

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 16

Роль человеческого фактора

Какими бы ни были нормативно-правовые или организационные основы деятельности оборонной организации, их создают именно люди. Стало быть, главной задачей антикоррупционных усилий в оборонном секторе должно стать влияние на человеческое поведение, т.е. содействие проявлениям профессионального и этичного поведения и, в то же время, препятствование использованию государственной должности с целью персонального обогащения. В Разделе 2 рассматриваются два подхода к этой деятельности. Первый состоит в препятствовании коррупционным действиям путем повышения моральных потерь, или «морального бремени» коррупционного поведения. Второй путь направлен на препятствование коррупции посредством комплекса мер по повышению ожидаемых рисков коррупционного поведения, который объединяет в себе повышение вероятности изобличения и обеспечение неотвратимости наказания. Вышеупомянутые задачи решаются с помощью трех инструментов: построение целостности и воспитание добропорядочности; повышение уровня прозрачности; и, наконец, повышение стандартов отчетности и ответственности.

Данный раздел рассматривает эти подходы и инструменты в более широком контексте. Анализируя, каким образом можно лучше всего понять действия конкретного человека и влиять на них, мы рассматриваем мотивы поведения, а также более широкий организационный контекст, в котором эти мотивы осуществляют свое влияние на поведение конкретного человека. Также рассматриваются пути, с помощью которых оборонные организации могут максимально повысить стандарты этичного и профессионального поведения и, одновременно, препятствовать проявлениям неэтичного поведения. И, наконец, предлагаются пути создания такой организационной среды, которая будет стимулировать ее членов к принятию решений, отвечающих требованиям этического поведения.

Мотивы человеческого поведения

Поведение – это совокупность всех актов действий или бездействия, которые осуществляет человек. Если говорить на языке науки, поведение – это «совокупность видимых реакций организма – которые можно наблюдать и описать – на внутренние и внешние стимулы». Этические действия составляют только один из элементов общего поведения человека. Поведение может быть сознательным или подсознательным (инстинктивным), открытым или скрытым, добровольным или принудительным, и проявляться, в том числе, в виде любых действий, которые можно наблюдать извне, а именно: говорение, передвижение или проявление эмоций. Поведение обуславливается как внутренними мотивами, так и внешней социально-естественной средой. К внутренним мотивам относятся наследственность, знания, качества личности, мироощущение, ценности, способности и потребности. В комплекс внешних моти-

вов входят социальные стимулы (исходящие от других людей), физические стимулы (климатическое и географическое условия, инфраструктура, объекты) и события.

Конкретные модели поведения отражают стремление человека влиять на внешнюю среду с целью удовлетворения собственных потребностей. Эти потребности проявляются в сознании человека в виде желаний, которые наука определяет как «мотивы» и подразделяет на «сознательные» и «подсознательные». Последствия конкретного поведения, запланированные или незапланированные, создают обратную реакцию, как непосредственно, т.е. через возникновение чувства, что актуальная потребность была (или не была) удовлетворена, так и опосредованно – через сигналы, которые мы получаем от других людей. Эта обратная реакция трансформируется во внешний мотив, который будет влиять на дальнейшее поведение. Влияние этой обратной реакции можно усилить за счет постоянного повторения вызывающих ее действий, а также превратить ее во внутренний мотив, например, за счет введения норм общественного поведения.

Разные модели поведения часто приводят к незапланированным последствиям, как положительным, так и отрицательным, которые могут быть непосредственно связаны с конкретной актуальной потребностью, могут быть связаны с ней лишь частично или вовсе не иметь никакого отношения к конкретной актуальной потребности. В последнем случае, не всегда можно правильно понять и оценить обратную реакцию, поскольку иногда бывает очень трудно отследить логическую связь между конкретным поведением и его последствиями. Например, человек получает престижную премию и логически считает, что эта премия досталась ему в качестве награды за множество часов сверхурочной работы, которую он выполнял добровольно и бесплатно. Но этот человек может даже не догадываться о том, что его коллеги не хотят получения такой премии, так как считают, что в таком случае им тоже придется бесплатно отработать определенное количество часов сверх рабочей нормы.

Необходимо отметить, что разные потребности имеют разную ценность для человека. В середине прошлого столетия выдающийся американский ученый и основатель гуманистической психологии Абрахам Маслоу (Abraham Maslow) создал теорию, ныне известную как «пирамида Маслоу» или «иерархия человеческих потребностей», согласно которой определенные потребности, если они не удовлетворяются, становятся более мощными мотивами человеческого поведения, чем другие. Когда человек ощущает жажду, он сперва начинает искать воду, а уже потом пищу. Когда он голоден, поиски пищи будут интересовать его больше, чем получение удовлетворения от своей работы. Когда человек чувствует себя незащищенным (физически, психологически или финансово), он не может концентрировать свое внимание на реализации собственного потенциала путем полного раскрытия своих способностей и возможностей. Согласно теории Маслоу, все человеческие потребности разделяются в зависимости от их приоритетности в виде пирамиды и удовлетворяются постепенно, начиная от потребностей базового уровня. Переход к каждому следующему уровню в большинстве случаев может начинаться только после удовлетворения потребностей предыдущего уровня.¹ После удовлетворения потребностей низшего уровня, они теряют свою актуальность как мотивы поведения, а человек сразу начинает искать пути для удовлетворения потребностей следующего уровня приоритетности.

¹ Эта теория была впервые сформулирована в работе Маслоу «Теория человеческой мотивации», *Psychological Review* 50:4 (июль 1943 г.): 370-396.

Теория Маслоу имеет широкое применение и в наше время и заслуживает более детального рассмотрения в контексте этого раздела (см. Рис. 16.1). По теории Маслоу, иерархия человеческих потребностей состоит из следующих элементов:

Физиологические потребности

Наиболее важными потребностями, от которых зависит физическое выживание организма, является потребность в кислороде, пище и воде, а также в поддержании на относительно постоянном уровне температуры тела. На этом же уровне находятся такие потребности, как потребность быть активным, потребность в отдыхе и сне, потребность в избавлении от отходов жизнедеятельности, потребность в избегании боли, а также потребность в сексуальных отношениях. Когда человек лишен возможностей для удовлетворения этих базовых потребностей, они занимают главное место в иерархии ее потребностей.

Безопасность

Когда базовые физиологические потребности уже удовлетворены и больше не выступают мотивами поведения человека, у него возникает потребность в обеспечении собственной безопасности. Эта потребность касается не только безопасности физического тела и здоровья человека, но и ресурсов, позволяющих ему обеспечивать свои физиологические потребности в будущем. К этой категории принадлежат материальные ресурсы, а именно: деньги, имущество и собственность, социальные ресурсы (семья, работа) и даже стремление к более глобальному порядку или ограничениям.



Рис. 16.1: Иерархия человеческих потребностей по Маслоу²

² Джанет А. Саймонс, Дональд Б. Ирвин, Беверли А. Дринниен, «Психология – поиск согласия» (Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, *Psychology – The Search for Understanding*), (Нью-Йорк, West Publishing Company, 1987 г.).

Любовь, общение и социальные связи

После удовлетворения потребностей двух первых категорий, человек начинает проникаться такими проблемами, как ощущение одиночества и отрыв от общества.

Такие чувства являются проявлениями потребности в любви или тесных отношениях с другим человеком, а также в принадлежности к определенным социальным группам (как, например, голод является проявлением потребности в пище) и удовлетворяются за счет дружбы, романтических отношений и участия в общественной жизни. Это предусматривает проявление дружеских или нежных чувств к другим людям и получение подобных чувств в ответ, а также чувство единства с определенными группами общества.

Уважение и признание

Когда удовлетворены потребности первых трех уровней, человек начинает концентрировать свое внимание на желании получить признание и уважение других людей. Согласно теории Маслоу, эта потребность может проявляться в одной из двух форм. Первая форма потребности в признании и уважении проявляется в желании получать знаки уважения со стороны других людей, которая приводит к формированию чувства собственного статуса, признания, воодушевления, внимания, репутации, достоинства или даже преимущества над другими людьми (когда другие люди начинают демонстрировать признаки послушания и покорности). Маслоу считал такую форму удовлетворения потребности в уважении и признании низшей формой, поскольку ее реализация зависит от действий других людей. Вторая форма – это потребность в самоуважении, охватывающая такие чувства, как уверенность в себе, зажиточность, успех в жизни и реализация собственного потенциала. Маслоу считал ее высшей формой, так как ее реализация в меньшей мере зависит от действий других людей.

Самореализация

На четвертом уровне иерархии находится потребность в самореализации, т.е. желание проявить все свои индивидуальные способности и роль как личности: «Музыкант должен создавать музыку, художник должен рисовать, а поэт должен писать».

Эта потребность реализуется за счет самоуважения и уважения к другим, а также доброжелательности и толерантности, интереса к внешнему миру, развитию собственной личности, этического поведения и тяги к знаниям. На практике эти атрибуты самореализации зависят от каждой конкретной личности, в отличие от четких и универсальных атрибутов потребностей, находящихся на четырех предыдущих уровнях «пирамиды».

Для осуществления эффективного менеджмента и руководства очень важно понимать базовую динамику человеческого поведения, т.е. мотивы поведения, поведение как таковое, его последствия и реакции на те или иные последствия поведения.

Созданная Маслоу иерархия человеческих потребностей является ценным вспомогательным инструментом, который позволяет разграничивать и понимать разные потребности, стимулирующие и управляющие поведением работников. Она также может оказаться весьма полезным инструментом и с точки зрения разработки и планирования направлений антикоррупционной стратегии. Например, традиционные меры по препятствованию проявлениям коррупционного поведения действуют на уровне второго уровня иерархии потребностей. В данном случае, люди, замеченные в коррупции, рискуют потерей зарплаты, должности или даже свободы, т.е. атрибутов, принадлежащих к сфере «безопасности».

Однако сдерживающий эффект этих рисков может снижаться для тех людей, которые уже удовлетворили свои потребности на уровне «безопасности», и теперь их внимание сконцентрировано на удовлетворении потребностей следующего уровня (отношения с другими людьми, уважение и признание). Такие люди могут быть почти неуязвимы перед рисками на уровне «безопасности». Уязвимость перед рисками на этом уровне иерархии потребностей повышается только в том случае, когда эти риски приобретают постоянный характер. Для таких людей более эффективными могут быть предупредительные меры, которые угрожают их потребностям на третьем (социальные отношения) и четвертом (уважение и репутация) уровнях иерархии потребностей. То же касается и мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности – качеств, которые в своем первоначальном виде, с точки зрения «морального закона» Канта, присущи только представителям очень малой части населения, для которых главной целью в жизни является моральное самосовершенствование и самореализация. В общем, регулирование мотивов человеческого поведения на всех уровнях иерархии потребностей требует применения комплекса мер, куда входят меры как сдерживающего/ограничительного характера, так и поощрительные меры, которые будут стимулировать этическое и профессиональное поведение.

Организационный контекст

Прежде чем перейти к более детальному анализу вопроса стимулирования этического поведения, необходимо сначала рассмотреть организационный контекст, в котором реализуется поведение человека. Когда речь заходит о конкретной организации, дискуссия, как правило, сводится к ее организационной структуре, функциям и задачам, отношениям с другими организациями и, в конце концов, ключевым процессам, в то время как человеческий элемент почти не обсуждается. Однако с точки зрения борьбы с коррупцией, более эффективен метод анализа и оценки организационного поведения, предусматривающий осуществление систематического анализа взаимоотношений между отдельными людьми и группами людей, а также взаимоотношений между самой организацией и ее внутренней социальной системой и социальной средой, в которой она функционирует. Ниже мы рассмотрим некоторые составляющие такого анализа.

Поведение *конкретного человека*, если рассматривать его в контексте взаимоотношений с организацией, существует в трех измерениях. Первое измерение касается *деятельности*, а конкретнее – видов деятельности и результатов, которых необходимо достичь для получения запланированного эффекта. Большинство организаций уделяют максимум внимания менеджменту именно этого измерения его существования, где главным вопросом является надлежащая мотивация отдельных работников и групп работников с целью повышения эффективности и результативности деятельности. Второе измерение касается *этических стандартов деятельности*, т.е. осуществления деятельности таким образом, который соответствует стандартам этического поведения. На минимальном уровне такие стандарты должны обеспечивать соблюдение требований законодательства, но в идеале желательно было бы, чтобы соответствующие меры стимулировали добропорядочное поведение и на уровне общих общественных ценностей. Это главное измерение, на котором концентрируется антикоррупционная деятельность, а также более глобальная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения требований законодательства и правил конкретной организации. Третье измерение профессионального поведения охватывает *контекстуальное пространство*, а конкретнее те виды деятельности, которые

не касаются непосредственно профессиональных функций, но влияют на эффективность деятельности коллег по работе, групп работников и организации в целом. Одним словом, это общий контекст, в котором работает данный конкретный индивид. Этому измерению отводится недостаточно внимания, хотя он представляет важное стратегическое направление работы по формированию организационной и культурной среды, в которой осуществляется конкретная деятельность и принимаются решения относительно того или иного этического выбора.

Важно отметить, что антикоррупционная деятельность является только одним из многих элементов этической среды. Решение этических вопросов является частью обычной повседневной деятельности, даже в условиях низкого уровня коррупции. Наиболее распространенными проявлениями неэтичного поведения выступают старания действовать «в обход» стандартных требований контроля качества, несообщение информации об авариях или несчастных случаях, махинациях с больничными листками (неоправданно долгое или частое пребывание на больничном либо предоставление неправдивой информации об отсутствии на работе будто бы из-за болезни), введение в заблуждение заказчиков или потребителей, а также ненадлежащее поведение (неоправданное давление, травля или издевательство) по отношению к коллегам. Результаты опросов и исследований свидетельствуют, что люди, которые чаще других прибегают к неэтичным действиям, объясняют свое поведение проблемами менеджмента, в частности, необходимостью действовать в рамках установленных ограничений, в том числе и бюджетных, слабостью руководства, недостаточным ресурсным обеспечением деятельности, большой нагрузкой на работе или недооценкой результатов собственной деятельности. Интересно, что при этом личные финансовые проблемы находятся в самом низу этого списка.

Личность состоит из постоянных моделей поведения, которые формируются и постепенно проявляются на протяжении профессиональной деятельности. Личность – явление многогранное и комплексное. Однако с точки зрения того, как работник приспосабливается к условиям конкретной рабочей среды, существуют только три главных измерения, характеризующие *взаимоотношения конкретного человека с организацией*, в которой он работает. Это:

- *чувство принадлежности к организации*. Четкое ассоциирование индивида с организацией, в которой он работает; старание получить признание в пределах этой организации и продвижение по службе как важные измерения успеха;
- *профессионализм*. Четкое ассоциирование индивида с содержанием своей деятельности, а не с организацией, в пользу которой он осуществляется;
- *нейтральное отношение к организации*. Человек ассоциирует себя с другими вещами, не связанными с организацией, на которую он работает.

Для каждого конкретного человека эти три измерения существуют в определенном сбалансированном виде, где одно из измерений, как правило, доминирующее. Они являются главными факторами лояльности к организации. Существуют и другие факторы лояльности, а именно: срок пребывания в организации (т.е. работа в этой организации устраивает конкретного человека больше, чем любая другая работа за ее пределами), чувство единства с организацией (твердая вера в общие цели и ценности) и старание отвечать определенным социальным стандартам.

Эти факторы, влияющие на формирование и поведение личности, имеют непосредственное отношение к антикоррупционной деятельности. Во-первых, меры по построению целостности и воспитанию

добропорядочности могут получить важных «психологических союзников», если они сфокусированы на положительных изменениях, которые будут влиять на дальнейшие взаимоотношения работника со своей организацией. Если организация уделяет основное внимание положительным мерам, направленным на повышение эффективности организации и ее деятельности в целом, а не просто усилению «морального бремени» коррупционных действий, к такой деятельности можно будет привлечь намного больше работников. Это позволит добиться системных результатов в повышении общей эффективности организации и ее деятельности, а желательным «побочным» результатом этих мер станет снижение уровня коррупции. Такие меры будут максимально эффективными, если они будут направлены на весь комплекс факторов влияния на взаимоотношения работников со своей организацией – т.е. лояльность к организации, преданность делу, безопасность условий работы, старание соответствовать определенным социальным стандартам и т.п. – а значит и положительно влиять на поведение максимально большего количества должностных лиц организации.

Организационные вопросы могут иметь большое влияние на способность работников организации противостоять коррупционному риску или, наоборот, на их уязвимость перед коррупционным риском, а также на успех деятельности по построению целостности и воспитанию добропорядочности. Это могут быть такие вопросы, как организационная структура и распределение функций и полномочий, координация и процессы принятия решений. Эти вопросы также касаются мотивационных мер и организационной культуры, которые мы рассмотрим ниже.

Организационная структура – наиболее заметная характеристика организации, которая отличает ее от других организаций и (возможно, не случайно) является наиболее привлекательным объектом для изменений, когда речь идет о необходимости реформ. Если отбросить общие соображения о преимуществах той или иной организационной структуры, остаются несколько человеческих факторов, о которых необходимо вспомнить. Во-первых, независимо от организационной структуры, необходимо обеспечить четкое распределение функций и полномочий, где они не будут нигде пересекаться, и, наоборот, где не будет ситуаций, когда определенная функция или полномочия остаются вне границ компетенции кого-нибудь из ответственных работников (т.е. каждая функция или полномочия должны четко ассоциироваться с конкретными людьми). Это поможет избежать нежелательных коллизий или конфликтов, особенно на уровне руководства – группы людей, которые, по известным причинам, часто конкурируют между собой и защищают свои собственные «эксклюзивные» функции и полномочия. Рациональное распределение функций и полномочий может быть и эффективным инструментом построения целостности и воспитания добропорядочности, поскольку в таком случае к процессам принятия решений привлекаются различные заинтересованные стороны, каждая из которых отвечает за конкретное направление деятельности и имеет собственный круг полномочий. Например, в сфере кадрового менеджмента, за определение кадровых потребностей для осуществления стратегического планирования развития человеческих ресурсов, непосредственный менеджмент карьеры представителей личного состава, а также за анализ и оценку программ должны отвечать разные штабные структуры. По аналогичному принципу должны распределяться и полномочия в сфере оборонных закупок, где за определение потребностей, планирование закупочных циклов, составление и реализацию контрактов и осуществление аудиторских проверок будут отвечать разные структуры. Таким образом создается система естественных сдерживаний и противовесов.

С точки зрения обеспечения стандартов целостности, добропорядочности и прозрачности, огромное значение имеют эффективные *механизмы горизонтальной координации*. Система координации

должна обеспечивать разных заинтересованных игроков возможностями для доступа к одной и той же информации, осуществления оценок с точки зрения собственного направления деятельности и их открытого обсуждения со своими коллегами того же уровня подчинения, но из других направлений деятельности с целью выработки эффективных «вертикальных» решений. Обмен информацией должен происходить без каких-либо препятствий. В идеале, система обмена информацией должна автоматически обеспечивать ее поступление ко всем заинтересованным игрокам, которые имеют соответствующую компетенцию. Регулярные встречи представителей разных ведомств помогут обеспечить высокий уровень прозрачности. В другом случае координация осуществляется через менее прозрачные механизмы неформального общения. Эффективность координации и уровень прозрачности повышаются, когда разные штабные структуры, выполняющие тесно связанные между собой функции и задачи, подчиняются одному и тому же представителю руководства (например, заместителю министра). С другой стороны, структуры, осуществляющие функции надзора (контрольно-бюджетные управления, генеральные инспекторы), должны подчиняться другому представителю руководства, а не тому, кому подчинены структуры, за которые они отвечают.

Человеческие факторы также играют важную роль в обеспечении целостности и добропорядочности *процессов принятия решений*. Участники процессов принятия решений должны быть хорошо известны, т.е. каждое конкретное решение должно четко ассоциироваться с конкретным человеком, который его принимал. Они должны придерживаться четко определенных требований относительно вводных данных для принятия решений, желаемых результатов принятых решений и критериев для принятия тех или иных решений. Люди, которые обладают полномочиями по принятию решений, должны сообщать о конфликтах интересов и даже в отдельных случаях отказываться от принятия решений, если этого требуют конкретные обстоятельства, а также открыто декларировать свое финансовое положение. Вставка 16.1 содержит руководящие рекомендации ООН по избежанию конфликта интересов государственных должностных лиц.

Мотивирование этического поведения

Мотивирование стабильной деятельности является главной задачей менеджмента любой организации. При этом, главнейшая проблема заключается в согласовании интересов организации – задач, этической и контекстуальной деятельности – с нуждами конкретных работников на всех уровнях иерархии потребностей, т.е. физиологических потребностей, безопасности, социальных отношений, уважения, признания и самореализации. Наиболее эффективным инструментом мотивирования является комплекс механизмов положительного «отзыва», в частности:

- похвала, признание и уважение (потребность в уважении и признании);
- формирование навыков коллективной деятельности, лояльность, добрые отношения (помогают формировать чувство единства с другими людьми или группами людей);
- финансовые стимулы (которые удовлетворяют потребности на уровне «безопасность» и обеспечивают ресурсы, необходимые для удовлетворения потребностей высших уровней);
- продвижение по службе (что способствует формированию чувства уважения и признания, а также самореализации).

Вставка 16.1. Рекомендации ООН по избежанию конфликта интересов государственных должностных лиц

II. Конфликт интересов и отказ от права принятия решений

Государственные должностные лица не должны использовать свои служебные полномочия с целью продвижения собственных финансовых интересов или финансовых интересов членов своей семьи. Они не должны принимать участие в любых коммерческих операциях, получать какие-либо должности или функции либо иметь финансовые, коммерческие или другие аналогичные интересы, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их реализацией.

В той мере, в которой к этому обязывает должность, и в соответствии с законодательством или административными положениями, государственные должностные лица должны декларировать свои деловые, коммерческие или финансовые интересы либо деятельность, которые осуществляются с целью получения финансовых прибылей и могут привести к коллизии интересов. В случае возможного или ожидаемого возникновения конфликта интересов между должностными обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, они должны действовать соответственно мерам, принятым с целью снижения или устранения такого конфликта интересов.

Государственные должностные лица никогда не должны прибегать к ненадлежащему использованию государственных средств, собственности, услуг или информации, которые они получают во время выполнения или в результате выполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением их должностных функций.

Государственные должностные лица должны действовать согласно мерам, введенным законом или административными положениями, для того чтобы после ухода с государственной должности они не имели возможности злоупотреблять своим служебным положением на предыдущей государственной должности.

Источник: Организация Объединенных Наций, Международный кодекс поведения ООН для государственных должностных лиц, Приложение, A/RES/51/59, 82-е пленарное заседание (12 декабря 1996 г.)

Мотивация повышается в случае, когда обратная реакция на хорошую работу и этическое поведение постоянно повторяется. Важно отметить, что все вышеупомянутые мотивации являются положительными. Отрицательные мотивации применяются не очень часто. Они могут препятствовать проявлениям неэтичного поведения, но при условии регулярного использования теряют свою эффективность. Отрицательные мотивации могут иметь и серьезный побочный эффект с точки зрения морально-психологического состояния работников и их положительной мотивации, и очень ограниченный эффект с точки зрения мотивации этического поведения и эффективной деятельности. Это еще одно свидетельство важности положительной направленности антикоррупционных мер, когда конструктивная обратная реакция выступает связующим звеном между целостностью, добропорядочностью, прозрачностью, отчетностью и ответственностью, с одной стороны, и положительными мотивационными мерами на уровне организации и каждого ее работника, с другой стороны.

Существование системной коррупции в организации является свидетельством того, что ее мотивационные механизмы не работают и что они больше не соответствуют ожиданиям работников этой организации с точки зрения обеспечения их потребностей. Если организация не в состоянии обеспечить

для своих работников теплой рабочей обстановки, или если уровень заработной платы работников не позволяет им даже прокормить самих себя и свои семьи, работники будут скорее выискивать разные отговорки, лишь бы не появляться на работе, чем мерзнуть, и будут скорее красть, чем голодать. Если командная вертикаль не в состоянии побороть «дедовщину», военнослужащие будут стараться обезопасить свое здоровье и жизнь путем полной покорности и приспособления к требованиям тех, кто над ними издевается или угрожает их безопасности, даже если ценой такого приспособления будет участие в коррупционных или других преступных действиях. Если поведение системы является непредсказуемым и если в ней царит беспорядок, работники будут связывать развитие своей карьеры не с кадровым управлением организации, а с отношениями с «нужными людьми» (покровителями или друзьями). Если организация не беспокоится об укреплении своей корпоративной идентичности и если работники не ассоциируют себя с соответствующей организацией, они удовлетворяют свою потребность в социальных отношениях за счет создания неформальных групп внутри организации. Если вооруженные силы не имеют высокого авторитета в обществе, ценность «добросовестной службы» как атрибута признания и уважения снижается, а вместо этого на первый план выходит старание «любой ценой» добиться экономического успеха. И, в конце концов, если система не работает, как следует, и если ее механизмы управления разбалансированы, даже наиболее ответственные работники не будут видеть никакой другой (но этической с их точки зрения) альтернативы, чем нарушение законодательства как единственно возможного средства для выполнения поставленной перед ними задачи.

Поэтому проблема построения целостности и воспитания добропорядочности в организациях, пораженных системной тотальной коррупцией, связана не только и не столько с созданием мотиваций этического поведения, сколько с модернизацией существующих механизмов мотивации таким способом, который обеспечит реформирование стимулов поведения на индивидуальном и организационном уровнях (см. Вставку 16.2). Это требует особого внимания к вопросам формирования организационной культуры.

Организационная культура

Кроме структуры, правил и процессов, атрибутом каждой организации выступает ее собственная организационная культура. Организационная культура – это способ осуществления организацией своей деятельности, т.е. определенная модель общих базовых основ и подходов, которые организация считает приемлемыми с точки зрения выполнения внутренних задач и взаимодействия с внешними субъектами. Такая модель активно культивируется среди новых членов организации как единственный надлежащий способ восприятия этих вопросов и соответствующего поведения. Эта модель существует на трех уровнях:

- характерные атрибуты, по которым организация идентифицируется во внешнем мире, в том числе логотипы организации на ее объектах, оборудовании, предметах интерьера в офисных помещениях и в дресс-коде работников организации, а также методы ее взаимодействия с внешними игроками;
- внутренняя культура, которая открыто и активно декларируется, в том числе программные заявления, девизы, кодексы поведения и личные ценности, широко культивируемые внутри организации;

Вставка 16.2. Руководящие рекомендации по созданию мотивационных механизмов в оборонной организации

1. Установление четких требований к деятельности по всем направлениям: задачи, этические, контекстуальные. Обнародование/публикация четко определенных правил и стандартов; внедрение и соблюдение требований кодекса поведения для всех гражданских и военных должностных лиц.
 2. Введение четко определенных процедур, которые будут эффективно работать, а их требования будут строго соблюдаться. Процедуры аттестации, повышения в звании и назначения на должности должны оцениваться с точки зрения добросовестности, добропорядочности и объективности, и должны всегда находиться в центре внимания руководства организации. Внедрение стимулов, которые будут направлены на удовлетворение потребностей на всех уровнях иерархии потребностей Маслоу.
 3. Активное культивирование новых требований и процедур среди руководящего состава. Они должны четко понимать, что их целью является повышение качества и результативности деятельности за счет использования новых, более эффективных путей.
 4. Создание среди руководства организации надлежащей мотивации к внедрению новой, хорошо функционирующей системы, в эффективности которой будет лично заинтересован каждый из представителей руководства, в том числе путем организации откровенных (закрытых) дискуссий с гражданскими и военными должностными лицами, а также встреч с руководителями подразделений на местах.
 5. Применение информационных мер, которые помогут донести новые требования и принципы до рядовых военнослужащих, должностных лиц оборонной организации и широких слоев общества, в том числе членов семей представителей оборонной организации. Надлежащее влияние со стороны членов семьи может стать важным инструментом убеждения главы семьи в необходимости принятия новых стандартов (даже если это приведет к снижению уровня семейного дохода).
 6. Введение четко определенных санкций за нарушение требований и стандартов, которые должны адекватно отражать уровень нарушения. Экономия ресурсов за счет преобладающего применения административных наказаний, а не криминального преследования нарушителей процедурных требований. Несколько случаев показательных (и полностью адекватных) наказаний, широко освещаемых в СМИ, будут выступать сдерживающим фактором последующих нарушений новых требований и стандартов.
 7. Регулярный анализ и оценка достигнутых результатов вместе со всеми ведущими участниками.
- неписанные правила, которые нигде официально не публикуются и не упоминаются в процессе повседневного взаимодействия внутри организации; некоторые из «неписанных правил» могут существовать только на подсознательном уровне, в то время как другие могут быть под строгим запретом (обсуждаться только в процессе неформального общения, например, во время перекуров).

Элементы организационной культуры на первом уровне открыты для внешнего мира и поддаются наблюдению. Элементы второго уровня можно определить путем исследований, социологических

опросов или интервью. Но людям, не знакомым с организацией (в том числе и новым руководителям), бывает очень трудно понять культурные особенности организации на третьем уровне. Это одна из причин, которая объясняет, почему такой атрибут организации, как организационная культура, наиболее тяжело среди всех других атрибутов поддается изменениям и является наиболее стабильным из всех других физических атрибутов организации (организационная структура, процессы, руководство и т.п.). Другая причина стойкости организационной культуры третьего уровня к внешнему влиянию заключается в том, что культура организации во многом зависит от личных качеств представителей ее руководства, составляющих так называемую «доминантную коалицию» – группу ведущих менеджеров и руководителей, которые все вместе контролируют ресурсы организации и определяют цели ее деятельности.

Организационная культура проявляется не только в формальной деятельности организации, но и в ее деятельности на неформальном уровне – неофициальных рабочих и социальных отношениях, которые существуют параллельно с официальными отношениями в каждой организации. Неформальная деятельность организации выполняет несколько важных функций:

- укрепление культурных и социальных ценностей внутри неформальных групп;
- обеспечение социального статуса и потребности в уважении и признании через тесное взаимодействие на личном уровне;
- предоставление возможности членам неформальной группы обсуждать и оценивать действия руководства;
- обеспечение общественного контроля за поведением членов неформальной группы путем осуществления влияния и регулирования поведения внутри группы и за ее пределами.

Неформальное измерение существования организации характеризуется высоким уровнем стойкости к изменениям; члены неформальной группы стараются укреплять общие ценности и стиль жизни внутри группы и имеют эффективные инструменты общественного контроля за поведением членов группы с целью укрепления единства группы и координирования внешнего влияния на ее деятельность. Там, где деятельность неформальных групп внутри организации пересекается с интересами доминантной коалиции, стойкость к изменениям неформальной организации усиливается до максимально возможного уровня.

Организационная культура: Друг или враг мотивации положительного поведения?

Организационная культура существует в жестком треугольнике формальной организации, неформальной организации и доминирующей коалиции, за счет чего она обеспечивает мощные инструменты влияния на поведение членов организации. Когда работник имеет дело с одинаковыми взглядами и подходами в своей повседневной работе, социальных отношениях и контактах с представителями руководства организации, они быстро ассимилируются в виде социальных норм и превращаются во внутренние мотивы его поведения.

Если организационная культура в течение длительного времени остается этичной и профессиональной, руководство организации имеет возможность превратить ее в мощный мотив положительного поведения. В состав положительных социальных инструментов формирования мотиваций этичного по-

ведения в плоскости построения целостности и воспитания добропорядочности могут входить такие элементы, как награждение премиями или другие виды наград, публикация положительных материалов в прессе или обсуждение конкретных примеров положительного поведения на уровне совещаний высшего руководства организации. В комплекс отрицательных инструментов могут входить такие меры, как обсуждение конкретных примеров неэтичного поведения во время заседаний аттестационных комиссий, публичное объявление выговора за неэтичное поведение, бойкот нарушителей со стороны общества, а также увольнение или временное отстранение от должности. Но для того, чтобы эти меры имели желаемый эффект, члены организации должны нести общую ответственность за использование этих инструментов и хорошо понимать, что их применение соответствует интересам организации и интересам соблюдения ее социальных норм.

Тем не менее в организациях, где коррупция уже стала нормой, роль организационной культуры может оказаться не такой положительной. Коррупционные сети могут формировать собственные неформальные группировки внутри организации. Если деятельность организации полностью разбалансирована на системном уровне, специалисты оборонной организации могут прибегать к услугам этих неформальных сетей для получения результатов, которых им не может обеспечить формальная организация, даже когда это непосредственно касается профессиональной деятельности конкретного специалиста. Неформальная организация – через коррупцию, лоббизм и использование служебных полномочий в личных интересах – действительно может обеспечивать более мощную и стабильную мотивацию поведения, чем формальная организация. Результатом такой ситуации может быть переход «доминантной коалиции» под влияние неформальной организации, т.е. фактический захват власти в организации теневой элитой.

В таком случае настроенные на реформы представители руководства организации будут иметь дело с организационной культурой, которая формируется и распространяется через мощные неформальные сети и активно стимулирует коррупционное поведение. Если эта проблема не решается, под угрозой оказывается и успех всех других реформ в организации: даже когда изменяются структуры и процессы, «способ осуществления организацией своей деятельности» изменить будет невозможно. Стойкость к изменениям можно снизить за счет комплекса специальных мер (один из примеров приведен в тексте Вставки 16.3).

Изменение организационной культуры требует огромных усилий и ресурсов со стороны руководства организации. Оно также может привести к разбалансированию повседневной деятельности организации. В странах, где тотальной коррупцией поражено само общество, руководству оборонной организации будет еще сложнее формировать культуру, нормы и стандарты которой отличаются от общих норм и стандартов, принятых в обществе. Если руководство оборонной организации действительно хочет добиться качественных изменений организационной культуры, оно должно убедиться в том, что эти усилия найдут достаточную поддержку со стороны представителей руководящего состава организации (которые составляют большинство доминантной коалиции). При отсутствии такой четкой поддержки или в случае невозможности увольнения тех, кто не хочет изменений, и назначения на их место компетентных специалистов, поддерживающих курс на реформы, использование других ограниченных ресурсов (усилия руководства и политический капитал), скорее всего, не обеспечит желаемого эффекта с точки зрения трансформации организационной культуры и распространения обновленной культуры на всех уровнях деятельности оборонной организации.

Вставка 16.3. Стратегия изменения организационной культуры

Изменение организационной культуры не может произойти за один день. Это довольно долгий процесс, хотя бы с той точки зрения, что работникам требуется некоторое время для того, чтобы привыкнуть и приспособиться к новым стандартам и способам ведения дел. В компаниях с очень мощной и специфической организационной культурой, таким же мощным может быть и сопротивление трансформационным усилиям. Ниже приводится перечень руководящих рекомендаций, на которых может строиться стратегия изменения организационной культуры:

Формулирование четкого стратегического видения

Четкое видение новой стратегии организации, общих ценностей и моделей поведения поможет дать толчок культурным изменениям и направить их в верном направлении.

Открытая заинтересованность в культурных изменениях со стороны высшего руководства

Культурные изменения должны идти с самого высокого уровня организации, так как заинтересованность в изменениях со стороны высшего руководства является необходимой предпосылкой успеха и важным сигналом для всех других членов организации.

Создание образцов успешных культурных изменений на самом высоком уровне организации

Заинтересованность в изменениях со стороны высшего руководства организации должна быть заметной и проявляться в виде новых ценностей и моделей поведения, которые будут служить образцом при внедрении аналогичных изменений и на всех других уровнях организации. Также важно, чтобы руководство организации демонстрировало связи и с уже существующей культурой способом, который поможет снизить уровень недоверия и опасения радикальных изменений.

Модернизация организации в поддержку организационных изменений

Это могут быть совсем незначительные модернизационные меры, необходимые для внедрения нового элемента культуры или перехода к другой модели руководства (например, от авторитарно-авторитарной модели, где важнейшие решения принимаются единолично руководителем организации, к модели коллегиального руководства) с целью содействия культурно-трансформационным мерам.

Отбор новых работников и содействие их адаптации в коллективе; избавление от работников, не отвечающих новым требованиям и стандартам

Реализации культурных изменений может способствовать обновление личного состава организации. Назначение новых работников и избавление от старых может происходить с учетом их соответствия или несоответствия требованиям и стандартам новой культуры.

Учет этических и правовых последствий

Изменения в сфере прав, функций и полномочий людей в результате изменений организационной культуры могут иметь морально-этические и правовые последствия.

Источник (в адаптированном виде): Томас Г. Куммингс и Кристофер Г. Уорли, *Организационное развитие и изменения* (Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, *Organization Development and Change*), 8-е издание (Thomson South-Western, 2005 г.).

При определении уровня амбициозности деятельности по трансформации организационной культуры используются подходы на двух уровнях. На одном уровне применяются широкие информационные меры, призванные обеспечить понимание и восприятие новых стандартов поведения и предохранителей от неэтичного поведения на всех уровнях оборонной структуры. В сочетании с умеренными мерами по обеспечению соблюдения новых стандартов и норм поведения, целью такой деятельности будет реальное (но, скорее всего, умеренное) снижение коррупции в количественном измерении. В то же время осуществляются активные меры на уровне небольшой группы специалистов с целью обеспечения качественной трансформации способов ведения дел в одном конкретном сегменте деятельности оборонной организации. Успех реформ в этом сегменте станет примером и для других сегментов деятельности. Это также позволит создать команду приверженцев реформ, которые уже будут иметь соответствующий опыт и смогут действовать как внутренние агенты изменений и во всех других сферах оборонной системы.

Вставка 16.4. Культивирование успешной практики обмена профессиональными знаниями и опытом

Успешность деятельности по обмену знаниями и опытом, а также развитие неформальных отношений специалистов в одной конкретной профессиональной сфере зависят от направления и целей такой деятельности, а также от интересов и ресурсов ее участников. Ниже мы приводим перечень рекомендованных мер, которые помогут повысить эффективность такой деятельности:

- приглашение и поощрение специалистов к участию в деятельности на всех уровнях – руководство группы, активная часть группы и группа поддержки;
- определение и поддержка наиболее оптимального режима работы профессиональной группы; ее члены должны регулярно встречаться, обсуждать общие проблемы, развивать и расширять направления совместной деятельности;
- в работе группы должны присутствовать как обычные элементы, так и элементы новизны и неожиданности, которые будут поддерживать интерес членов группы к дальнейшей совместной деятельности; использование как уже существующих, так и инновационных схем обучения и обмена опытом;
- обсуждение проблем и обмен опытом должны происходить как на публичном уровне, так и на уровне частного общения;
- создание возможностей для открытого обсуждения общих проблем как с точки зрения их внутреннего видения, так и с точки зрения «взгляда со стороны»;
- члены группы должны ощущать важность своей деятельности и поддерживать открытый откровенный диалог по этому вопросу;
- механизмы работы профессиональной группы должны обеспечивать возможности для ее естественного развития.

Источник: Этьен Венгер, Ричард Макдермотт, Вильям Шнайдер, *Культивирование сообществ по обмену профессиональными знаниями и опытом* (Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice*), (Бостон, МА: Harvard Business Press, 2002 г.).

В министерстве обороны, состоящем преимущественно из гражданских служащих, логическими направлениями таких целенаправленных мер могут быть такие подразделения, как занимающиеся вопросами стратегического планирования управления, контрольно-ревизионные управления, а также отдельные представители руководящего состава среднего и высшего уровней, которые воспринимают и поддерживают необходимость реформ.

В вооруженных силах боевые офицеры, имеющие опыт участия в международных операциях, могут активно поддерживать меры по реформированию организационной культуры и, пользуясь своим статусом и влиянием на подчиненных, способствовать внедрению норм этического поведения, которые рассматривают целостность и добропорядочность как важные составляющие успеха оперативной деятельности организации.

При осуществлении активных мер в этом направлении желательно было бы использовать и такой полезный вспомогательный инструмент, как обмен профессиональными знаниями и опытом. Этим будет заниматься группа людей одинаковой профессиональной специализации, которые будут активно сотрудничать между собой с целью обмена знаниями и опытом в соответствующей профессиональной сфере. Путем обмена знаниями и опытом и общения на неформальном уровне, они начинают ощущать свою принадлежность к одному общему делу, которое их объединяет, и формируют собственную неформальную группу внутри организации. Такая неформальная деятельность может в определенной степени служить противовесом влиянию неформальных групп коррупционного направления и создаст механизм для внедрения культурных изменений, даже при условии недостаточной поддержки со стороны руководителей среднего звена. Неформальные взаимоотношения внутри группы также помогут ее членам создать социальный капитал, который пригодится в их профессиональной деятельности и развитии их карьеры. В тексте Вставки 16.4 приводятся некоторые руководящие рекомендации по формированию успешной практики обмена знаниями и опытом.

Выводы

Даже в системах с высоким уровнем коррупции для большинства из членов системы вопрос «быть или не быть коррупционером» возникает не так уж и часто. С другой стороны, эти люди каждый день принимают тысячи решений, каждое из которых имеет свои последствия с точки зрения целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, а значит и влияют на общий коррупционный климат в системе. Поэтому главным направлением антикоррупционных усилий должно быть надлежащее мотивирование таких конструктивных решений. Эта деятельность будет наиболее эффективной и успешной при условии достижения согласованности интересов конкретного индивида, организации и общества, и когда эта согласованность будет постоянно поддерживаться за счет мер положительной направленности. Антикоррупционные меры, поддерживающие (положительные) или угрожающие (отрицательные) потребностям конкретного человека, могут осуществляться с учетом разнообразия и отличия потребностей различных людей, а также их расположения в иерархии потребностей каждого конкретного человека. Потребности организации могут быть удовлетворены за счет четкого распределения функций и полномочий внутри организации, эффективной горизонтальной координации и обеспечения целостности и добропорядочности процессов принятия решений. Если

организационная культура этична и профессиональна, она может служить мощным мотиватором поведения на уровне формальных процессов, деятельности неформальных групп внутри организации и на уровне руководства организации. Если организационная культура не является этичной, ее трансформация в этичную культуру должна стать приоритетным направлением деятельности руководства оборонной организации. Без решения этого вопроса не будут иметь желаемого эффекта и реформы во всех других сферах деятельности оборонной организации. Это очень длительный процесс, но его можно успешно осуществить при условии наличия политической воли и терпения, а также за счет поиска приверженцев и союзников реформ внутри организации.