оборонном секторе	7	7	49	Составление нового Закона о ВС Черногории Включение положений о предупреждении конфликтов интересов, защите кадровых военнослужащих, сообщающих о коррупционных деяниях, и других антикоррупционных положений Разработка сопровождающих подзаконных/ законодательных/ внутригосударственных актов	Рабочая группа по составлению нового Закона о ВС	2015-2016		

ОБЛАСТИ, КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ ВКЛЮЧИТЬ В ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

ПОЛИТИКА:

- содействие парламентскому надзору за военным бюджетом (включая секретные статьи) и обсуждение политики обороны и безопасности;
- доступ общественности к информации о политике обороны и безопасности;
- доступ общественности к военным бюджетам;
- открытость по отношению к гражданскому обществу и привлечение гражданского общества к обсуждениям политики;
- контроль и надзор за разведывательными службами;
- контроль и надзор за продажей/передачей оружия;
- национальное законодательство и политика в области противодействия коррупции;
- ратификация международных конвенций?;
- политика противодействия коррупции в институтах обороны и безопасности.

ФИНАНСЫ:

- планирование и формирование бюджета;
- управление финансовой деятельностью;
- прозрачность в области военных бюджетов;
- правила и положения, касающиеся секретных бюджетов;
- внебюджетные расходы;
- внутренний и внешний аудит;
- генеральные инспекторы;
- бенефициарное владение и коммерческая деятельность в вооруженных силах;
- процесс планирования закупок;
- правовые рамки и процедуры в области продажи имущества.

ЛИЧНЫЙ СОСТАВ:

- общие механизмы управления людскими ресурсами;
- положения, относящиеся к оплате труда, продвижению по службе, назначениям на должности, вознаграждениям;
- кодекс поведения;
- конфликты интересов;
- обучение в области противодействия коррупции, этики и этических основ, с проведением программ повышения квалификации;
- правила, распространяющиеся на подарки и корпоративное гостеприимство;
- система добровольного информирования о коррупции и защита лиц, информирующих о коррупции;
- институт омбудсмена;
- механизмы судебного преследования и дисциплинарные механизмы.

ОПЕРАЦИИ:

- военная доктрина в области противодействия коррупции и обеспечения этических основ во время операций;
- проведение перед развертыванием обучения по вопросам коррупции на всех уровнях;
- подготовка консультантов по противодействию коррупции для операций и миротворческих миссий;
- включение рисков коррупции в программы по содействию в области безопасности и мероприятия по созданию потенциала;
- руководящие указания и подготовка сотрудников в области противодействия рискам коррупции при заключении контрактов и проведении закупок во время операций;
- директивы и руководящие указания по использованию частных военных и охранных подрядных организаций.

ЗАКУПКИ:

- правовая основа государственных закупок;
- правовая основа военных закупок;
- руководство по процедурам закупок;
- прозрачность законов и правил в области закупок;
- механизмы надзора в области закупок;
- тендеры/тендерные комитеты;
- прозрачные и конкурентные процессы проведения торгов;
- обучение сотрудников, занимающихся закупками;
- соглашения о взаимозачетах;
- требования в отношении субподрядчиков;
- механизмы, регулирующие контакты с деловыми и промышленными кругами;
- механизмы, позволяющие компаниям подавать жалобы на предполагаемые злоупотребления.

The image shows a modern building with a curved glass facade. The upper part of the image is dominated by the glass panels, which are framed by dark structural elements. Below the glass, there is a brick wall. The bricks are arranged in a pattern that suggests a curved or stepped structure. The overall scene is set against a clear blue sky.

ГЛАВА 5. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПЛАНА

В данной главе рассказывается о:

- том, как перейти от этапа планирования к этапу осуществления;
- процедурах проведения совещаний и отчетности;
- коммуникация;
- управлении факторами риска;
- механизмах обзора и пересмотра.

ОТ ПЛАНИРОВАНИЯ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

После завершения процесса планирования и создания плана действий, мы переходим к этапу осуществления. На этом этапе будет осуществляться широкий круг мероприятий в различных ведомствах и отделах. Если план действий был составлен четко и ясно, то все участники будут знать свои задачи и обязанности. Однако, мероприятия необходимо координировать, проверять и докладывать о них соответствующим лицам. Руководитель рабочей группы принимает на себя большую ответственность на этапе осуществления. Достижение стратегических целей будет зависеть от успеха на этапе осуществления и после него. Ниже приведены некоторые важные элементы, о которых следует

помнить при осуществлении плана.

РЕГУЛЯРНЫЕ СОВЕЩАНИЯ О ХОДЕ РАБОТЫ И ОТЧЕТНОСТЬ

Руководитель рабочей группы отвечает за организацию регулярных совещаний для оценки достигнутого прогресса. Частота совещаний будет зависеть от охвата плана действий по укреплению этических основ. При сжатых сроках, совещания могут проводиться еженедельно. В других случаях достаточно проводить совещания один или два раза в месяц. Цель встреч – представить отчет об осуществляемой деятельности, а также дать возможность сотрудникам, отвечающим за эту деятельность, обсудить и обменяться извлеченными уроками. Таким образом, все члены рабочей группы будут знать о том, чем занимаются другие, насколько хорошо идет осуществление плана, а также получат возможность решать проблемы на скоординированной основе. Такие совещания также являются форумом для обсуждения и анализа достижений и потенциальных проблемных вопросов.

Руководитель рабочей группы регулярно отчитывается перед руководящей группой о достигнутом прогрессе на этапе осуществления. Обеспечьте надлежащий порядок проведения

таких встреч, постарайтесь, чтобы встречи были простыми и короткими. Ниже приведен один из возможных вариантов повестки дня:

1. Положение дел (т.е. текущая ситуация и некоторые недавние достижения).
2. Проблемы.
3. Меры по решению проблем.
4. Риски.
5. Разное.

СЛЕДУЕТ ПОМНИТЬ:

- распространите план действий в письменном виде всем членам, указав имена лиц, ответственных за выполнение конкретных задач;
- опубликуйте план действий на видном месте;
- обновляйте план действий, поддерживайте к нему интерес; ответственный – руководитель рабочей группы;
- убедитесь, что сроки являются четким и реалистичными;
- убедитесь, что мониторинг включает механизмы обратной связи, корректировки плана и обновления.

КОММУНИКАЦИЯ

Важно информировать широкий оборонный сектор об осуществляемых усилиях в области укрепления этических основ. Обеспечение внутренней поддержки посредством внутренней кампании по стратегической коммуникации окажется полезным при взаимодействии с различными отделами, отмеченными в плане действий и которые должны принести результаты. Это также позволит повысить мотивацию и дать сотрудникам знать, что руководство, и оборонный сектор в целом, серьезно относятся к этому проекту.

Рабочая группа должна также стремиться разработать внешнюю коммуникационную кампанию. Это может помочь в

обеспечении поддержки и укреплении доверия между общественностью и оборонным сектором. В одном случае оборонный сектор создал в МО отдел приема граждан, который мог удовлетворить любые запросы общественности по вопросам, связанным с коррупцией и этическими основами. Однако важно, чтобы сотрудники, занимающиеся связями с общественностью и коммуникацией, были реалистичны в своих сообщениях, поскольку проблемы, задержки и неспособность реализовать поставленные задачи может нанести вред легитимности и успеху усилий по укреплению этических основ в глазах общественности. Например, если создана «горячая линия» по вопросам коррупции, а у оборонного сектора не хватает ресурсов или полномочий для рассмотрения жалоб, то общественность может посчитать этот инструмент нарушением обещания.

УПРАВЛЕНИЕ ФАКТОРАМИ РИСКА

Термин «управление рисками» относится к практике заблаговременного определения потенциальных рисков, их анализа и принятия предупредительных мер для снижения рисков во время проекта.

Некоторыми факторами риска на этапе осуществления являются выборы и смена правительства, изменение приоритетов у руководства, недостаточность ресурсов, выделяемых на проект, или иные внешние события, влияющие на ход проекта. Среди других факторов риска могут быть чрезмерные затраты времени на одну цель в ущерб другой, что повлияет на сроки и ход проекта. Кроме этого могут существовать трения в процессе принятия решений в руководящей группе или осуществление плана может слишком сильно зависеть от событий в областях, находящихся вне контроля оборонного сектора, таких как законодательство, потенциал судебной системы или внешнее образование и подготовка.

Как говорилось в Главе 3, факторы риска необходимо выявлять на ранней стадии этапа планирования. Однако этими рисками необходимо активно управлять в течение всего процесса. Управление рисками требует выявления, оценки и приоритизации рисков.

Иногда риски бывают неизбежными, в таких случаях лучшее, что может сделать руководитель рабочей группы, это работать со своей группой для сведения к минимуму угрозы. Например, неожиданная смена политического руководства может замедлить усилия по проведению реформ. И хотя руководитель рабочей группы не в состоянии изменить политическую ситуацию, он может ввести в действие планы по поддержанию динамики реформ путем укрепления деятельности руководителей среднего звена.

ОБЗОР И ПЕРЕСМОТР

На случай неожиданных событий, а они, вероятно, произойдут, вы должны иметь планы для их урегулирования или противодействия им и не упускать из виду первоначальные цели. Постарайтесь сохранить гибкость и обеспечьте необходимую степень гибкости в рамках проекта. Такие инциденты, как смена правительства или иные события, приводящие к осложнениям, могут оказаться непредвиденными препятствиями для первоначально установленного срока. Постарайтесь не рассматривать эти изменения как непреодолимое препятствие, а используйте эту возможность, чтобы адаптировать и пересмотреть план в соответствии с изменившимися обстоятельствами, используя уже приобретенный практический опыт.

Внутренние обзоры достигнутого прогресса должны проводиться регулярно. Для всеобъемлющих планов действий, включающих множество институтов, обзор могут осуществлять независимые уполномоченные должностные лица с точки зрения определенных этапов. Результаты внутренних обзоров обсуждаются руководящей группой, которая затем отчитывается перед высшим руководством.

Внешние обзоры полезны для стимулирования транспарентности. Это может означать привлечение независимых экспертов по противодействию коррупции, а также представителей гражданского общества. Результаты таких обзоров необходимо обнародовать по мере возможности. Более подробно об анализе и мониторинге см. следующую главу.

ГЛАВА 6. АНАЛИЗ

В данной главе рассказывается о:

- том, почему важны анализ и мониторинг;
- том, как выбирать показатели;
- методах долгосрочного мониторинга;
- отчетности и информировании.

АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТОВ

Может оказаться целесообразным провести различие между обзором и адаптацией плана действий во время этапа осуществления и анализом и мониторингом результатов, полученных благодаря плану. Анализ может помочь установить, насколько были достигнуты цели плана по сокращению коррупции и подверженности коррупции. Одним из способов анализа результатов плана действий является проведение новой оценки рисков коррупции (возможно, используя один из инструментов, упомянутых в Главе 2) и сравнение их с итогами предыдущих оценок. Новую оценку, вероятно, следует проводить как минимум через шесть или более месяцев после завершения осуществления плана действий.

Мониторинг заключается в проверке результатов осуществления плана в течение времени, чтобы определить, являются ли результаты долгосрочными и изменяются ли они со временем, улучшаясь или ухудшаясь. Ниже приведены некоторые

факторы, которые необходимо учесть при мониторинге плана. Время, затраченное на разработку всеобъемлющего подхода к анализу, будет потрачено не зря.

Целостность усилий. Для того чтобы всерьез решать проблему коррупции оборонные институты должны отслеживать свой успех в осуществлении изменений. Оборонные институты должны анализировать прошлые усилия и отслеживать, какой вклад они сделали в достижение целей, изложенных в стратегиях по борьбе с коррупцией и плане действий по укреплению этических основ. Это может быть сопряжено с решением деликатных вопросов, конфликтами интересов, выявлением случаев неэтичного поведения, трениями в организации и иногда даже с угрозами в адрес отдельных лиц. Надежный процесс анализа определит, были ли последовательными действия, ценности, методы, меры, принципы и ожидания, а также определит, как эта последовательность, или ее отсутствие, повлияла на результаты.

Максимальный эффект. Существует множество примеров того, когда созданные антикоррупционные институты и их

ОБЪЕКТ ОЦЕНКИ: ИНСТИТУЦИОНА- ЛИЗАЦИЯ И ИН- ТЕРНАЛИЗАЦИЯ НОРМАТИВНЫХ СТАНДАРТОВ¹⁰

ПРАВОВЫЕ РАМКИ. Т.Е. ТО В КАКОЙ СТЕПЕНИ НОРМАТИВНЫЕ СТАНДАРТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ВЫБРАННЫХ ОБЛАСТЕЙ МЕХАНИЗМОВ УКРЕПЛЕНИЯ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ ОТРАЖЕНЫ ВО ВНУТРЕННЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ. Т.Е. ДЕЙСТВИТЕЛЬНО ЛИ НОРМАТИВНЫЕ СТАНДАРТЫ ВЛИЯЮТ НА ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ РАБОТЫ И СИСТЕМУ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ШТАТОВ, И ЕСЛИ ДА, ТО В КАКОЙ СТЕПЕНИ И КАКИМ ОБРАЗОМ?

ИНТЕРНАЛИЗАЦИЯ НОРМАТИВНЫХ СТАНДАРТОВ. Т.Е. ТО В КАКОЙ СТЕПЕНИ ИЗВЕСТНЫ, ПОНЯТНЫ И ПРИНИМАЮТСЯ НОРМАТИВНЫЕ СТАНДАРТЫ.

усилия приводили лишь к пустым словам и незначительным реальным действиям. Предполагаемая неудача антикоррупционного органа, или даже плана действий по укреплению этических основ, могут серьезно и негативно повлиять на представление общественности об оборонном институте. Необходимо постоянно обеспечивать осведомленность об этом факторе. Трения в институтах и нежелание лиц признавать наличие и решать проблему ненадлежащего поведения можно преодолеть единством усилий. Оборонный институт должен обеспечить связь между тем, как план доводится до сведения, как осуществляется его независимость, твердо придерживаться принципа нетерпимости к безнаказанности и получать поддержку признанных и согласованных организаций гражданского общества.

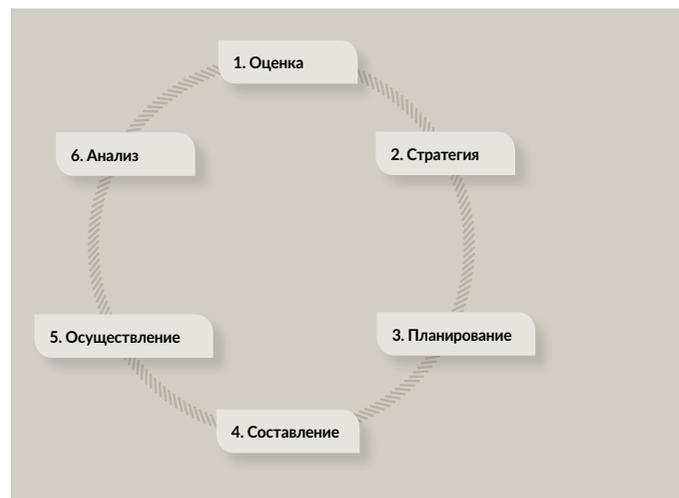
Противодействие противникам. В особо трудных условиях, когда коррупция приобретает хронический характер, может оказаться трудным противодействовать коррупции и укреплять этические основы. Отдельные злоумышленники или группы злоумышленников могут принимать контрмеры, направленные на нейтрализацию усилий по укреплению этических основ. Анализ эффективных и неэффективных мер – один из способов, как оборонный институт может защититься от таких опасностей для процесса реформ. Анализ противодействия противникам на этапе осуществления является важным уроком, который необходимо извлечь на будущее.

При анализе результатов плана действий по укреплению этических основ, важно соединить поведение отдельных лиц со стратегическими целями, связав осуществление повседневной деятельности в МО или других оборонных институтах с необходимыми переменами. Поэтому такой анализ должен осуществляться на разных уровнях, от отслеживания подробных процедур проверки контрактов, до мониторинга управления людскими ресурсами. Вы должны уметь выявлять возможные пробелы в деятельности между тем, что должно быть достигнуто в соответствии с правилами и процедурами, и тем, что достигнуто на практике.

При обнаружении серьезных пробелов, важно определить являются ли они результатом недостаточного обучения или нехватки информации, или намеренного пренебрежения существующими правилами и процедурами. В последнем случае, может возникнуть необходимость принятия дисциплинарных мер, перевода лиц на другую должность или увольнения. Послание руководства должно быть четким и последовательным: мы не потерпим противников.

Анализ результатов плана действий и мониторинг с целью определить будут ли эти результаты долговременными или они будут ослабевать, являются важными уроками с точки зрения того, как осуществлять меры по укреплению этических основ в будущем. Если мы посмотрим на модель этапов плана действий

по укреплению этических основ, представленную в Главе 1, то увидим, что этап анализа приводит нас обратно к первому этапу – оценке. Проведение новой оценки поможет выявить достигнутые изменения и недостатки в системе этических основ, которые необходимо устранить посредством последующего плана действий.



ВЫБОР ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Как можно узнать было ли осуществление плана действий успешным или нет? Для измерения успеха различных реформ нам с самого начала потребуются поддающиеся измерению показатели изменений. Часто бывает трудно измерить изменение поведения, и поэтому показатели определяются с точки зрения предпринятых действий, приобретенных знаний и изменившегося отношения. Соответствуют ли действия правилам, соблюдаются ли предписанные процедуры? Правильно ли понимаются новые или модифицированные организационные процессы и рассматриваются ли они как авторитетные руководящие принципы? И особенно в областях высокого риска: были ли успешно снижены выявленные ранее риски коррупции?

Осуществление мониторинга некоторых показателей возможно в течение более длительного времени (отношение, этические нормы сотрудников), в то время как другие (введение определенных законов или ратификация определенной конвенции) могут не потребовать такого длительного времени. При отборе показателей обеспечьте их привязку к подходящим источникам данных, которые можно использовать в качестве достоверных показателей. Например, для измерения полноты знаний новых правил и процедур, объем обучения (например,

все ли сотрудники прошли обучение на соответствующих курсах) может служить общим показателем. Для более глубокого понимания воздействия такого обучения можно разработать

опросы, которые могли бы собирать информацию об изменении отношения и поведения до и после проведения обучения.

ПРИМЕР: ИЗМЕРЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ

Цель	Мероприятия	Показатели	Средства проверки	Предположение
Улучшить понимание коррупции и ее воздействия на оборону.	Учебные курсы по укреплению этических основ.	Число обучающихся. Число обучающихся, которые согласны или решительно согласны с тем, что они улучшили свое понимание темы.	Проведение опросов по окончании курса.	Желание участников курсов познакомиться с новыми идеями.
Оборонный бюджет обнародован и общедоступен.	Создание потенциала среди сотрудников МО и парламентариев; разработка веб-сайта; совместная рабочая группа по прозрачности бюджета.	Публикация бюджета на веб-сайте МО; обсуждение бюджета с гражданским обществом.	Ежеквартальный отчет МО и парламента; Проверка веб-сайта.	Благоприятная правовая среда для свободы информации, открытых правительственных данных и т.д.

ПЛАНИРОВАНИЕ АНАЛИЗА И МОНИТОРИНГА:

1. Определите цель анализа, а также как и когда его проводить.
2. Разработайте свою теорию изменений.
3. Определите источники данных для ваших показателей, исходных ориентиров и целевых мероприятий, персонала и результатов.
4. Определите, кто будет осуществлять сбор данных и представлять отчетность.
5. Определите, мониторинг каких показателей необходимо осуществлять в течение продолжительного периода времени и когда это нужно делать.
6. Установите сроки и требования представления отчетности.
7. Определите свою коммуникацию – кто перед кем отчитывается?

МЕТОДЫ ДОЛГОСРОЧНОГО МОНИТОРИНГА ПОСРЕДСТВОМ НОВЫХ ОЦЕНОК

В Главе 2 мы представили три разных инструмента, которые можно использовать для оценки риска коррупции в оборонном секторе. Это Анкета для самооценки в рамках Программы НАТО по укреплению этических основ, Индекс государственной антикоррупционной политики в оборонном секторе «Трансперенси Интернешнл» и процесс оценки Норвежского агентства государственного управления и электронного правительства. Для долгосрочного мониторинга, убедитесь, что вы используете тот же метод оценки для систематического определения результатов плана действий по укреплению этических основ. Если план действий основан на Индексе государственной антикоррупционной политики в оборонном секторе «Трансперенси Интернешнл», то используйте следующую версию индекса, чтобы определить, где вы добились успеха, а где потребуется приложить новые усилия. Поскольку этот индекс, основанный на независимом внешнем анализе, будет публиковаться каждые два года, он может отслеживать прогресс за несколько лет.

В дополнение к этому оборонные институты могут также захотеть использовать Индекс восприятия коррупции, который показывает восприятие общего уровня коррупции в стране. Сравнивая значение Индекса государственной антикоррупционной политики в оборонном секторе со значением Индекса восприятия коррупции, оборонные институты смогут определять, как обстоят дела в оборонном секторе с учетом общего восприятия уровня коррупции в государственных учреждениях.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Обычно несколько лиц, отделов и институтов участвуют в этапах подготовки, осуществления и анализа плана действий по укреплению этических основ. Как правило, одно и то же лицо не «отвечает» за все три этапа. В работе над большинством планов действий участвуют группы, команды или целые сети коллег, и такая сложность означает, что велика вероятность, что никто не несет полной ответственности за общие результаты. В идеальном варианте, высшее руководство должно принять на себя ответственность за проект, однако у руководителей много других обязанностей и мало времени, чтобы активно анализировать конкретные результаты плана действий. Это особенно верно, если некоторые цели не достигнуты или достигнуты не полностью. Это означает, что для всего оборонного сектора или в рамках каждого крупного оборонного института должно существовать отдельное подразделение или группа для продолжения мониторинга системы этических основ. Такое подразделение или группа могут также взять на себя ответственность за организацию в соответствующее время новой всесторонней оценки, а также за организацию нового плана действий для устранения оставшихся рисков коррупции. Их задачи будут также включать сбор вспомогательной документации как свидетельства перемен,

и поэтому потребуют больших усилий в области координации с другими группами и лицами, участвующими в этапе осуществления плана действий.

ОТЧЕТНОСТЬ И КОММУНИКАЦИЯ

Обеспечьте наличие механизмов, позволяющих осуществлять необходимую коммуникацию между участниками процесса анализа и мониторинга с членами рабочей и руководящей групп плана действий. Такая коммуникация может оказаться особенно ценной для вынесения уроков, определения того, что работает хорошо, что хуже и что не работает вообще. Информирование и коммуникация с внешними партнерами, организациями гражданского общества и СМИ должны продолжаться после полного завершения осуществления плана действий и анализа результатов и практического воздействия.

В заключение, планирование в области укрепления этических основ – новое направление для оборонных институтов, и модель, описанная в данном справочнике, может изменяться и совершенствоваться в любой момент. Все исправления будут регулярно отражаться в Интернет-версии на сайте Центра по укреплению этических основ в оборонном секторе. Данный справочник является живым документом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Тисдолл, С. (18 декабря 2009 г.). Коррупция уходит корнями в сердце афганского государства. «Гардиан». С сайта: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/dec/18/afghanistan-corruption>; Капаччо, Т. (30 апреля 2014 г.). Пентагон выясняет, что коррупцию в Афганистане культивируют США. «Блумберг». С сайта: <http://www.bloomberg.com/news/2014-04-29/afghanistan-corruption-fostered-by-u-s-pentagon-found.html>
2. «Трансперенси Интернешнл». Коррупция: оборона и безопасность. С сайта: http://www.transparency.org/topic/detail/defence_security
3. ПРООН. (2011 г.). Практическое руководство: оценка потенциала антикоррупционных ведомств, 71. С сайта: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/Guide-to-Capacity-Assessment-of-ACAs/>
4. Мауро, П. (1995 г.). Коррупция и рост. Ежеквартальный журнал по экономике, 681-712.
5. Кунджон, Дж.Дж. и Лодин, А. (2014 г.). Разработка стратегического плана действий по противодействию коррупции. С сайта: http://www.jjcoonjohn.com/pdf/Strategic_Implementation_Plan.pdf
6. Квок, Т.М. (2005 г.). Формулирование эффективной антикоррупционной стратегии – опыт Независимой комиссии по борьбе с коррупцией в Гонконге. Справочный материал (69).
7. См., например, ОЭСР (2003 г.). Борьба с коррупцией. Какова роль гражданского общества? Опыт ОЭСР. С сайта: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/19567549.pdf>; Аббас, Т. И Вавро, Л. (2014). Программа обороны и безопасности раскрывает «теневой мир»: участие гражданского общества и гражданский контроль над оборонным сектором. В Эдуардо Бооркес и Нора Этксанис (под ред.), Новое поколение гражданского контроля. «Трансперенси Интернешнл», Мексика.
8. План действий по укреплению этических основ Министерства обороны 2014-2015 гг. С сайта: <http://www.mod.gov.ge/documents/BuildingIntegrity.pdf>
9. Например, ЕС, ОЭСР, Совет Европы, ОБСЕ, ООН, Межпарламентский союз.
10. Основано на критериях надлежащего руководства в оборонном секторе (Норвежское агентство государственного управления и электронного правительства). Международные стандарты и принципы (готовится к публикации).



Несмотря на многочисленные зарегистрированные случаи коррупции в оборонном секторе по всему миру, проводится очень мало научных исследований и существует немного специально подобранных инструментов, оказывающих помощь министерствам и правительствам в предотвращении и сокращении риска коррупции. Цель данного справочника – помочь специалистам в оборонных институтах в обеспечении реальных и устойчивых изменений посредством разработки плана действий по укреплению этических основ. Это издание познакомит вас со всеми необходимыми этапами – от этапа планирования до фактического составления плана и практического осуществления, мониторинга и анализа.

Помимо того, что данный справочник является практическим инструментом для высокопоставленных военных и гражданских должностных лиц в министерствах обороны и подчиненных организациях, он также призван быть доступным для гражданского общества и других заинтересованных сторон, чтобы они могли оказывать содействие в разработке плана действий по укреплению этических основ.

Данный справочник был создан под редакцией норвежского Центра по укреплению этических основ в оборонном секторе совместно с Программой по обороне и безопасности британского отделения «Трансперенси Интернешнл».

Публикация: Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе
При участии: Программа по обороне и безопасности британского отделения «Трансперенси Интернешнл»
Все фотографии: вооруженные силы Норвегии (Стиан Люсберг Солум, Торгейр Хёугард, Тараль Янсен, Ховард Мадсбаккен)
Русский перевод: Служба письменного перевода НАТО
Дизайн: дизайнерская фирма «Мелкевейен»



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no