

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

ЗМІСТ

Частина I	Вступ	1
Розділ 1	Ракова пухлина корупції	3
Розділ 2	Стратегічний підхід до будування цілісності, виховання доброчесності та зниження рівня корупції в оборонному секторі	15
Розділ 3	НАТО та розвиток програми з будування цілісності і виховання доброчесності	27
Розділ 4	Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будування цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони	37
Частина II	Корупційні ризики та слабкі місця оборонного сектору	49
Розділ 5	Кадрова політика	51
Розділ 6	Бюджетний процес та фінансовий менеджмент у воєнній сфері	71
Розділ 7	Закупівельна діяльність в оборонній сфері	89
Розділ 8	Офсетні схеми	108
Розділ 9	Потенційні переваги та ризики аутсорсингу, приватизації і приватно-державного партнерства при їх запровадженні у сфері оборони	124
Розділ 10	Утилізація надлишкового майна та об'єктів інфраструктури	141
Розділ 11	Участь персоналу та активів збройних сил в економічній діяльності	155
Розділ 12	Питання доброчесності в контексті військових операцій	169
Розділ 13	Боротьба з корупцією у сфері оборони в країнах з невирішеними територіальними суперечками та замороженими конфліктами	182
Частина III	Виховання доброчесності та скорочення корупційного потенціалу в оборонних структурах	197
Розділ 14	Важливість виховання доброчесності	199
Розділ 15	Нормативно-правове забезпечення	206
Розділ 16	Роль людського чинника	228
Розділ 17	Роль уряду	245
Розділ 18	Роль парламентів та рахункових структур	264
Розділ 19	Роль інституцій омбудсмена	277
Розділ 20	Оборонна промисловість як союзник у зниженні корупції	293
Розділ 21	Роль громадянського суспільства і засобів масової інформації	305
Розділ 22	Роль міжнародних організацій	327

Частина IV	Імплементация програм виховання доброчесності	343
Розділ 23	Практична робота над змінами.....	355
Розділ 24	Врахування культурної специфіки конкретної організації під час реалізації заходів з будування цілісності й виховання доброчесності.....	359
Додаток I	374
Додаток II	379
Додаток III	381

Розділ 16

Роль людського чинника

Якими б не були нормативно-правові або організаційні основи діяльності оборонних організацій, їх утворюють саме люди. Отже, головним завданням антикорупційних зусиль в оборонному секторі має стати вплив на людську поведінку, тобто сприяння проявам професійної та етичної поведінки і, у той же час, перешкоджання використанню державної посади з метою персонального збагачення. У Розділі 2 розглядаються два підходи до цієї діяльності. Перший полягає у перешкоджанні корупційним діям шляхом підвищення моральних втрат, або «морального тягаря» корупційної поведінки. Другий шлях спрямований на перешкоджання корупції через комплекс заходів з підвищення очікуваних ризиків корупційної поведінки, який поєднує у собі підвищення вірогідності викриття та забезпечення невідворотності покарання. Вищезазначені завдання вирішуються за допомогою трьох інструментів: будування цілісності і виховання доброчесності; підвищення рівня прозорості; і, нарешті, підвищення стандартів звітності й відповідальності.

Цей розділ розглядає зазначені підходи та інструменти у більш широкому контексті. Аналізуючи, яким чином можна найкраще зрозуміти дії конкретної особи та впливати на них, ми розглядаємо мотиви поведінки, а також більш широкий організаційний контекст, у якому ці мотиви здійснюють свій вплив на поведінку конкретної особи. Також розглядаються шляхи, за допомогою яких оборонні організації можуть максимально підвищити стандарти етичної й професійної поведінки і, одночасно, перешкоджати проявам неетичної поведінки. І, насамкінець, пропонуються шляхи до створення такого організаційного середовища, яке стимулюватиме його членів до прийняття рішень, що відповідають вимогам етичної поведінки.

Мотиви людської поведінки

Поведінка – це сукупність усіх актів дій чи бездіяльності, які здійснює людина. Якщо говорити мовою науки, поведінка – це «сукупність видимих реакцій організму – які можна спостерігати та описати – на внутрішні й зовнішні стимули». Етичні дії складають тільки один з елементів загальної поведінки людини. Поведінка може бути свідомою чи підсвідомою (інстинктивною), відкритою чи прихованою, добровільною чи примусовою, та проявляється, у тому числі, у вигляді будь-яких дій, які можна спостерігати ззовні, а саме: говоріння, пересування чи прояв емоцій. Поведінка обумовлюється як внутрішніми мотивами, так і зовнішнім соціально-природним середовищем. До внутрішніх мотивів відносяться спадковість, знання, якості особистості, світовідчуття, цінності, здібності та потреби. До комплексу зовнішніх мотивів входять соціальні

стимули (які виходять з боку інших людей), фізичні стимули (кліматичні і географічні умови, інфраструктура, об'єкти) та події.

Конкретні поведінкові моделі відображають намагання людини впливати на зовнішнє середовище з метою задоволення власних потреб. Ці потреби проявляються у свідомості людини у вигляді бажань, які наука визначає як «мотиви» та підрозділяє на «свідомі» та «підсвідомі». Наслідки конкретної поведінки, заплановані чи незаплановані, створюють зворотну реакцію, як безпосередньо, тобто через виникнення почуття, що актуальна потреба була (або не була) задоволена, так і опосередковано – через сигнали, які ми отримуємо від інших людей. Ця зворотна реакція трансформується у зовнішній мотив, який впливатиме на подальшу поведінку. Вплив цієї зворотної реакції можна посилити за рахунок постійного повторення дій, що її викликають, а також перетворити її на внутрішній мотив, наприклад, за рахунок впровадження норм суспільної поведінки.

Різні моделі поведінки часто приводять до незапланованих наслідків, як позитивних, так і негативних, які можуть бути безпосередньо пов'язаними з конкретною актуальною потребою, можуть бути пов'язаними з нею лише частково або зовсім не мати ніякого відношення до конкретної актуальної потреби. В останньому випадку, не завжди можна правильно зрозуміти та оцінити зворотну реакцію, оскільки іноді буває дуже важко відслідкувати логічний зв'язок між конкретною поведінкою та її наслідками. Наприклад, людина отримує престижну премію і логічно вважає, що ця премія дісталася їй у якості відзнаки за багато годин понаднормової роботи, яку вона виконувала добровільно і безкоштовно. Але ця людина може навіть не здогадуватись про те, що її колеги не хочуть отримання такої премії, тому що вважають, що у такому випадку їм також доведеться безкоштовно відпрацювати певну кількість годин понад робочої норми.

Необхідно зазначити, що різні потреби мають різну цінність для людини. У середині минулого століття видатний американський вчений та засновник гуманістичної психології Абрахам Маслоу (Abraham Maslow) створив теорію, нині відому як «піраміда Маслоу» або «ієрархія людських потреб», згідно з якою певні потреби, якщо вони не задовольняються, стають більш потужними мотивами людської поведінки, ніж інші. Коли людина відчуває спрагу, вона спершу починає шукати воду, а вже потім їжу. Коли вона голодна, пошуки їжі будуть цікавити її більше, ніж отримання задоволення від своєї роботи. Коли людина почувається незахищеною (фізично, психологічно або фінансово), вона не може концентрувати свою увагу на реалізації свого потенціалу через повне розкриття своїх здібностей та спроможностей. Згідно з теорією Маслоу, всі людські потреби розподіляються в залежності від їх пріоритетності у вигляді піраміди і задовольняються поступово, починаючи від потреб базового рівня. Перехід до кожного наступного рівня у більшості випадків може розпочинатись тільки після задоволення потреб попереднього рівня.¹ Після задоволення потреб нижчого рівня, вони втрачають свою актуальність як мотиви поведінки, а людина одразу починає шукати шляхи для задоволення потреб наступного рівня

¹ Ця теорія була вперше сформульована у роботі Маслоу «Теорія людської мотивації», *Psychological Review* 50:4 (липень 1943 р.): 370-396.

пріоритетності. Теорія Маслоу має широке застосування й у наш час і заслуговує більш детального розгляду у контексті цього розділу (див. Мал. 16.1). За теорією Маслоу, ієрархія людських потреб складається з наступних елементів:

Фізіологічні потреби

Найбільш важливими потребами, від яких залежить фізичне виживання організму, є потреба у кисні, їжі і воді, а також у підтриманні на відносно постійному рівні температури тіла. На цьому ж рівні знаходяться такі потреби, як потреба бути активним, потреба у відпочинку і сні, потреба у позбавленні від відходів життєдіяльності, потреба в уникненні болю, а також потреба у сексуальних стосунках. Коли людина позбавлена можливостей для задоволення цих базових потреб, вони займають головне місце в ієрархії її потреб.

Безпека

Коли базові фізіологічні потреби вже задоволені і більше не виступають мотивами поведінки людини, у неї виникає потреба у забезпеченні власної безпеки. Ця потреба стосується не тільки безпеки фізичного тіла та здоров'я людини, але й ресурсів, які дозволять їй забезпечувати свої фізіологічні потреби у майбутньому. До цієї категорії належать матеріальні ресурси, як-от: гроші, майно та власність, соціальні ресурси (сім'я, робота) і навіть прагнення до більш глобального порядку чи обмежень.



Мал. 16.1: Ієрархія людських потреб за Маслоу²

² Джанет А. Саймонс, Дональд Б. Ірвін, Беверлі А. Дріннієн, «Психологія – пошук порозуміння» (Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, Psychology – The Search for Understanding) (Нью-Йорк, West Publishing Company, 1987 р.).

Любов, спілкування та соціальні зв'язки

Після задоволення потреб двох перших категорій, людина починає перейматись такими проблемами, як відчуття самотності та відрив від суспільства.

Такі почуття є проявами потреби у коханні чи тісних стосунках з іншою людиною, а також у приналежності до певних соціальних груп (як, наприклад, голод є проявом потреби у їжі) та задовольняються за рахунок дружби, романтичних стосунків і участі у суспільному житті. Це передбачає прояв дружніх чи ніжних почуттів до інших людей та отримання подібних почуттів у відповідь, а також почуття єдності з певними групами суспільства.

Повага й визнання

Коли задоволено потреби перших трьох рівнів, людина починає концентрувати свою увагу на бажанні отримати визнання та повагу з боку інших людей. Згідно з теорією Маслоу, ця потреба може проявлятися в одній з двох форм. Перша форма потреби у визнанні та повазі проявляється у бажанні отримувати знаки поваги з боку інших осіб, що приводить до формування почуття власного статусу, визнання, захоплення, уваги, репутації, гідності чи навіть переваги над іншими людьми (коли інші люди починають демонструвати ознаки слухняності й покорі). Маслоу вважав таку форму задоволення потреби в повазі й визнанні нижчою формою, оскільки її реалізація залежить від дій інших людей. Друга форма – це потреба у самоповазі, яка охоплює такі почуття, як впевненість у собі, заможність, успіх у житті та реалізація власного потенціалу. Маслоу вважав її вищою формою, тому що її реалізація меншою мірою залежить від дій інших людей.

Самореалізація

На четвертому рівні ієрархії знаходиться потреба в самореалізації, тобто бажання виявити усі свої індивідуальні здібності та роль як особистості: «Музикант має створювати музику, художник має малювати, а поет має писати».

Ця потреба реалізується за рахунок самоповаги та поваги до інших, а також доброзичливості й толерантності, інтересу до зовнішнього світу, розвитку власної особистості, етичної поведінки і потягу до знань. На практиці, ці атрибути самореалізації залежать від кожної конкретної особистості, на відміну від чітких та універсальних атрибутів потреб, що знаходяться на чотирьох попередніх рівнях «піраміди».

Для здійснення ефективного менеджменту й керівництва дуже важливо розуміти базову динаміку людської поведінки, тобто мотиви поведінки, поведінку як таку, її наслідки та реакції на ті чи інші наслідки поведінки.

Створена Маслоу ієрархія людських потреб є цінним допоміжним інструментом, який дозволяє розмежовувати та розуміти різні потреби, що стимулюють і управляють поведінкою працівників. Вона також може виявитися дуже корисним інструментом і з точки зору розробки та планування напрямків антикорупційної стратегії. Наприклад, традиційні заходи з перешкоджання проявам корупційної поведінки діють на рівні другого рівня ієрархії потреб. У даному випадку, особи, помічені у корупції, ризикують втратою зарплатні, посади чи навіть свободи, тобто атрибутів, які належать до сфери «безпеки». Однак стримуючий ефект цих ризиків може

знижуватись для тих осіб, які вже задовольнили свої потреби на рівні «безпеки», і тепер їх увага сконцентована на задоволенні потреб наступного рівня (стосунки з іншими людьми, повага й визнання). Такі особи можуть бути майже невразливими до ризиків на рівні «безпеки». Вразливість до ризиків на цьому рівні ієрархії потреб підвищується тільки у тому випадку, коли ці ризики набувають постійного характеру. Для таких осіб більш ефективними можуть бути запобіжні заходи, які загрожують їх потребам на третьому (соціальні стосунки) та четвертому (повага і репутація) рівнях ієрархії потреб. Те ж саме стосується і заходів з будування цілісності й виховання доброчесності – якостей, які у своєму первісному вигляді, з точки зору «морального закону» Канта, притаманні тільки представникам дуже малої частки населення, для яких головною метою в житті є моральне самовдосконалення та самореалізація. Загалом, регулювання мотивів людської поведінки на усіх рівнях ієрархії потреб вимагає застосування комплексу заходів, куди входять заходи як стримуючого/обмежувального характеру, так і заохочувальні заходи, що стимулюватимуть етичну й професійну поведінку.

Організаційний контекст

Перед тим, як перейти до більш детального аналізу питання стимулювання етичної поведінки, необхідно спочатку розглянути організаційний контекст, у якому реалізується поведінка людини. Коли мова заходить про конкретну організацію, дискусія, як правило, зводиться до її організаційної структури, функцій та завдань, стосунків з іншими організаціями і, нарешті, ключових процесів, у той час, як людський елемент майже не обговорюється. Однак з точки зору боротьби з корупцією, більш ефективним є метод аналізу й оцінки організаційної поведінки, який передбачає здійснення систематичного аналізу взаємостосунків між окремими особами та групами осіб, а також взаємовідносин між самою організацією і її внутрішньою соціальною системою та соціальним середовищем, у якому вона функціонує. Нижче ми розглянемо деякі окремі складові такого аналізу.

Поведінка *конкретної особи*, якщо розглядати її у контексті взаємостосунків з організацією, існує у трьох вимірах. Перший вимір стосується *діяльності*, а конкретніше – видів діяльності та результатів, яких необхідно досягти для отримання запланованого ефекту. Більшість організацій приділяють максимум уваги менеджменту саме цього виміру її існування, де головним питанням є належна мотивація окремих працівників та груп працівників з метою підвищення ефективності й результативності діяльності. Другий вимір стосується *етичних стандартів діяльності*, тобто здійснення діяльності у спосіб, який відповідає стандартам етичної поведінки. На мінімальному рівні такі стандарти мають забезпечувати дотримання вимог законодавства, але в ідеалі бажано було б, щоб відповідні заходи стимулювали доброчесну поведінку й на рівні загальних суспільних цінностей. Це головний вимір, на якому фокусується антикорупційна діяльність, а також більш глобальна діяльність, спрямована на забезпечення дотримання вимог законодавства та правил конкретної організації. Третій вимір професійної поведінки охоплює *контекстуальний простір*, а конкретніше, ті види діяльності, які не стосуються безпосередньо професійних функцій, але впливають на ефективність діяльності колег по роботі,

груп працівників та організації в цілому. Одним словом, це загальний контекст, у якому працює даний конкретний індивід. Цьому виміру приділяється недостатньо уваги, хоча він представляє важливий стратегічний напрямок роботи з формування організаційного і культурного середовища, в якому здійснюється конкретна діяльність і приймаються рішення щодо того чи іншого етичного вибору.

Важливо зазначити, що антикорупційна діяльність є тільки одним з багатьох елементів етичного середовища. Вирішення етичних питань є частиною звичайної повсякденної діяльності, навіть за умов низького рівня корупції. Найбільш поширеними проявами неетичної поведінки є намагання діяти «в обхід» стандартних вимог контролю якості, неповідомлення інформації про аварії чи нещасні випадки, махінації з лікарняними листками (невиправдано довге або часте перебування на лікарняному чи надання неправдивої інформації про відсутність на роботі начебто через хворобу), уведення в оману замовників чи споживачів, а також неналежна поведінка (невиправданий тиск, цькування чи знуцання) по відношенню до колег. Результати опитувань та досліджень свідчать, що особи, які частіше за інших вдаються до неетичних дій, пояснюють свою поведінку проблемами менеджменту, зокрема, необхідністю діяти у рамках встановлених обмежень, у тому числі й бюджетних, слабкістю керівництва, недостатнім ресурсним забезпеченням діяльності, великим навантаженням на роботі чи недооцінкою результатів власної діяльності. Цікаво, що при цьому особисті фінансові проблеми знаходяться у самому низу цього списку.

Особистість складається з постійних моделей поведінки, що формуються та поступово проявляються протягом професійної діяльності. Особистість є явищем багатограним та комплексним. Однак, з точки зору того, як працівник пристосовується до умов конкретного робочого середовища, існують тільки три головні виміри, які характеризують *взаємостосунки конкретної особи з організацією*, в якій вона працює. Це:

- *почуття приналежності до організації*. Чітке асоціювання індивіда з організацією, в якій він працює; намагання отримати визнання в межах цієї організації та просування по службі як важливі виміри успіху;
- *професіоналізм*. Чітке асоціювання індивіда зі змістом своєї діяльності, а не з організацією, на користь якої вона здійснюється;
- *нейтральне ставлення до організації*. Особа асоціює себе з іншими речами, не пов'язаними з організацією, на яку вона працює.

Для кожної конкретної особи ці три виміри існують у певному збалансованому вигляді, де один з вимірів, як правило, є домінуючим. Вони є головними чинниками лояльності до організації. Існують ще й інші чинники лояльності, а саме: термін перебування в організації (тобто робота в цій організації влаштовує конкретну особу більше, ніж будь-яка інша робота за її межами), почуття єдності з організацією (тверда віра у спільні цілі й цінності) та намагання відповідати певним соціальним стандартам.

Ці чинники, які впливають на формування й поведінку особистості, мають безпосереднє відношення до антикорупційної діяльності. По-перше, заходи з будування цілісності й ви-

ховання доброчесності можуть отримати важливих «психологічних союзників», якщо вони сфокусовані на позитивних змінах, що впливатимуть на подальші взаємостосунки працівника зі своєю організацією. Якщо організація приділяє основну увагу позитивним заходам, спрямованим на підвищення ефективності організації та її діяльності в цілому, а не просто посиленню «морального тягаря» корупційних дій, до такої діяльності можна буде залучити набагато більше працівників. Це дозволить добитися системних результатів у підвищенні загальної ефективності організації та її діяльності, а бажаним «побічним» результатом цих заходів стане зниження рівня корупції. Такі заходи будуть максимально ефективними, якщо вони будуть спрямовані на увесь комплекс чинників впливу на взаємостосунки працівників зі своєю організацією – тобто лояльність до організації, відданість справі, безпека умов праці, намагання відповідати певним соціальним стандартам і т. ін. – а отже й позитивно впливати на поведінку максимально великої кількості посадових осіб організації.

Організаційні питання можуть мати великий вплив на спроможність працівників організації протистояти корупційному ризику або, навпаки, на їх вразливість до корупційного ризику, а також на успіх діяльності з будівництва цілісності й виховання доброчесності. Це можуть бути такі питання, як організаційна структура та розподіл функцій і повноважень, координація та процеси прийняття рішень. Ці питання також стосуються мотиваційних заходів та організаційної культури, які ми розглянемо нижче.

Організаційна *структура* є найбільш помітною характеристикою організації, яка відрізняє її від інших організацій та (можливо, не випадково) є найбільш привабливим об'єктом для змін, коли йдеться про необхідність реформ. Якщо відкинути загальні міркування про переваги тієї чи іншої організаційної структури, залишаються декілька людських чинників, про які необхідно згадати. По-перше, незалежно від організаційної структури, необхідно забезпечити чіткий розподіл функцій та повноважень, де вони не будуть ніде перетинатись, і, навпаки, де не буде ситуацій, коли певна функція чи повноваження залишаються поза межами компетенції будь-кого з відповідальних працівників (тобто кожна функція чи повноваження мають чітко асоціюватись з конкретними особами). Це допоможе уникнути небажаних колізій чи конфліктів, особливо на рівні керівництва – групи осіб, які, з відомих причин, часто конкурують між собою та захищають свої власні «ексклюзивні» функції й повноваження. Раціональний розподіл функцій і повноважень може бути й ефективним інструментом будівництва цілісності й виховання доброчесності, оскільки у такому випадку до процесів прийняття рішень залучаються різні зацікавлені сторони, кожна з яких відповідає за конкретний напрямок діяльності та має власне коло повноважень. Наприклад, у сфері кадрового менеджменту, за визначення кадрових потреб для здійснення стратегічного планування розвитку людських ресурсів, безпосередній менеджмент кар'єри особового складу, а також за аналіз і оцінку програм мають відповідати різні штабні структури. За аналогічним принципом мають розподілятися і повноваження у сфері оборонних закупівель, де за визначення потреб, планування закупівельних циклів, укладання й реалізацію контрактів та здійснення аудиторських перевірок будуть відповідати різні структури. Таким чином створюється система природних стримувань і противаг.

З точки зору забезпечення стандартів цілісності, доброчесності та прозорості, дуже велике значення мають ефективні механізми *горизонтальної координації*. Система координації

має забезпечувати різних зацікавлених гравців можливостями для доступу до однієї й тієї ж інформації, здійснення оцінок з точки зору власного напрямку діяльності та їх відкритого обговорення зі своїми колегами того ж рівня підпорядкування, але з інших напрямків діяльності з метою вироблення ефективних «вертикальних» рішень. Обмін інформацією має відбуватись без будь-яких перешкод. В ідеалі, система обміну інформацією має автоматично забезпечувати її надходження до усіх зацікавлених гравців, що мають відповідну компетенцію. Регулярні зустрічі представників різних відомств допоможуть забезпечити високий рівень прозорості. В іншому випадку координація здійснюється через менш прозорі механізми неформального спілкування. Ефективність координації та рівень прозорості підвищуються, коли різні штабні структури, які виконують тісно пов'язані між собою функції та завдання, підпорядковуються одному й тому самому представникові керівництва (наприклад, заступнику міністра). З іншого боку, структури, що здійснюють наглядові функції (контрольно-бюджетні управління, генеральні інспектори), мають підпорядковуватись іншому представнику керівництва, а не тому, кому підпорядковані структури, за які вони відповідають.

Людські чинники також відіграють важливу роль у забезпеченні цілісності й добросовісності процесів прийняття рішень. Учасники процесів прийняття рішень мають бути добре відомими, тобто кожне конкретне рішення має чітко асоціюватись з конкретною особою, яка його приймала. Вони мають дотримуватись чітко визначених вимог щодо вхідних даних для прийняття рішень, бажаних результатів прийнятих рішень та критеріїв для прийняття тих чи інших рішень. Особи, які володіють повноваженнями з прийняття рішень, мають повідомляти про конфлікти інтересів та навіть в окремих випадках відмовляти від прийняття рішень, якщо цього вимагають конкретні обставини, а також відкрито декларувати своє фінансове становище. Вставка 16.1 містить керівні рекомендації ООН з питань уникнення конфлікту інтересів державних посадових осіб.

Мотивування етичної поведінки

Мотивування стабільної діяльності є головним завданням менеджменту будь-якої організації. При цьому, найголовніша проблема полягає в узгодженні інтересів організації – завдань, етичної та контекстуальної діяльності – з потребами конкретних працівників на усіх рівнях ієрархії потреб, тобто фізіологічних потреб, безпеки, соціальних стосунків, поваги й визнання та самореалізації. Найбільш ефективним інструментом мотивування є комплекс механізмів позитивного «відгуку», зокрема:

- похвала, визнання та повага (потреба в повазі й визнанні);
- формування навичок колективної діяльності, лояльність, добрі стосунки (допомагають формувати почуття єдності з іншими людьми або групами людей);
- фінансові стимули (які задовольняють потреби на рівні «безпека» та забезпечують ресурси, необхідні для задоволення потреб вищих рівнів);
- просування по службі (що сприяє формуванню почуття поваги й визнання, а також самореалізації).

Вставка 16.1. Рекомендації ООН з уникнення конфлікту інтересів державних посадовців**II. Конфлікт інтересів та відмова від права прийняття рішень**

Державні посадові особи не повинні використовувати свої службові повноваження з метою просування власних фінансових інтересів або фінансових інтересів членів своєї родини. Вони не повинні брати участь у будь-яких комерційних операціях, отримувати будь-які посади чи функції або мати фінансові, комерційні чи інші аналогічні інтереси, які є несумісними з їх посадою, функціям, обов'язкам чи їх реалізацією.

У тій мірі, у якій до цього зобов'язує посада, та у відповідності із законодавством або адміністративними положеннями, державні посадові особи мають декларувати свої ділові, комерційні чи фінансові інтереси або діяльність, які здійснюються з метою отримання фінансових прибутків та можуть привести до колізії інтересів. У випадку вірогідного чи очікуваного виникнення конфлікту інтересів між посадовими обов'язками та приватними інтересами державних посадових осіб, вони мають діяти відповідно до заходів, запроваджених з метою зниження або усунення такого конфлікту інтересів.

Державні посадові особи ніколи не мають вдаватись до неналежного використання державних коштів, власності, послуг чи інформації, які вони отримують під час виконання або у результаті виконання ними своїх службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними своїх посадових функцій.

Державні посадові особи мають діяти згідно із заходами, впровадженими законом або адміністративними положеннями, для того, щоб після залишення державної посади вони не мали змоги зловживати своїм службовим становищем на попередній державній посаді.

Джерело: Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний кодекс поведінки ООН для державних посадових осіб, Додаток, A/RES/51/59, 82-е пленарне засідання (12 грудня 1996 р.)

Мотивація підвищується у випадку, коли зворотна реакція на добру роботу й етичну поведінку постійно повторюється. Важливо зазначити, що усі вищезгадані мотивації є позитивними. Негативні мотивації застосовуються не дуже часто. Вони можуть перешкоджати проявам неетичної поведінки, але за умов регулярного використання втрачають свою ефективність. Негативні мотивації можуть мати й серйозний побічний ефект з точки зору морально-психологічного стану працівників та їх позитивної мотивації і дуже обмежений ефект з точки зору мотивації етичної поведінки та ефективної діяльності. Це є ще одним свідченням важливості позитивної спрямованості антикорупційних заходів, коли конструктивна зворотна реакція виступає поєднуючою ланкою між цілісністю, доброчесністю, прозорістю, звітністю й відповідальністю, з одного боку, та позитивними мотиваційними заходами на рівні організації і кожного її працівника, з іншого боку.

Існування системної корупції в організації є свідченням того, що її мотиваційні механізми не працюють і що вони більше не відповідають очікуванням працівників цієї організації з точки зору забезпечення їх потреб. Якщо організація не в змозі забезпечити для своїх працівників

комфортного робочого середовища, або якщо рівень заробітної плати працівників не дозволяє їм навіть прогодувати самих себе та свої сім'ї, працівники будуть скоріше вишукувати різні відмовки, аби не з'являтися на роботі, ніж мерзнути, і будуть скоріше красти, ніж голодувати. Якщо командна вертикаль не в змозі побороти «дідівщину», військовослужбовці будуть намагатись забезпечити своє здоров'я та життя шляхом повної покори і пристосування до вимог тих, хто над ними знущається чи загрожує їх безпеці, навіть якщо ціною такого пристосування буде участь у корупційних або інших злочинних діях. Якщо поведінка системи є непередбачуваною і якщо в ній панує безлад, працівники будуть пов'язувати розвиток своєї кар'єри не з кадровим управлінням організації, а зі стосунками з «потрібними людьми» (покровителями чи друзями). Якщо організація не турбується про зміцнення своєї корпоративної ідентичності і якщо працівники не асоціюють себе з відповідною організацією, вони задовольняють свою потребу у соціальних стосунках за рахунок створення неформальних груп всередині організації. Якщо збройні сили не мають високого авторитету серед суспільства, цінність «сумлінної служби» як атрибуту визнання й поваги знижується, а замість цього на перший план виходить намагання «будь-якою ціною» добитися економічного успіху. І, нарешті, якщо система не працює, як належить, і якщо її механізми управління розбалансовані, навіть найбільш відповідальні працівники не будуть бачити ніякої іншої (але етичної з їх точки зору) альтернативи, ніж порушення законодавства як єдиного можливого засобу для виконання поставленого перед ними завдання.

Тому проблема будування цілісності й виховання доброчесності в організаціях, уражених системою тотальною корупцією, пов'язана не тільки і не стільки зі створенням мотивацій етичної поведінки, скільки з модернізацією існуючих механізмів мотивації у спосіб, який забезпечить переформатування стимулів поведінки на індивідуальному та організаційному рівнях (див. Вставку 16.2). Це вимагає особливої уваги до питань формування організаційної культури.

Організаційна культура

Окрім структури, правил і процесів, атрибутом кожної організації є її власна організаційна культура. Організаційна культура – це спосіб, у який організація здійснює свою діяльність, тобто певна модель спільних базових засад та підходів, які організація вважає прийнятними з точки зору виконання внутрішніх завдань і взаємодії із зовнішніми суб'єктами. Така модель активно культивується серед нових членів організації як єдиний належний спосіб сприйняття цих питань та відповідної поведінки. Ця модель існує на трьох рівнях:

- характерні атрибути, за якими організація ідентифікується у зовнішньому світі, у тому числі логотипи організації на її об'єктах, обладнанні, предметах інтер'єру в офісних приміщеннях та у дресс-кодї працівників організації, а також методи її взаємодії із зовнішніми гравцями;
- внутрішня культура, яка відкрито і активно декларується, у тому числі програмні заяви, девізи, кодекси поведінки та особисті цінності, що широко культивуються всередині організації;

Вставка 16.2. Керівні рекомендації зі створення мотиваційних механізмів в оборонній організації

1. Встановлення чітких вимог до діяльності в усіх напрямках: завдання, етичні, контекстуальні. Оприлюднення/публікація чітко визначених правил і стандартів; запровадження та дотримання вимог кодексу поведінки для усіх цивільних і військових посадових осіб.
 2. Запровадження чітко визначених процедур, які будуть ефективно працювати, а їх вимоги будуть суворо дотримуватись. Процедури атестації, підвищення у званні та призначення на посади мають оцінюватись з точки зору сумлінності, доброчесності та об'єктивності, і мають завжди перебувати у центрі уваги керівництва організації. Впровадження стимулів, які будуть спрямовані на задоволення потреб на всіх рівнях ієрархії потреб Маслоу.
 3. Активне культивування нових вимог і процедур серед керівного складу. Вони повинні чітко розуміти, що їх метою є підвищення якості та результативності діяльності за рахунок використання нових, більш ефективних шляхів.
 4. Створення серед керівництва організації належної мотивації до впровадження нової, добре функціонуючої системи, в ефективності якої буде особисто зацікавлений кожен з представників керівництва, у тому числі через організацію відвертих (закритих) дискусій з цивільними та військовими посадовцями, а також зустрічей з керівниками підрозділів на місцях.
 5. Застосування інформаційних заходів, які допоможуть донести нові вимоги і принципи до рядових військовослужбовців, посадових осіб оборонної організації та широких верств суспільства, у тому числі членів сімей представників оборонної організації. Належний вплив з боку членів сім'ї може стати важливим інструментом переконання глави сім'ї у необхідності прийняття нових стандартів (навіть якщо це приведе до зниження рівня сімейного доходу).
 6. Впровадження чітко визначених санкцій за порушення вимог і стандартів, які мають адекватно відображати рівень порушення. Економія ресурсів за рахунок переважного застосування адміністративних покарань, а не кримінального переслідування порушників процедурних вимог. Декілька випадків показових (та повністю адекватних) покарань, які широко висвітлюються у ЗМІ, будуть виступати стримуючим чинником щодо наступних порушень нових вимог і стандартів.
 7. Регулярний аналіз та оцінка досягнутих результатів разом з усіма провідними учасниками.
- неписані правила, які ніде офіційно не публікуються і не згадуються у процесі повсякденної взаємодії всередині організації; деякі з «неписаних правил» можуть існувати тільки на підсвідомому рівні, у той час, як інші можуть бути під суворою заборонаю (чи обговорюватись тільки у процесі неформального спілкування, наприклад, під час перекурів).

Елементи організаційної культури на першому рівні відкриті для зовнішнього світу та піддаються спостереженню. Елементи другого рівня можна визначити шляхом досліджень, соціологічних опитувань чи інтерв'ю. Але особам, не знайомим з організацією (у тому числі

й новим керівникам), буває дуже важко зрозуміти культурні особливості організації на третьому рівні. Це одна з причин, яка пояснює, чому такий атрибут організації, як організаційна культура, найважче з усіх інших атрибутів піддається змінам та є найбільш стабільним з усіх інших фізичних атрибутів організації (організаційна структура, процеси, керівництво й т. ін.). Інша причина стійкості організаційної культури третього рівня до зовнішнього впливу полягає в тому, що культура організації багато у чому залежить від особистих якостей представників її керівництва, які складають так звану «домінантну коаліцію» – групу провідних менеджерів та керівників, які усі разом контролюють ресурси організації та визначають цілі її діяльності.

Організаційна культура проявляється не тільки у формальній діяльності організації, але й у її діяльності на неформальному рівні – неофіційних робочих та соціальних стосунках, що існують паралельно з офіційними стосунками в кожній організації. Неформальна діяльність організації виконує декілька важливих функцій:

- зміцнення культурних та соціальних цінностей всередині неформальних груп;
- забезпечення соціального статусу та потреби в повазі й визнанні через тісну взаємодію на особистому рівні;
- надання можливості членам неформальної групи обговорювати та оцінювати дії керівництва;
- забезпечення суспільного контролю за поведінкою членів неформальної групи шляхом здійснення впливу і регулювання поведінки всередині групи та поза її межами.

Неформальний вимір існування організації характеризується високим рівнем стійкості до змін; члени неформальної групи намагаються зміцнювати спільні цінності та стиль життя всередині групи і мають ефективні інструменти суспільного контролю за поведінкою членів групи з метою зміцнення єдності групи та координування зовнішнього впливу на її діяльність. Там, де діяльність неформальних груп всередині організації перетинається з інтересами домінантної коаліції, стійкість до змін неформальної організації посилюється до максимально можливого рівня.

Організаційна культура: друг чи ворог мотивації позитивної поведінки?

Організаційна культура існує у жорсткому трикутнику формальної організації, неформальної організації та домінуючої коаліції, за рахунок чого вона забезпечує потужні інструменти впливу на поведінку членів організації. Коли працівник має справу з однаковими поглядами і підходами у своїй повсякденній роботі, соціальних стосунках та контактах з представниками керівництва організації, вони швидко асимілюються у вигляді соціальних норм і перетворюються на внутрішні мотиви його поведінки.

Якщо організаційна культура впродовж довгого часу залишається етичною й професійною, керівництво організації має змогу перетворити її на потужний мотив позитивної поведінки. До складу позитивних соціальних інструментів формування мотивацій етичної поведінки у

площині будування цілісності й виховання доброчесності можуть входити такі елементи, як нагородження преміями чи інші види відзнаки, публікація позитивних матеріалів у пресі або обговорення конкретних прикладів позитивної поведінки на рівні нарад вищого керівництва організації. До комплексу негативних інструментів можуть входити такі заходи, як обговорення конкретних прикладів неетичної поведінки під час засідань атестаційних комісій, публічне оголошення догани за неетичну поведінку, бойкот порушників з боку суспільства, а також звільнення чи тимчасове відсторонення від посади. Але для того, щоб ці заходи мали бажаний ефект, члени організації мають нести спільну відповідальність за використання цих інструментів і добре розуміти, що їх застосування відповідає інтересам організації та інтересам дотримання її соціальних норм.

Проте в організаціях, де корупція вже стала нормою, роль організаційної культури може виявитись не такою позитивною. Корупційні мережі можуть формувати власні неформальні угруповання всередині організації. Якщо діяльність організації повністю розбалансована на системному рівні, спеціалісти оборонної організації можуть вдаватися до послуг цих неформальних мереж для отримання результатів, яких їм не може забезпечити формальна організація, навіть коли це безпосередньо стосується професійної діяльності конкретного спеціаліста. Неформальна організація – через корупцію, лобізм та використання службових повноважень в особистих інтересах – дійсно може забезпечувати більш потужну і стабільну мотивацію поведінки, ніж формальна організація. Результатом такої ситуації може бути перехід «домінантної коаліції» під вплив неформальної організації, тобто фактичне захоплення влади в організації тіньовою елітою.

У такому випадку налаштовані на реформи представники керівництва організації будуть мати справу з організаційною культурою, яка формується та поширюється через потужні неформальні мережі й активно стимулює корупційну поведінку. Якщо ця проблема не вирішується, під загрозою опиняється й успіх усіх інших реформ в організації: навіть коли змінюються структури і процеси, «спосіб, у який організація здійснює свою діяльність» змінити буде неможливо. Стіійкість до змін можливо знизити за рахунок комплексу спеціальних заходів (один з прикладів наведеної у тексті Вставки 16.3).

Зміна організаційної культури вимагає величезних зусиль та ресурсів з боку керівництва організації. Вона також може привести до розбалансування повсякденної діяльності організації. У країнах, де тотальною корупцією уражене саме суспільство, керівництву оборонної організації буде ще важче формувати культуру, норми та стандарти якої відрізняються від загальних норм і стандартів, прийнятих у суспільстві. Якщо керівництво оборонної організації дійсно хоче добитися якісних змін організаційної культури, воно має переконатися у тому, що ці зусилля знайдуть достатню підтримку з боку представників керівного складу організації (які складають більшість доміантної коаліції). За відсутності такої чіткої підтримки або у разі неможливості звільнення тих, хто не хоче змін, та призначення на їх місце компетентних спеціалістів, які підтримують курс на реформи, використання інших обмежених ресурсів (зусилля керівництва та політичний капітал), скоріше за все, не забезпечить бажаного ефекту з точки зору трансформації організаційної культури та поширення оновленої культури на усіх рівнях діяльності оборонної організації.

Вставка 16.3. Стратегія зміни організаційної культури

Зміна організаційної культури не може відбутися за один день. Це досить довгий процес, хоча б з тієї точки зору, що працівникам потрібен деякий час для того, щоб звикнути й пристосуватись до нових стандартів та способів ведення справ. У компаніях з дуже потужною і специфічною організаційною культурою, таким же потужним може бути й опір трансформаційним зусиллям. Нижче наводиться перелік керівних рекомендацій, на яких може будуватись стратегія зміни організаційної культури:

Формулювання чіткого стратегічного бачення

Чітке бачення нової стратегії організації, спільних цінностей та моделей поведінки допоможе надати поштовху культурним змінам і спрямувати їх у вірному напрямку.

Відкрита зацікавленість у культурних змінах з боку вищого керівництва

Культурні зміни мають виходити з найвищого рівня організації, тому що зацікавленість у змінах з боку вищого керівництва є необхідною передумовою успіху та важливим сигналом для усіх інших членів організації.

Створення зразків успішних культурних змін на найвищому рівні організації

Зацікавленість у змінах з боку вищого керівництва організації має бути помітною та проявляється у вигляді нових цінностей та моделей поведінки, які будуть слугувати зразками при впровадженні аналогічних змін на усіх інших рівнях організації. Також важливо, щоб керівництво організації демонструвало зв'язки з уже існуючою культурою у спосіб, який допоможе знизити рівень недовіри та побоювання радикальних змін.

Модернізація організації на підтримку організаційних змін

Це можуть бути зовсім незначні модернізаційні заходи, необхідні для впровадження нового елемента культури або переходу до іншої моделі керівництва (наприклад, від авторитарно-авторитарної моделі, де найважливіші рішення приймаються одноосібно керівником організації, до моделі колегіального керівництва) з метою сприяння культурно-трансформаційним заходам.

Відбір нових працівників та сприяння їх адаптації в колективі; позбавлення від працівників, які не відповідають новим вимогам і стандартам

Реалізації культурних змін може сприяти оновлення особового складу організації. Призначення нових працівників та позбавлення від старих може відбуватися з урахуванням їх відповідності чи невідповідності вимогам і стандартам нової культури.

Врахування етичних та правових наслідків

Зміни у сфері прав, функцій та повноважень людей у результаті змін організаційної культури можуть мати морально-етичні і правові наслідки.

Джерело (в адаптованому вигляді): Томас Г. Куммінгс та Кристофер Г. Уорлі, *Організаційний розвиток та зміни* (Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, *Organization Development and Change*), 8-ме видання (Thomson South-Western, 2005 p.).

При визначенні рівня амбіційності діяльності з трансформації організаційної культури використовуються підходи на двох рівнях. На одному рівні застосовуються широкі інформаційні заходи, що мають забезпечити розуміння та сприйняття нових стандартів поведінки і запобіжників неетичної поведінки на усіх рівнях оборонної структури. У поєднанні з поміркованими заходами із забезпечення дотримання нових стандартів та норм поведінки, метою такої діяльності буде реальне (але, скоріше за все, помірне) зниження корупції у кількісному вимірі. У той же час здійснюються активні заходи на рівні невеликої групи спеціалістів з метою забезпечення якісної трансформації способів ведення справ в одному конкретному сегменті діяльності оборонної організації. Успіх реформ у цьому сегменті стане прикладом і для інших сегментів діяльності. Це також дозволить створити команду прихильників реформ, які вже будуть мати відповідний досвід та зможуть діяти як внутрішні агенти змін в усіх інших сферах оборонної системи.

Вставка 16.4. Культивування успішної практики обміну професійними знаннями й досвідом

Успішність діяльності з обміну знаннями й досвідом, а також розвиток неформальних стосунків спеціалістів в одній конкретній професійній сфері залежать від спрямування та цілей такої діяльності, а також від інтересів і ресурсів її учасників. Нижче ми наводимо перелік рекомендованих заходів, які допоможуть підвищити ефективність такої діяльності:

- запрошення та заохочення спеціалістів до участі у діяльності на всіх рівнях – керівництво групи, активна частина групи і група підтримки;
- визначення та підтримка найбільш оптимального режиму роботи професійної групи; її члени мають регулярно зустрічатись, обговорювати спільні проблеми та розвивати й поширювати напрямки спільної діяльності;
- у роботі групи мають бути присутні як звичні елементи, так і елементи новизни й несподіванки, які будуть підтримувати інтерес членів групи до подальшої спільної діяльності; використання як вже існуючих, так і інноваційних схем навчання й обміну досвідом;
- обговорення проблем та обмін досвідом мають відбуватись як на публічному рівні, так і на рівні приватного спілкування;
- створення можливостей для відкритого обговорення спільних проблем як з точки зору їх внутрішнього бачення, так і з точки зору «погляду зі сторони»;
- члени групи мають відчувати важливість своєї діяльності та підтримувати відкритий відвертий діалог з цього питання;
- механізми роботи професійної групи мають забезпечувати можливості для її природного розвитку.

Джерело: Етьєн Венгер, Річард Макдермотт, Вільям Шнайдер, *Культивування співтовариств з обміну професійними знаннями й досвідом* (Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice*) (Бостон, МА: Harvard Business Press, 2002 р.).

У міністерстві оборони, що складається переважно з цивільних працівників, логічними напрямками таких цілеспрямованих заходів можуть бути такі підрозділи, як департаменти, що займаються питаннями стратегічного планування; контрольно-ревізійні управління, а також окремі представники керівного складу середнього та вищого рівнів, які сприймають та підтримують необхідність реформ.

У збройних силах бойові офіцери, які мають досвід участі в міжнародних операціях, можуть активно підтримувати заходи з реформування організаційної культури та, користуючись своїм статусом і впливом на підлеглих, сприяти впровадженню норм етичної поведінки, що розглядають цілісність і добросовісність як важливі складові успіху оперативної діяльності організації.

При здійсненні активних заходів у цьому напрямку бажано було б використовувати й такий корисний допоміжний інструмент, як обмін професійними знаннями та досвідом. Цим буде займатись група людей однакової професійної спеціалізації, які будуть активно співпрацювати між собою з метою обміну знаннями й досвідом у відповідній професійній сфері. Через обмін знаннями й досвідом та спілкування на неформальному рівні, вони починають відчувати свою приналежність до однієї спільної справи, яка їх об'єднує, та формують власну неформальну групу всередині організації. Така неформальна діяльність може деякою мірою служити противою впливу неформальних груп корупційного спрямування та створить механізм для впровадження культурних змін, навіть за умов недостатньої підтримки з боку керівників середньої ланки. Неформальні взаємостосунки всередині групи також допоможуть її членам створити соціальний капітал, який стане їм у нагоді в їх професійній діяльності та розвитку їх кар'єри. У тексті Вставки 16.4 наводяться деякі керівні рекомендації з формування успішної практики обміну знаннями й досвідом.

Висновки

Навіть у системах з високим рівнем корупції для більшості з членів системи питання «бути чи не бути корупціонером» постає не так вже й часто. З іншого боку, ці люди кожного дня приймають тисячі рішень, кожне з яких має свої наслідки з точки зору цілісності, добросовісності, прозорості, звітності й відповідальності, а отже впливає на загальний корупційний клімат у системі. Тому головним напрямком антикорупційних зусиль має бути належне мотивування таких конструктивних рішень. Ця діяльність буде найбільш ефективною та успішною за умов досягнення узгодженості інтересів конкретного індивіду, організації і суспільства, та коли ця узгодженість буде постійно підтримуватись за рахунок заходів позитивного спрямування. Антикорупційні заходи, що підтримують (позитивні) або загрожують (негативні) потребам конкретної особи, мають здійснюватись з урахуванням різноманітності та відмінності потреб різних осіб, а також їх розташування в ієрархії потреб кожної конкретної людини. Потреби організації може бути задоволено за рахунок чіткого розподілу функцій і повноважень всередині організації, ефективною горизонтальною координацією та забезпечення цілісності й добросовісності процесів прийняття рішень. Якщо організаційна культура є етичною й професійною, вона може слугувати потужним мотиватором поведінки на рівні формальних процесів, діяльності неформальних

груп всередині організації та на рівні керівництва організації. Якщо організаційна культура не є етичною, її трансформація в етичну культуру має стати пріоритетним напрямком діяльності керівництва оборонної організації. Без вирішення цього питання не будуть мати бажаного ефекту й реформи в усіх інших сферах діяльності оборонної організації. Це дуже довгий процес, але його можна успішно здійснити за умов наявності політичної волі і терпіння та за рахунок пошуку прихильників і союзників реформ всередині організації.