

СОДЕРЖАНИЕ

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

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

Раздел 5

Кадровая политика

Большинство граждан признают существование коррупции при решении кадровых вопросов, в частности в системе кадрового менеджмента, но они не считают такие случаи наиболее заметными проявлениями коррупции или такими, которые стоят громкого скандала. Тем не менее, именно коррупция, связанная с кадровой политикой, является наиболее распространенной и, возможно, наиболее разрушительной формой коррупции для оборонной системы в целом, поскольку она не дает возможности эффективно использовать важнейший ресурс оборонной системы, т.е. людей. В этом Разделе рассматриваются источники и последствия коррупционной практики в кадровой сфере, описываются принципы эффективной антикоррупционной деятельности, а также приводится несколько примеров успешного применения этих принципов на практике.

Целью системы кадрового менеджмента в сфере обороны является обеспечение наличия на нужных должностях и позициях нужного количества людей с нужным набором профессиональных навыков и опытом для решения задач обороны – т.е. участия в военных операциях, развития оборонных возможностей для решения будущих задач, осуществления функций управления и командования и т.д. Система кадрового менеджмента вооруженных сил будет работать эффективно, если она будет выполнять две взаимосвязанные функции, дополняющие друг друга (см. Рис. 5.1):

1. Определение потребности в человеческих ресурсах, исходя из существующих и перспективных оборонных нужд и планов развития сил и средств. Эта деятельность предусматривает определение краткосрочных потребностей для поддержания существующего уровня и структуры вооруженных сил, среднесрочных (5-6 лет) потребностей для обеспечения развития вооруженных сил и, в конце концов, долгосрочных (15 или более лет) потребностей в соответствии с определенными стратегическими параметрами развития вооруженных сил.
2. Менеджмент и развитие человеческих ресурсов, как на уровне отдельного представителя вооруженных сил, так и военной организации в целом, с целью максимального повышения потенциала человеческих ресурсов в соответствии с оборонными потребностями. Это требует постоянной системной работы по привлечению на военную службу, образованию и подготовке, мотивации, назначению на должности, присвоению очередных воинских званий и удержанию на военной службе необходимого количества личного состава необходимой профессиональной квалификации (т.е. с нужными знаниями, навыками и опытом).

Для коррумпированного должностного лица наибольший интерес представляет именно вторая функция, поскольку решения в сфере кадрового менеджмента оказывают непосредственное влияние на жизнь людей, а следовательно предоставляют широкие возможности для коррупции. Первая из этих двух функций будет для него не так интересна, учитывая то, что решения в этой сфере почти не дают перспектив с точки зрения получения собственной выгоды. Но, с точки зрения развития антикорруп-



Рис. 5.1: Функции кадрового менеджмента (в упрощенном виде)

ционного потенциала, существование эффективной системы определения потребностей абсолютно необходимо, поскольку это позволяет создать четкий эталонный показатель, определенный на основе оборонной политики и планов развития, на фоне которого можно осуществлять оценку эффективности кадровых решений.

Формы коррупции, связанной с кадровыми вопросами

Должностные лица, отвечающие за принятие кадровых решений, имеют огромные возможности для коррупции, независимо от того, представляют они военную командную вертикаль или занимают должности в специализированных кадровых управлениях. Стимулом к коррупционным действиям может быть любое решение, которое будет иметь непосредственное влияние на жизнь военнослужащего. Это могут быть решения о назначении на желаемую должность или желаемое место прохождения службы, предоставление денежного вознаграждения или премии за образцовое выполнение профессиональных обязанностей, или распределение очень ограниченных ресурсов (например, жилья). Коррупционный риск могут нести в себе и решения, связанные с повседневной деятельностью военнослужащего, а именно: распределение служебных поручений на каждый день либо разрешение на дополнительный выходной и т.п. Кроме того, огромная власть, которую, по закону или в соответствии с традициями, имеют над своими подчиненными руководители или военнослужащие высшего ранга, также дает возможности для коррупции, как в виде подкупа подчиненными своих начальников с целью избежания трудной или опасной работы, так и шантажа или вымогательства со стороны начальников или коллег-военнослужащих старшего возраста. В общем, почти все случаи коррупции в кадровой сфере принадлежат к одной из трех категорий: это присвоение ресурсов и вымогательство; подкуп и сети влияния.

Присвоение ресурсов/вымогательство¹

Должностные лица, у которых есть полномочия предоставлять и распределять материальные блага и другие ресурсы, например, заработную плату военнослужащих, продовольствие, обмундирование или жилье, имеют возможность присвоить какую-то часть этих благ или ресурсов. Иногда это происходит в виде простого непредоставления благ или ресурсов тем, кому они предназначены. Но чаще всего для этого используются разные мошеннические схемы, в частности, технологии «мертвых душ» или денежные «компенсации». Под эту же категорию попадают и другие формы коррупции, когда начальники (офицеры или коллеги-военнослужащие, наделенные руководящими полномочиями) злоупотребляют предоставленными им полномочиями с целью кражи личного имущества либо требования взятки или личных услуг под угрозой потерь для карьеры или безопасности подчиненного.

Значительные возможности для такого рода злоупотреблений служебными полномочиями представляет «номенклатурная» система советского типа, где руководители наделяются почти абсолютной властью и большими привилегиями и где существуют благоприятные условия для издевательства над подчиненными.

Подкуп

Должностные лица, имеющие полномочия по принятию положительных кадровых решений, могут получать вознаграждение (или ожидать его получения) со стороны лиц, в пользу которых принимается решение. Размер такого вознаграждения может колебаться от совсем небольшого подарка (в виде, например, бутылки вина или водки) до очень значительных денежных сумм «благодарности». В системах, работающих по другим принципам, подкуп должностного лица чаще всего применяется как средство для получения – путем нарушения или в обход установленных правил и процедур – выгодного решения (назначение на желаемую должность, предоставление преимуществ перед другими претендентами на вступление в учебное заведение или учебную программу, разрешение на дополнительные выходные и т.п.), которое невозможно было бы получить при условии строгого соблюдения этих правил и процедур. В условиях тотальной системной коррупции ожидание взятки является общей нормой, в то время как система, свободная от коррупции, не дает возможности получить желаемый результат ни должностному лицу с определенными полномочиями, ни тому, кто готов прибегнуть к практике подкупа для получения выгодного для себя решения, причем независимо от его содержания или масштаба. Во многих случаях, когда желаемое кадровое решение несет с собой материальные преимущества для лица, в пользу которого оно принимается (например, назначение на более высокооплачиваемую должность), размер ожидаемой «компенсации» изменяется пропорционально размеру ожидаемого материального преимущества. Хотя системная коррупция такого типа может на первый взгляд казаться чем-то наподобие добровольного «делового соглашения» с заранее известными стандартными «тарифами», на самом деле она имеет, в сущности, принудительный характер, в основе которого лежит лишение военнослужащих их законных прав и возможностей теми, кто занимает выборные или ответственные должности.

¹ По материалам статьи Джека Тредденника «Менеджмент людских ресурсов» (Jack Treddenick, "Manpower Management"), опубликованной в книге «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Defence Management: An Introduction), Женева, ДКВС, 2009г., с.127.

Сети влияния

Это одна из разновидностей взяточничества, которая нередко идет рядом с ним. Подкуп может осуществляться не только в денежной форме, но и в виде информации, услуг или влияния. В авторитарных, консервативных и негибких системах бюрократического управления информация является очень ценным ресурсом, а неформальный обмен информацией вне границ официальных каналов может давать важные преимущества с точки зрения возможности осуществления влияния (или коррупционных возможностей). Кроме того, там, где официальные системы координации являются громоздкими и неэффективными, взаимный обмен услугами может стать нормальной практикой получения желаемых результатов. Такая система может со временем превратиться в сложные и хорошо развитые сети взаимного обмена услугами и влиянием наподобие системы «блата», существовавшей в советские времена. Это, в свою очередь, приводит к формированию «кланов» и системы взаимоотношений по принципу патрон-клиент (продолжительные отношения, когда более влиятельная сторона (патрон) предоставляет менее влиятельной стороне (клиенту) ресурсы и услуги в обмен на лояльность и поддержку; прим. переводчика). При этом, услуги, которые предоставляются в пределах оборонной системы, через патрон-клиентские отношения или родственные связи могут быть связаны с отношениями, построенными по принципу «услуга за услугу», или патрон-клиентскими отношениями, и во многих других сферах общественной жизни.

Риски и средства их снижения в отдельных сферах кадрового менеджмента

Каждый из этапов цикла кадрового менеджмента в сфере обороны (см. Рис. 5.1) характеризуется различными коррупционными рисками и схемами, для борьбы с которыми существуют свои средства. Далее мы расскажем о некоторых из этих рисков и схем и приведем несколько примеров положительного опыта по снижению коррупционных рисков в соответствующих сферах. Но хотим предупредить, что предложенные средства нельзя рассматривать как универсальные, поскольку коррупционные схемы ограничиваются только возможностями для коррупции и творческими способностями их участников.

Рекрутирование/обязательный призыв на военную службу

Призыв на срочную службу. Избежание службы в рядах вооруженных сил на основе обязательного призыва всегда было одним из главных источников коррупции еще со времен, когда французский император Наполеон впервые ввел в собственной армии систему всеобщей воинской повинности в ее современном виде. В некоторых странах мира коррупция в этой сфере сегодня превратилась в целую индустрию. В России, например, где всеобщая воинская повинность ассоциируется с тяжелыми, если не сказать жесткими, условиями службы, получение «белого билета» или отсрочки от обязательного призыва будет стоить в среднем около 7 тыс. долларов, а общий объем взяток, связанных с избежанием обязательной срочной службы, достигает 350-ти миллионов долларов в год.²

² По оценкам Московской неправительственной организации «Индем», приведенным в статье Алистера Джи «Популярные методы избежания призыва на обязательную военную службу в России» (Alistair Gee, "In Russia, Favorite Pastime of Draft Dodging"), *US News and World Report*, 29 декабря 2008 г.

Получение «белого билета» или отсрочки от призыва, как правило, реализуется путем приобретения фальшивых документов, которые удостоверяют неспособность потенциального призывника к военной службе по состоянию здоровья или его право на отсрочку в связи с обучением в вузе. Другой способ состоит в приобретении фальшивого военного билета, который удостоверяет, что потенциальный призывник уже якобы выполнил свою воинскую обязанность перед государством. В изготовлении таких фальшивок могут принимать участие целые сети коррумпированных должностных лиц из органов, занимающихся вопросами призыва, а также врачи и представители системы образования.

Кроме отсрочки или полного освобождения от воинской повинности, коррумпированные должностные лица призывных органов могут способствовать назначению для несения службы в более спокойном регионе, где не ведутся боевые действия, или в воинские части с более благоприятными условиями службы. Они могут также требовать взятки, например, под угрозой направления новобранца в опасный регион или место с неблагоприятными условиями службы.

Схемы избежания обязательного призыва в ряды вооруженных сил, как правило, имеют системный характер и построены по принципу пирамиды, где определенный процент коррупционных доходов, полученных на нижнем уровне пирамиды, перечисляется в качестве «дани» должностным лицам из министерства обороны и/или руководства вооруженных сил, которые обеспечивают существование и функционирование подобных схем. В некоторых странах существование такого высокодоходного бизнеса намеренно не принимается во внимание при реформировании и реструктуризации деятельности министерства обороны. Это может привести к созданию неофициальных лоббистских групп, которые будут чинить препятствия усилиям по переходу от обязательной воинской повинности к формированию профессиональных вооруженных сил на контрактной основе.

Подготовка и образование

Подготовка будущих офицеров (военные училища)

В странах, где служба в рядах вооруженных сил считается престижной, конкурс на право вступления в учебные заведения, которые готовят будущих офицеров для вооруженных сил, может быть очень высоким, когда на одно место нередко претендуют до десяти и более абитуриентов.³ Приемные комиссии таких учебных заведений часто вынуждены отдавать преимущество «элитным» абитуриентам, либо под давлением «высоких» социальных связей их семей, либо финансовых «стимулов» со стороны тех, кто считает службу в вооруженных силах пропуском в элиту общества. При этом распространенными методами осуществления коррупционного влияния является предъявление сознательно завышенных требований к «неэлитным» претендентам во время экзаменационного процесса, с одной стороны, и предварительная подготовка «элитных претендентов» путем заблаговременного их извещения о конкретных вопросах, которые будут задаваться им во время письменных или устных экзаменов, с другой стороны. Подобная практика уменьшает возможность поступления в выбранное учебное заведение действительно способных абитуриентов, вынуждая их к поиску «покровителей со связями».

³ Например, в 2009 году на одно место в Военно-морской академии США (г. Аннаполис) претендовали в среднем 12,4 абитуриентов. www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf.

Вставка 5.1. Повышение антикоррупционного потенциала системы приема в военные училища

В США нарушение правил приема в военные училища, где будущие офицеры проходят подготовку в течение четырех лет, почти невозможны, поскольку для этого существует система предохранителей политического характера. Это означает, что процесс отбора претендентов предусматривает их оценку не только по установленным общим критериям, но и оценку на политическом уровне. Все члены Конгресса и Сената США имеют право рекомендовать до десяти выбранных ими кандидатур для обучения в военных училищах, и на каждого из них приходится до пяти курсантов, которые проходят обучение в каждый конкретный промежуток времени. Многие из конгрессменов и сенаторов осуществляют отбор своих кандидатур путем организации и проведения местных конкурсов, но некоторым из кандидатов право претендовать на вступление в военное училище предоставляется по политическим мотивам, т.е. без прохождения предварительного отбора в виде местного конкурса. Кроме того, аналогичным правом владеет и Президент США. Каждый год он может предложить до сотни кандидатов из числа тех, у кого хотя бы один из родителей находится на действительной военной службе в вооруженных силах, и еще пять кандидатов для участия в общем конкурсе может рекомендовать Вице-президент США. Определенное количество мест для участия в общем конкурсе предоставляется военнослужащим действующей армии, а также детям родителей, награжденных Орденом Почета.

Такой процесс предварительного отбора создает законный путь для осуществления политического влияния и, в то же время, путь для контроля и ограничения возможностей такого влияния. Политики могут предъявлять конкретные требования к своим кандидатам, но такое влияние будет иметь место только на этапе предварительного отбора, поскольку из 15 тысяч кандидатов (если взять в качестве примера Военно-морскую академию США) курсантами становятся только 1250 молодых людей, а в среднем по стране соответствующий показатель составляет 4,5 тысячи (т.е. курсантами в конечном счете становятся только 2-3 из каждых десяти предложенных кандидатов). Отбор будущих курсантов в Военно-морской академии осуществляется на основе очень жестких критериев и с участием независимых приемных комиссий, которые назначаются извне. При этом, рекомендации соответствующих политиков не имеют никакого влияния на процесс оценки и отбора кандидатов по общим критериям. Поскольку процессы представления документов для получения рекомендаций (от политиков) и заявлений на поступление (в Военно-морскую академию) проходят одновременно, Академия имеет возможность проводить неформальные консультации с политиками, которые рекомендуют своих кандидатов, с целью обеспечения необходимых рекомендаций наиболее перспективным претендентам.

Другим преимуществом подобной системы отбора является то, что она обеспечивает широкое географическое представительство курсантов (а значит и будущего офицерского корпуса), которых рекомендуют представители различных территориальных образований и штатов США.

В такой более молодой демократии, как Украина, конкуренция за право вступления в военные учебные заведения, которые готовят будущих офицеров, также достаточно остра благодаря престижу и историческим традициям военной службы, существующим в этой стране. Вопросами приема в военные училища до недавнего времени занимались почти исключительно местные приемные комиссии. Но с назначением в начале 2005 года нового руководства министерства обороны такая практика была

признана неэффективной с точки зрения избежания коррупционных рисков. Были приняты решения об общем сокращении слишком громоздкой системы военного образования. В частности, ежегодный набор в военные училища был сокращен вдвое. Кроме того, новое руководство утвердило программу, рассчитанную на период до 2011 года, согласно которой количество военных училищ должно уменьшиться с девяти до пяти, а из шести десятков высших учебных заведений военного направления должны остаться всего двенадцать. Кроме того, были усилены надзор и контроль над процессами сдачи экзаменов и приема в военные вузы со стороны министерства обороны, а руководство соответствующей деятельностью поручено должностному лицу в ранге заместителя министра. Все эти меры в комплексе позволили добиться существенного снижения коррупции в системе военного образования Украины.

Источники: Белая книга оборонной политики Украины 2005, www.mil.gov.ua; веб-сайт приемной комиссии Военно-морской академии США, www.usna.edu/Admissions/.

Военное образование высшего уровня (военные академии)

Большой коррупционный потенциал имеет и система приема в военные учебные заведения, которые готовят специалистов для штабных и командных структур вооруженных сил. В некоторых странах стандартной является практика, когда претенденты на вступление в эти учебные заведения встречаются в частном порядке с одним или несколькими членами приемной комиссии для осуществления подкупа или заключения неформального соглашения о патрон-клиентских отношениях. Коррупционное влияние, через подкуп или систему связей, может продолжаться и после поступления в учебное заведение, когда преподаватели сознательно завышают оценки успеваемости конкретного лица, которые будут влиять на будущие назначения и развитие карьеры этого лица.

Получение образования в зарубежных странах

Объединение образовательных, карьерных и финансовых возможностей, которые предоставляет образование за границей, делает систему отбора соответствующих кандидатов чрезвычайно уязвимой с точки зрения коррупционных рисков. Такие возможности, как правило, предлагаются посредством участия в программах международного сотрудничества, причем во многих случаях финансирование образовательных программ в полном объеме осуществляется из внешних источников. Это означает, что к таким программам невозможно применить ни стандартные процедуры отбора кандидатов (которые по обыкновению используются в учебных заведениях собственной страны), ни стандартные процедуры контроля и надзора за использованием средств. В результате должностные лица, занимающиеся вопросами международного сотрудничества, образования и кадрового менеджмента, получают возможность почти единолично принимать решения относительно отбора кандидатов для участия в таких программах и при этом быть почти свободными от обязанности постоянно отчитываться перед соответствующими органами. Кроме продвижения кандидатур отдельных лиц, которые или имеют высоких покровителей, или платят взятки за возможность участия в образовательных программах за границей, среди должностных лиц вышеупомянутых управлений распространена практика, когда они стараются «придержать» определенное количество свободных мест для распределения среди представителей собственных учреждений. Для выявления случаев коррупции при отборе кандидатов часто проводятся проверки со стороны руководства, но, если само руководство недостаточно добродетельно, такие про-

верки не только не будут препятствовать проявлениям коррупции, а, наоборот, будут способствовать поддержанию подобной практики. Существование этой проблемы часто хорошо известно зарубежным партнерам, но они вынуждены соглашаться с предложенными кандидатурами, так как отмена запланированного учебного курса может иметь для них очень неприятные последствия, как с политической точки зрения, так и с точки зрения их профессиональной репутации.

Назначение на работу за границей

Наибольшей популярностью среди возможных кандидатов на заграничное назначение пользуются должности атташе в зарубежных посольствах, должности в руководящих органах международных организаций (ООН, ЕС, НАТО и т.п.), должности в департаментах связей командований международных сил и международных штабных структур, а также непосредственно участие в миротворческих операциях. Как и обучение за границей, такие назначения во многих случаях ассоциируются со значительно более высоким уровнем личных доходов и широкими возможностями для профессионального и карьерного развития. Кроме того, работа в руководящих структурах международных организаций и военных контингентов почти гарантирует более высокий уровень жизни как для самого претендента, так и членов его семьи. Поэтому назначения на эти должности связаны с высокими коррупционными рисками.

Однако их не так легко реализовать по двум причинам. Во-первых, деятельность своих представителей на этих должностях финансируют соответствующие государства, и этот факт обуславливает строгий контроль над процессами их отбора и назначения. Во-вторых, деятельность на многих должностях за границей очень заметна на политическом уровне. Учитывая эти два ограничивающих фактора, прямой подкуп с целью получения желаемого заграничного назначения связан с высоким риском, и потому подкуп в данном случае может осуществляться не в денежной форме, а в виде возможности осуществления влияния. С другой стороны, те, кто стремятся получить заграничные назначения на должности не такого высокого уровня, чаще подвергаются коррупционному давлению, которое заставляет их платить денежные взятки. И, несмотря на высокий уровень заметности их деятельности на политическом уровне, почти все без исключения представители руководящего состава все же вынуждены тем или иным образом прибегать к коррупционной «мотивации» значительного количества должностных лиц среднего и низшего уровней, без поддержки которых невозможно будет осуществить нужные административные или финансовые меры.

Однако уровень коррупционных рисков значительно повышается, когда речь идет о формировании контингентов для участия в миротворческих операциях. Финансовые преимущества от участия в операциях за границей могут быть очень существенны, поскольку, согласно законодательству многих государств, уровень оплаты за участие в таких операциях устанавливается в виде определенного процента от суммы возмещения со стороны ООН (например, 50% от суммы возмещения, составляющего приблизительно \$700 долларов в месяц). В отличие от лиц, которые занимают штабные должности и потому вынуждены тратить больше средств на содержание себя и членов своей семьи, другие участники операции находятся на полном содержании. Поскольку у них почти нет необходимости на что-то тратиться, заработанные ими средства, таким образом, можно считать чистой прибылью. При этом, размер взятки за право участия в миротворческих миссиях может составлять от 15 до 20 процентов от суммы ожидаемой прибыли. Т.е. за 6 месяцев пребывания в составе миссии эта сумма может достигнуть 1000 долларов и даже более. Учитывая, что для участия в одной конкретной операции могут привлекаться контингенты в составе нескольких десятков, а то и сотен военнослужащих, и что на одно место в мис-

сии претендуют до десяти и более желающих, коррупционный риск, а вместе с этим и потенциальный уровень коррупционного дохода могут быть очень высоки, особенно в странах, где миротворческие контингенты формируются не из целых подразделений, а отдельных групп или даже отдельных военнослужащих из разных подразделений.

Заработная плата, дополнительные выплаты, средства обеспечения личного состава

Технология «мертвых душ»

Командиры, часто при содействии должностных лиц, включают в списки личного состава несуществующие лица и получают предназначенные для них средства в виде денежного содержания, а также продовольствия, оборудования и других материальных ценностей, которые они могут присвоить или выгодно реализовать. Количество таких «мертвых душ» может иногда достигать 20-30 процентов от общего количества личного состава конкретного подразделения. Технология «мертвых душ» нередко применяется и с целью фальсификации результатов выборов, когда голоса «мертвых душ» почти полностью отдаются в пользу кандидата от правящей власти.

Дополнительные выплаты/вознаграждения и премии

Сложная система дополнительных выплат и премий может использоваться теми, кто их распределяет, как инструмент для поддержания патрон-клиентских отношений и, теоретически, как инструмент коррупции.

Распределение жилья

В посткоммунистических государствах потребность в обеспечении жильем военнослужащих, как действующей армии, так и вышедших в отставку, намного превышает существующие возможности. Поэтому не удивительно, что система распределения жилья связана с такими явлениями, как взяточничество и злоупотребление служебными полномочиями в корыстных целях. Одна из форм коррупции в этой сфере проявляется в виде неравномерного и несправедливого распределения средств на строительство жилья для военнослужащих, когда представители руководящего состава получают огромные апартаменты класса «люкс», в то время как рядовые офицеры вынуждены довольствоваться небольшими квартирами эконом-класса.

Медицинское обслуживание

Военнослужащие действующей армии, офицеры в отставке и нетрудоспособные члены их семей часто имеют право на получение бесплатной медпомощи. Однако на практике действительно качественное медицинское обслуживание предоставляется только после «финансового стимулирования» врачей или руководителей медицинских заведений.

Управление служебной карьерой личного состава (карьерный менеджмент)

В системах, где необходимой предпосылкой продвижения по службе является пребывание в должности в соответствии с существующим военным званием претендента, главным вопросом системы

карьерного менеджмента является именно назначение на должности. Должностные лица кадровых управлений, в обмен на взятки или услуги, могут заранее предупреждать заинтересованных лиц о появлении желаемых вакансий, продвигать конкретные кандидатуры для назначения на те или иные должности и содействовать их назначению путем осуществления влияния на командиров подразделений, которые утверждают отобранные кандидатуры. Претенденту на должность могут предложить встретиться с командиром для частной беседы, во время которой от него будут ожидать подарка или денежной компенсации за содействие в назначении на желаемую должность. К аналогичной схеме прибегают и те, кто желает получить назначение в безопасный регион, на «теплую» спокойную должность, или же должность, которая дает возможности для участия в коррупционных действиях. В последнем случае от претендента могут требовать выплаты большой взятки еще до назначения на должность, учитывая то, что на этой должности он сможет получать коррупционные доходы.

Вставка 5.2. Добропорядочность и препятствование проявлениям коррупции в системе отбора кандидатов на заграничные назначения и участие в учебно-подготовительных программах за границей

В конце 1990-х годов система, существовавшая в то время в Украине, не имела нормальных механизмов для эффективного использования всех возможностей для повышения уровня образования и подготовки личного состава, которые предоставляли программа «Партнерство ради мира» и двусторонние программы военного сотрудничества с отдельными государствами. Решения принимались на основе конкретных предложений, т.е. предложенных учебных программ, а не в соответствии с четко определенными потребностями, а отбор претендентов осуществлялся только на уровне частных консультаций между управлением кадров и управлением международного сотрудничества Министерства обороны, причем в условиях почти полного отсутствия сколько-нибудь действенного контроля и надзора. Поэтому не удивительно, что в процессе отбора кандидатов на участие в зарубежных учебных программах широко применялись механизмы коррупции и злоупотребления служебными полномочиями из корыстных соображений.

На протяжении следующих нескольких лет ситуацию удалось значительно улучшить благодаря реализации ряда мер. В 1999 году при Генеральном штабе Вооруженных Сил Украины было создано управление по вопросам сотрудничества по программе «Партнерство ради мира» и миротворческой деятельности, которое начало на официальном уровне продвигать принципы международного военного сотрудничества, запланированного с учетом конкретных определенных потребностей и направленного на обеспечение стандартов оперативной совместимости и подготовку к участию в совместных операциях (соответствующей деятельностью ныне занимаются отделы миротворческой деятельности, военных аспектов интеграции в НАТО, планирования и координации военного сотрудничества с НАТО в составе управления евроатлантической интеграции Генштаба Вооруженных Сил Украины; прим. переводчика). В том же году в Киеве был открыт Офис связи НАТО, который расположился в одном здании с вышеупомянутым управлением Генерального штаба и начал работу по необходимому информационному обеспечению, а также предоставлению ресурсной и политической поддержки деятельности управления. Важным шагом в этом направлении стало решение Генерального штаба об обеспечении

связи между конкретными видами деятельности и конкретными целями партнерства (в сфере внедрения необходимых реформ и повышения стандартов оперативной совместимости).

Уже к 2002 году новая политика начала давать свои результаты. В частности, деятельность в рамках многих тренировочных и оперативных мероприятий по программе «Партнерство ради мира» стала более целенаправленной и, в то же время, значительно повысилось качество подготовки подразделений, которые принимали участие в этих мероприятиях. Но в решении двух проблем прогресса достичь не удалось. Во-первых, почти неизменной осталась система отбора кандидатов для участия в долгосрочных учебно-подготовительных программах за границей, большинство из которых реализовывались на двусторонней основе, т.е. вне границ компетенции НАТО и вышеупомянутого управления Генштаба Вооруженных Сил Украины. Во-вторых, построенная на базе военных комиссариатов система формирования подразделений для участия в международных миротворческих операциях открывала широкие возможности для коррупции.

Новое руководство, возглавившее Министерство обороны в феврале 2005 года после смены правительства страны в результате Оранжевой революции, приняло решительные меры для борьбы с коррупцией в этой сфере. По приказу Министра обороны была внедрена система планирования всех видов зарубежной деятельности на основе разработки ежегодных программ, где должны быть указаны конкретные фамилии и должности каждого участника. Кроме того, все приказы о заграничных назначениях подлежали личному утверждению Министром обороны. Хотя эти нововведения несколько усложнили функционирование системы заграничных назначений, контроль и надзор «сверху» позволили обеспечить более тесную взаимосвязь между конкретными мероприятиями в рамках международной деятельности и конкретными потребностями и требованиями. Кандидатуры для наиболее важных заграничных назначений, таких как участие в долгосрочных образовательных программах и наблюдательных миссиях ООН или назначений на должности в НАТО, перед их представлением для утверждения Министром, проходят тщательный конкурсный отбор и оценку на уровне Высшей аттестационной комиссии Министерства обороны во главе с первым заместителем Министра обороны. Другое нововведение состояло в том, что согласно приказу Министра обороны лица, уже принимавшие участие в учебно-подготовительных программах или миротворческих миссиях за границей либо занимали должности в руководстве международных сил, как правило, могут претендовать на аналогичное назначение не раньше, чем через пять лет после окончания предыдущего назначения.

Что касается миротворческих операций, Министерство обороны, согласившись с рекомендациями представителей НАТО, решило изменить систему формирования миротворческих подразделений. Если раньше такие подразделения формировались под каждую конкретную миротворческую миссию, сегодня созданы подразделения постоянного состава и структуры, предназначенные исключительно для участия в международных миротворческих операциях. Это позволило исключить из этой системы военные комиссариаты, и таким образом существенно снизить коррупционные риски. И, в конце концов, Министерство обороны Украины начало тесно сотрудничать с Программой профессионального развития (Professional Development Program, PDP) НАТО для гражданских специалистов с целью создания системы отбора участников заграничных миссий и программ, построенной на принципах конкурентности и соответствия конкретным нуждам и требованиям (более детально о деятельности программы PDP рассказывается в Разделе 22).

В некоторых системах кандидаты на конкретные должности, назначение или присвоение очередного воинского звания должны проходить собеседование на аттестационной комиссии. Это несет в себе значительный элемент субъективности, влияющий на процесс принятия комиссией окончательного решения. Ситуация усложняется еще больше в случае, когда состав комиссии является постоянным. Перед собеседованием на комиссии в полном составе от кандидата могут ожидать частных встреч с руководителями комиссии для получения от них предварительного согласия на назначение или присвоение очередного звания. Такая система открывает широкие возможности для коррупции, в частности в виде вовлечения кандидата в сеть патрон-клиентских отношений.

Вставка 5.3. Добропорядочность и препятствование проявлениям коррупции в работе комиссий по присвоению воинских званий

Для максимального обеспечения объективности при отборе офицеров вооруженных сил для присвоения очередных воинских званий в США существует хорошо отрегулированная система отборочных комиссий. Аналогичная система применяется и для оценки результатов деятельности военнослужащего после завершения определенных этапов его служебной карьеры.

Созыв заседаний комиссий и руководство их деятельностью. Заседания отборочных комиссий происходят в меру необходимости (как правило, один раз в год) и созываются государственным секретарем (ответственным представителем правительства), который курирует соответствующий вид вооруженных сил на политическом уровне. Для каждого воинского звания и рода войск (например, офицеры боевых частей, офицеры инженерных подразделений или офицеры медицинской службы) существуют свои отборочные комиссии, но они часто заседают в одном месте и в одно и то же время. Государственный секретарь знакомит членов соответствующей комиссии с положениями Руководящего документа (Memorandum of Instruction), определяющего принципы и методологию отбора, факторы, которые должны приниматься во внимание в процессе отбора, максимальное количество претендентов на присвоение очередного воинского звания, а также содержание документов о результатах работы комиссии.

Состав комиссий. Комиссия состоит минимум из пяти офицеров действующего состава вооруженных сил, которые избираются методом случайного отбора из предоставленного командирами подразделений списка кандидатур, отвечающих наивысшим требованиям с точки зрения профессиональной квалификации и добропорядочности. Воинские звания любого из членов комиссии должны быть старше звания офицеров, претендующих на присвоение очередного воинского звания. Отобранные офицеры часто узнают о конкретной комиссии, в составе которой им придется работать, только по прибытии на место заседания комиссии. Важным с точки зрения объективности принятых решений является положение, которое запрещает одному и тому же лицу два раза подряд принимать участие в работе комиссии для одного и того же воинского звания или рода войск. В каждую комиссию назначается секретарь по делопроизводству, который ведет протокол заседаний и обеспечивает необходимую организационную поддержку.

В состав комиссий часто назначаются менеджеры по кадровым вопросам, но при условии, если они не имеют прямого отношения к кому-нибудь из претендентов на получение очередного воинского звания. Членам комиссии запрещается сообщать информацию о своем участии в существующей от-

борочной комиссии любым лицам, за исключением представителей командной вертикали, к которой принадлежит соответствующий член комиссии. Во время работы комиссии также запрещается осуществлять частные телефонные переговоры или принимать участие в неофициальных мероприятиях непосредственно на территории региона, где проходит заседание комиссии. Члены комиссии не имеют права разглашать информацию о ходе обсуждения представленных кандидатур или сообщать решение комиссии до его официального утверждения и оглашения. Это касается любых лиц, которые не имеют непосредственного отношения к работе комиссии, в том числе подчиненных или командиров членов комиссии. Кроме того, члены комиссии обязуются не давать никаких преференций ни одной из кандидатур или группе кандидатур, которые рассматриваются, и не поддерживать других членов комиссии, нарушающих это обязательство. Члены комиссии обязаны сообщать соответствующим органам о своих подозрениях относительно нечестного поведения других членов комиссии.

Обеспечение объективности процесса обсуждения и оценки предложенных кандидатур. Содержание информации о кандидатах, которая предоставляется отборочной комиссии для рассмотрения и принятия решения, жестко регулируется соответствующими правилами. Источниками такой информации могут быть только материалы из личного дела кандидата или его переписка. Эти материалы, вместе с фамилиями всех кандидатов, должны предоставляться членам комиссии не позднее, чем за 30 дней до начала работы комиссии. Это делается для того, чтобы кандидаты имели достаточно времени для того, чтобы просмотреть, исправить или обновить свои личные данные. Кандидаты также имеют возможность направить в адрес комиссии письма с сообщением дополнительной информации или объяснений и уточнений к уже предоставленным материалам. К рассмотрению комиссии не принимается любая другая информация, независимо от ее характера (положительного или отрицательного), если источником этой информации является третья сторона, за исключением случаев, когда эта информация добавляется к материалам переписки, предоставленным самим кандидатом. Некоторые виды информации, например, о месте работы жены/мужа кандидата, запрещены к предоставлению и рассмотрению отборочной комиссией.

Члены комиссии не имеют права выносить на рассмотрение комиссии любую информацию, положительного или отрицательного характера, если предоставление такой информации не предполагается существующими правилами и процедурами. Данные, полученные членом комиссии в частном порядке, или его личные оценки профессиональной квалификации кандидата могут приниматься во внимание только в случае, когда он входит в состав комиссии, уполномоченной принимать решения о присвоении генеральских званий. Никто не имеет права лично высказывать свою точку зрения или точку зрения другого лица перед комиссией или доказывать эту точку зрения государственному секретарю (ответственному представителю правительства). Любые попытки вступить в личный контакт с членами комиссии с целью осуществления влияния на решение комиссии будут расцениваться как нарушение воинского устава. Государственный секретарь имеет право выступать перед комиссией, но все его выступления должны быть зафиксированы на носителях информации, задокументированы и распространены среди всех членов комиссии. Государственный секретарь или его представитель могут проводить выборочные опросы глав комиссий, членов комиссий, секретарей по делопроизводству или административных работников, чтобы убедиться в том, что заседания комиссий проходят с соблюдением всех требований соответствующих законодательных актов, правил, процедур и руководящих указаний.

Обеспечение объективности процесса принятия решений. Рекомендации комиссии утверждаются большинством голосов ее членов. Глава комиссии не имеет права использовать предоставленные ему полномочия с целью препятствования голосованию относительно любой из предложенных кандидатур. Ни один из представителей власти, гражданской или военной, не может давать комиссии рекомендаций или указаний по поводу утверждения или отказа в утверждении любой из предложенных кандидатур. Отчет о результатах работы комиссии подается на рассмотрение ответственному представителю правительства (государственному секретарю), который или принимает решение о передаче документа для утверждения Президентом США, или возвращает его комиссии с рекомендациями относительно пересмотра определенных нюансов. В случае, когда ответственный представитель правительства не соглашается с решением комиссии об утверждении определенной кандидатуры и при этом подает на рассмотрение комиссии дополнительную информацию, эта информация также должна быть предоставлена и лицу, которого это касается. Лицо, кандидатура которого не была утверждена, имеет право отстаивать свою позицию. Однако необходимо отметить, что полномочия ответственного представителя правительства не дают ему права каким-либо образом вмешиваться в содержание отчета о результатах работы комиссии. Таким правом пользуется только Президент США, который перед утверждением отчета может вычеркнуть имя конкретного военнослужащего из списка офицеров, рекомендованных к присвоению очередного звания. После утверждения Президентом отчет передается на рассмотрение Сената, который утверждает все представления на присвоение воинских званий от майора и выше.

Источник: Министерство Сухопутных войск. *Присвоение очередных званий представителям офицерского состава, Устав Сухопутных войск 600-8-29 (25 февраля 2005 г.), www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.*

Применение стратегического подхода: целостность, добропорядочность, прозрачность, подотчетность, ответственность

Человек представляет собой сложное создание. Оценить эту сложность с точки зрения одной только логики почти невозможно, и поэтому наши оценки других людей часто полностью базируются на наших интуитивных ощущениях. Это не так уж и плохо, а иногда бывает очень полезно. Наша интуитивная оценка других лиц формируется с учетом большого массива информативных данных, и нередко именно оценка на уровне интуиции оказывается наиболее достоверной. Однако, с другой стороны, интуитивная оценка очень субъективна. Кроме того, к разным людям должны применяться разные методы интуитивной оценки, которая, вдобавок, зависит и от целого ряда других психологических факторов. При осуществлении кадрового менеджмента, как и руководства, главный вопрос должен состоять не в том, каким образом можно полностью отказаться от интуитивных оценок и ощущений, а в том, как гармонично соединить и сбалансировать их со стандартными критериями оценки и объективными факторами. Любая антикоррупционная мера не будет иметь желаемого эффекта, если кадровые вопросы будут решаться только на основе объективных факторов, т.е. без учета интуитивных оценок.

Целостность и добропорядочность

Целостность и добропорядочность, если говорить о самой сущности этих понятий, являются атрибутами процесса принятия решений. Именно от них будут зависеть ответы на вопросы: на основании какой информации формируются решения? Какие решения принимаются? Кто их принимает? Почему или с какой целью?

Уровень целостности и добропорядочности процесса принятия решений, при условии существования и применения стандартных критериев и объективных оценок, можно повысить до максимально возможного уровня путем четкого распределения функций и задач внутри кадровой системы. Среди главных функций этой системы должны быть:

- *Определение существующих/перспективных кадровых потребностей.* Это позволяет создать независимый «эталон» для измерения эффективности всех других кадровых мер. По логике, эту функцию должны выполнять министерство обороны и генеральный штаб вооруженных сил.
- *Стратегическое планирование деятельности и развития человеческих ресурсов.* Это означает разработку стратегий и подходов к развитию человеческих ресурсов, необходимых для обеспечения оборонных потребностей на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы. Это предусматривает, в частности, разработку руководящих принципов (которые подлежат принятию политическим руководством государства), на которых должны строиться основные виды деятельности (например, работа отборочных комиссий по присвоению очередных воинских званий), а также создание четкого механизма, на основе которого кадровые менеджеры и командиры будут ежедневно принимать кадровые решения. Эту функцию также логично было бы включить в сферу компетенции министерства обороны и генштаба вооруженных сил, но она может осуществляться независимо от функции определения кадровых нужд.
- *Кадровый менеджмент.* Эта деятельность предусматривает постоянное осуществление мер по привлечению в ряды вооруженных сил, подготовку, образование, назначение на должности, присвоение очередных воинских званий, аттестацию, оценку и увольнение с военной службы конкретных лиц. Во многих странах существуют централизованные автономные системы кадрового менеджмента, которые подчиняются непосредственно высшему руководству министерства обороны и генерального штаба вооруженных сил и работают в соответствии с параметрами и направлениями деятельности, определенными в процессе стратегического планирования. В других странах эта функция принадлежит к сфере компетенции руководства отдельных видов вооруженных сил. Четкое распределение функций может существовать и в пределах самой системы кадрового менеджмента отдельной страны или отдельного вида вооруженных сил. Это может быть распределение функций между структурами, которые занимаются вопросами кадрового менеджмента (на уровне отдельного военнослужащего), и теми, которые отвечают за обеспечение определенных потребностей (на уровне командиров).
- *Аттестационные комиссии.* Эти комиссии обеспечивают рассмотрение (максимально объективное и согласно четко определенным критериям оценки) и оценку общей группы кандидатов на их соответствие требованиям, связанным с присвоением очередного воинского звания или назначением на конкретную должность после завершения определенного этапа их военной карьеры. Желательно было бы, чтоб эти комиссии работали не на постоянной основе, а каждый раз формировались из новых людей, которые будут работать вместе только один раз и только в течение срока работы ко-

миссии. Это позволит обеспечить беспристрастность процесса рассмотрения и оценки кандидатов на основе полного соблюдения установленных правил, процедур и руководящих указаний, а значит и снизить коррупционные риски, связанные с процессом отбора кандидатов (детальное описание одного из примеров положительного опыта в этой сфере приведено во Вставке 5.3).

- *Статистика/оценка.* Эти процессы предусматривают получение, анализ, оценку и распространение среди соответствующих организаций актуальной информации обо всех видах кадровой деятельности, ее результатах и общих последствиях. В идеале, соответствующие мероприятия могут осуществляться в режиме максимально возможной автономности и независимости. Это необходимое условие для обеспечения руководства оборонной организации достоверными актуальными данными о качестве и эффективности системы кадрового менеджмента.
- *Командиры.* Главные пользователи услуг кадровой системы. Они пользуются ими каждый день и в пределах своих командных полномочий нуждаются в определенной гибкости, которая позволила бы им свободно применять имеющиеся в их распоряжении человеческие ресурсы, а также осуществлять (руководствуясь не только объективными фактами, а также в значительной мере и собственными интуитивными оценками) руководящие функции в соответствии с поставленными задачами. Командиры и другие представители руководящей вертикали также являются главными источниками информации о качестве и результатах работы личного состава, и часто именно от них в значительной мере зависят развитие служебной карьеры их подчиненных и новые назначения на должности в подчиненных им подразделениях. Однако необходимо отметить, что власть над подчиненными должна иметь свои пределы, так как предоставление командирам или руководителям абсолютной неоспоримой власти может привести к тому, что они, ради сиюминутных краткосрочных интересов, могут прибегнуть к нарушению прав своих подчиненных или нанести ущерб стратегическим интересам вооруженных сил в сфере развития их человеческих ресурсов.

Каждый из описанных выше элементов работает на развитие конкретного направления процесса кадрового менеджмента. Поэтому взаимодействие всех этих элементов укрепляет целостность всей системы и способствует повышению уровней унификации, стандартизации и объективности. Но для того, чтобы все элементы и система в целом работали, как следует, необходимо обеспечить определенные стандарты внутренней прозрачности, когда информация является актуальной и достоверной и когда каждый из элементов системы имеет доступ к той же информации, что и другие элементы системы. Тесное взаимодействие между различными элементами не только обеспечивает целостность системы, но и является необходимым условием ее эффективного функционирования.

Прозрачность

Обеспечение прозрачности в сфере кадровых вопросов усложняется некоторыми факторами. Многие из видов деятельности личного состава осуществляются в рутинном, почти ежедневном режиме, и сфера их применения распространяется на всю систему в целом. Получение достоверной информации о качестве и результатах этой деятельности представляет серьезную проблему. Дело в том, что предоставление соответствующих данных, как правило, осуществляется через командную вертикаль. Поэтому отрицательная информация задерживается на низшем уровне вертикали и почти не имеет шансов попасть «наверх». Помочь в решении этой проблемы могло бы обеспечение должностных лиц в составе

командных структур средствами для автоматического распространения информации сразу же после ее получения. Это позволит системе кадрового менеджмента высочайшего уровня иметь полную и актуальную на данное конкретное время информацию о принятых командирами кадровых решениях.

Другая проблема состоит в культурных отличиях между подразделениями и командными структурами высочайшего уровня. Отклонения на местном уровне от требований существующего законодательства, правил или процедур часто поддерживаются (а нарушители этих требований защищаются) обществом, которое при этом руководствуется неписаными законами или традициями. Эти неписанные законы часто подкреплены верой в то, что они являются важной составляющей военной культуры, без которой невозможно одержать военную победу (в свою очередь, уверенность в победе является главнейшим стимулом для тех, кто впервые идет в бой). Крепкие корни этих культурных норм и неписаных законов являются мощным сдерживающим фактором для тех, кто хотел бы сообщить руководству о существующих нарушениях.

Частично решить эту проблему можно было бы за счет повышения уровня доверия между командирами подразделений и кадровой системой высочайшего уровня. Это означает, что «оперативная» составляющая вооруженных сил должна быть уверена в том, что система кадрового менеджмента работает ради обеспечения военной победы, а не для усовершенствования административных механизмов. Такие меры, как регулярное распространение важной актуальной информации через отправку сообщений, совещания командиров разных подразделений и периодическое привлечение членов оперативных подразделений к системе кадрового менеджмента могут оказаться очень полезными с той точки зрения, что они помогут командирам подразделений не ограничивать себя только защитой собственных полномочий в решении кадровых вопросов, а превратиться в конструктивных заинтересованных участников более общей кадровой системы.

Когда мы говорим о прозрачности кадровой системы, необходимо отметить еще два важных момента. Во-первых, кадровые потребности должны быть четко определены и хорошо понятны для всех участников кадровой системы. Это необходимо для того, чтобы все элементы кадровой системы имели общее видение этих нужд и работали в едином русле. Во-вторых, это необходимость обеспечения высоких стандартов прозрачности на уровне отдельного военнослужащего. Т.е. каждый военнослужащий должен иметь полный доступ к материалам своего личного дела и возможность отстаивать собственную точку зрения, если он считает, что отдельные материалы содержат ошибочные данные или неверно отражают результаты его деятельности или уровень профессионализма. Соответственно, командиры подразделений должны извещать своих подчиненных об оценках их деятельности, а подчиненные, в свою очередь, должны иметь возможность подавать письменные рапорты или иным образом оспаривать точку зрения командира на качество и результаты их деятельности. И, в конце концов, управленческие решения, касающиеся больших групп военнослужащих, например, выводы отборочных комиссий о присвоении очередных воинских званий или списки военнослужащих, находящихся на учете в органах распределения жилья, должны публично объявляться путем официальной публикации. Все военнослужащие должны знать, кто стоит в очереди на получение жилья, на каком месте и как продвигается очередь.

Подотчетность и ответственность

С точки зрения кадрового менеджмента, особый интерес представляют вопросы подотчетности и ответственности на трех уровнях. Первый уровень – это подотчетность и ответственность командиров подразделений перед главным управлением кадров вооруженных сил за кадровые решения, которые

они принимают в пределах своих полномочий. Второй уровень – это подотчетность и ответственность руководителя главного кадрового управления вооруженных сил перед гражданским должностным лицом, назначенным правительством для осуществления надзора за деятельностью оборонной организации на политическом уровне. И, в конце концов, третий уровень – это подотчетность и ответственность представителя правительства перед парламентом государства и обществом.

Кадровые вопросы всегда касаются конкретного лица. Поэтому при их решении необходимо принимать во внимание различные нюансы и конкретные обстоятельства. Положительный опыт свидетельствует, что только те руководители, которые постоянно поддерживают контакты с каждым из своих подчиненных, имеют возможность правильно оценивать субъективные факторы и эффективно принимать соответствующие решения. Конечно, такие решения можно было бы направлять для оценки и, возможно, пересмотра в руководящий орган высшего уровня, но это не всегда означает, что это решение в результате станет более объективным. Если не существует механизмов для рассмотрения новой информации в процессе оценки или пересмотра решения, это только увеличивает риск того, что окончательное решение будет еще более субъективным, особенно, если лицо, которое осуществляет пересмотр решения, не знакомо с конкретными обстоятельствами и нюансами и в дальнейшем не будет иметь дела с конкретными последствиями своего окончательного решения.

Из этого следует, что главные управления кадров должны уменьшить до минимума количество принятых командирами подразделений кадровых решений, которые обязательно подлежат оценке и пересмотру вышестоящими инстанциями. Вместе с тем они должны требовать только обязательного предоставления соответствующей информации о каждом из принимаемых кадровых решений, а также отслеживать общие тенденции и обеспечивать соблюдение соответствующих требований и критериев оценки. Например, вполне понятно, что составление графика отпусков военнослужащих должно быть прерогативой их командиров. Пересмотр соответствующих решений на уровне вышестоящей инстанции может быть обязательным только в случаях, когда отказ в предоставлении отпуска будет иметь определенные отрицательные последствия (например, когда военнослужащий не получает отпуска в течение шести месяцев или когда отказ в предоставлении отпуска может привести к потере военнослужащим права на получение надлежащей суммы отпускного денежного содержания за конкретный отработанный год и т.п.). Отслеживая обобщенные данные, главное управление кадров может выявлять случаи, когда командиры подразделений неодинаково относятся к своим подчиненным, предоставляя преференции одним за счет других. Например, на основе анализа статистических данных может оказаться, что фактическая продолжительность отпусков некоторых персоналий, включая и самых командиров подразделений, превышает общие показатели, в то время, как другие не получают даже отпусков, на которые они имеют право по закону.

Кроме того, желательно было бы, чтобы надзор со стороны вышестоящих инстанций осуществлялся только на общем уровне, т.е. без вмешательства в процессы кадрового менеджмента на уровне отдельных представителей личного состава. Главной целью при этом должно быть обеспечение стандартов целостности и добропорядочности в работе систем кадрового менеджмента и планирования человеческих ресурсов. Важными инструментами соответствующей деятельности выступают утверждение определенных потребностей, разработка главных направлений и руководящих принципов планирования и обеспечение надлежащей подготовки членов отборочных и аттестационных комиссий. Также очень важно проведение тщательного анализа результатов конкретных кадровых проектов на предмет оценки их эффек-

тивности с точки зрения достижения желаемого эффекта. Вполне понятно, что кадровые назначения на наиболее заметные (и связанные с большим коррупционным потенциалом) должности должны оцениваться и утверждаться на уровне руководства кадровых органов. Также желательно было бы, чтобы главное управление кадров периодически проводило выборочные проверки кадровых решений на предмет соблюдения установленных требований и соответствия стандартам целостности и добропорядочности.

Ключевое значение с точки зрения влияния на отдельные решения имеет учет политических мотивов и оценок при выборе для назначения на руководящие должности, как гражданские, так и военные, кандидатов, которые уже прошли предварительный профессиональный отбор на уровне соответствующих гражданских или военных аттестационных комиссий. В свою очередь, должностные лица, назначенные на должности по политическим мотивам, должны быть подотчетны правительству и парламенту. При этом, в сферу компетенции парламента должно входить утверждение выводов отборочных (которые выбирают кандидатов на присвоение очередных воинских званий) и аттестационных комиссий, а также утверждение назначений на высшие руководящие должности в государстве. Парламент также должен обеспечить разработку и функционирование четких правовых механизмов и норм по вопросам прав человека и условий работы в вооруженных силах государства. В компетенцию назначенного парламентом уполномоченного по правам человека (омбудсмена) должен входить и надзор за соблюдением прав работников и требований законодательства относительно условий работы.

Заключительные мысли

Коррупция в кадровой сфере может иметь большие отрицательные последствия для оборонных возможностей государства – и для национальной безопасности в целом – которые будут ослабляться за счет обогащения отдельных лиц. Учитывая огромные материальные и временные ресурсы, необходимые для создания и поддержания необходимой структуры личного состава (особенно, когда речь идет о технических специалистах или руководителях высшего ранга, на подготовку которых может пойти не одно десятилетие), потери от коррупции могут быть очень серьезными и продолжительными. Такая коррупция может приобретать стабильный, системный, самосохраняющийся характер, поскольку те, кто привык платить взятки или использовать свои связи как инструменты для получения высоких должностей, будут стараться любой ценой поддерживать подобную практику и сохранить ее и для будущих поколений. В результате может образоваться «теневая система», построенная на личных связях, личной преданности и коррупции, которая, через отставных офицеров вооруженных сил и членов их семей, будет связана с более общими клановыми системами, существующими в государстве. Это разрушает надежность командной вертикали и подрывает такие основные принципы военной этики, как общие риски, получение высоких должностей благодаря своим способностям и военным заслугам (а не личным связям или подкупу) и готовность жертвовать собственными интересами ради достижения общей цели. Борьба с коррупцией в сфере кадрового менеджмента и предупреждение (или остановка) отрицательного влияния на оборонные возможности государства и морально-этические основы вооруженных сил требуют системных целенаправленных усилий, прежде всего со стороны руководства и соответствующих структур вооруженных сил. Эти структуры не обязательно должны насчитывать большое количество работников, но они обязательно должны быть высокопрофессиональными, владеть

соответствующими полномочиями и иметь непосредственный доступ к представителю руководства, ответственного за осуществление антикоррупционных мер.

Одной из главных функций этих структур должно быть определение и борьба с конкретными коррупционными рисками и схемами в сфере кадрового менеджмента. Но все эти меры могут осуществляться в рамках более общей деятельности для достижения главной цели – построения целостности и добропорядочности и обеспечения высоких стандартов прозрачности, подотчетности и ответственности как главных компонентов процесса принятия решений. Наилучшим путем к этой цели выступает создание такой системы, которая бы органически объединяла в себе и обеспечивала оптимальный баланс между процессами политического руководства, принятия решений, контроля и надзора, с одной стороны, и свободой действий и инициативой командиров подразделений, с другой стороны. Необходимо четко определить критерии и требования к информации, на основе которой принимаются решения, и самого процесса принятия решений. Доступ к соответствующей информации должны иметь все заинтересованные стороны (но без нарушения права на конфиденциальность частной информации). Необходимо обеспечить эффективные инструменты, которые бы гарантировали предоставление актуальной и достоверной информации. Также необходимо четко определить, кто конкретно отвечает за принятие решений и перед кем они несут ответственность за принятые решения.

И напоследок хотелось бы отметить, возможно, самое главное. Путем применения комплекса общих требований, которые отражают общее видение и принципы военной этики, необходимо создать такие условия, при которых коррупция будет считаться опаснейшим преступлением, ведущим к ослаблению оборонных возможностей государства и, в конечном счете, может стать одной из причин ее возможного военного поражения.