

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 23

Практическая работа над изменениями

Не существует двух оборонных организаций, у которых есть одинаковые проблемы с добропорядочностью и коррупцией. Соответственно, инициативы, касающиеся воспитания добропорядочности, могут нуждаться в разном уровне и типе усилий – от незначительных усовершенствований в определенных процедурах, например, повышение прозрачности и добропорядочности в процедуре закупок, до всеохватывающих мер реформирования, целью которых является повышение уровня добропорядочности во всех основных процедурах оборонной экономики, а также изменение общего отношения и поведения персонала организации.

В этом разделе основное внимание сосредоточено на последнем случае. Он должен дать читателю понимание сути уже испытанных менеджерских стратегий и процессов, со всеми их преимуществами и недостатками. В нем также дается информация относительно возможных неожиданностей и предложения по преодолению вызовов формирования и выполнения программ воспитания добропорядочности.

Общая структура таких программ основывается на твердом понимании текущего состояния и динамики изменений добропорядочности в сфере обороны и коррупционных рисков, а также на надлежащем уровне ответственности и стратегическом видении.

Оценка текущего состояния

Часто случается так, что руководство оборонных организаций инициирует изменения под давлением парламентских слушаний или общественного мнения относительно какого-то конкретного случая или коррупционного поведения. Довольно часто они хотят продемонстрировать быстрые результаты, в то время как предложенные изменения могут иметь лишь временный положительный эффект, если он вообще будет.

Поэтому необходимо настойчиво рекомендовать сначала оценить состояние добропорядочности, прежде чем начинать формировать программу воспитания добропорядочности. Такая оценка должна в результате дать:

- идентификацию сфер оборонной деятельности с самым высоким уровнем коррупционного риска;
- понимание причин действительного или потенциального коррупционного поведения;
- понимание отношения военных и другого персонала министерства обороны, а также общества к проблемам коррупционного поведения;
- оценку готовности воспринять меры воспитания добропорядочности и необходимые изменения.

В дополнение, всеохватывающий и хорошо структурированный обзор состояния добропорядочности в сфере обороны с участием всех заинтересованных сторон будет способствовать:

- пониманию причинно-следственных связей и взаимозависимости между мерами воспитания добропорядочности и различными вариантами передового опыта;
- формированию видения того, кто может быть возможными союзниками или оппонентами мер воспитания добропорядочности;
- выявлению потенциальных активистов в деле внедрения изменений.

Вставка 23.1. Инструмент самооценки НАТО

Сотрудничество между странами-членами НАТО и «Транспаренси Интернешнел», лидером которого выступает Польша, дало возможность создать *Процесс самооценки по вопросам добропорядочности* в сфере обороны и безопасности. Он доступен любой стране, которая желает им воспользоваться, и это уже сделали несколько стран-членов НАТО и стран-партнеров.

Процесс самооценки по вопросам добропорядочности дает возможность странам воспользоваться готовой формулой для проверки возможностей собственных систем воспитания добропорядочности. Он уделяет основное внимание тем ответам, которые дают министерство обороны и другие опрашиваемые во время детального опроса, а позднее изучаются внешней экспертной группой оценки. Вопросник обращается к основным составляющим системы добропорядочности в оборонном ведомстве и соответствующих коррупционных рисков в каждой из них. Он также предлагает рекомендации относительно того, как заполнять вопросник и как действовать дальше, планируя реформы и воплощая планы воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции. Группа экспертов оценивает ответы и организует посещения, чтобы на месте оценить основные сильные и слабые стороны процесса, а также готовит ряд выводов и предложений для дальнейших действий. Процесс может быть или одноразовым мероприятием, или частью цикла, который повторяется несколько раз.

Процесс самооценки по вопросам добропорядочности включает такие вопросы:

1. Демократический контроль и сотрудничество.
2. Национальное антикоррупционное законодательство и политика.
3. Антикоррупционная политика в сфере безопасности и обороны.
4. Персонал – поведение, политика, подготовка, дисциплина.
5. Планирование и бюджетирование.
6. Операции.
7. Закупки.
8. Связи с оборонными компаниями и другими поставщиками.
9. Специфические вопросы для конкретного государства.

Источник: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, с предисловием Лорда Джорджа Робертсона (UK: Transparency International, April 2009); Полное описание вопросника можно найти по адресу: Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process", <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/selfassessment-tool>.

Для оценки текущего состояния используют исследование внутренних и публичных источников, сфокусированные дискуссии с людьми из самого оборонного ведомства и из-за его пределов, структурированные вопросники и интервью. Создание инструмента самооценки и вопросника НАТО – т.е. первых результатов в рамках инициативы НАТО по воспитанию добропорядочности – может быть особенно полезно во время этих предварительных оценок. Во Вставке 23.1 дается предварительная информация и ссылки относительно этих инструментов, доступных любой стране или оборонному ведомству, которые приняли антикоррупционную повестку дня.

Формирование крепкой коалиции

Среди наиболее полезных результатов оценки рисков коррупции в сфере обороны является такой, как создание ощущения срочности.¹ Целенаправленные интервью и исследования часто приносят убедительные свидетельства и качественные данные, имеющие возможность пробуждать реакцию людей, которые без этого знания могли быть равнодушными к проблеме коррупции или к ее более широкому и долгосрочному влиянию на результаты деятельности организации и ее этос.

Это также создает атмосферу, в которой легче обеспечить привлечение высшего руководства, как военного, так и гражданского, во всех подразделениях оборонной структуры, а не только в тех, которые считаются наиболее слабыми перед коррупцией.

Важно уже на этом этапе определиться относительно того, кто будет главным проводником изменений, а также начать поиск поддержки у представителей парламента и гражданского общества, в частности, оборонных мозговых трестов, групп активистов и СМИ. Представители поставщиков оборонных технологий, продуктов и услуг также могут рассматриваться среди потенциальных союзников инициатив, направленных на борьбу с коррупцией.

Любая попытка воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции в сфере обороны может быть успешной, в первую очередь, при условии наличия крепкой коалиции в составе политического руководства министерства обороны, высшего военного руководства, парламентариев и ведущих представителей гражданского общества, при поддержке основных поставщиков оборонной продукции и использовании преимуществ постоянного мониторинга со стороны независимых, критических СМИ.

Формирование и доведение до участников замысла и стратегии

Сложные проекты наподобие воспитания добропорядочности и сокращения уровня коррупции в сфере обороны нуждаются в людях со стратегическим видением, которые могут также успешно работать над его воплощением и для этого передавать другим заинтересованным лицам в понятной форме свои видения и стратегию.

¹ Это мнение, а также несколько последующих основываются на публикации: John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

Вставка 23.2. Формулирование видения

Берт Нанус определяет видение как такое, которое выглядит как “реалистическое, правдивое, привлекательное будущее организации”. Это краткое определение подчеркивает следующие ключевые характеристики формулирования видения:

- *Реалистичность*: видение должно основываться на реалиях, чтобы соответствовать потребностям организации.
- *Правдивость*: видение должно вызывать доверие, чтобы оно воспринималось. У кого видение должно вызывать доверие? Это наиболее важно для сотрудников организации. Если у сотрудников организации это видение не будет вызывать доверия, то оно не будет ими восприниматься и цель не будет достигнута. Одна из целей видения – вдохновить сотрудников организации на достижение надлежащего уровня добропорядочности, а также указать на цель и направления работы для всех сотрудников. Видение, которое не вызывает доверия, не позволит достичь ни одной цели.
- *Привлекательность*: если видение должно вдохновлять сотрудников организации, то оно должно быть привлекательным. Люди должны хотеть быть частью этого будущего, которое предлагается для организации.
- *Будущее*: видение касается не того, что существует сейчас, – оно касается будущего. Видение говорит о том, где мы хотим быть в этом будущем.

Такая формулировка видения может обеспечить решение ряда вопросов жизнедеятельности организации:

- *Способствует формированию у людей преданности делу и заряжает их*. Одной из главных причин того, что нужно иметь видение для организации, является его мотивационный эффект. Когда люди видят, что организация преданна своему видению, – и это состоит в чем-то большем, нежели просто наличие формулировки видения – то это генерирует энтузиазм относительно курса, которым надо пройти, и поддерживает в людях преданность своей работе относительно достижения этого видения.
- *Добавляет смысл в жизнь сотрудников организации*. Видение позволяет людям ощущать себя частью чего-то большего и таким образом наполняет содержанием их работу. Правильное видение будет означать что-то важное для каждого в организации, если они будут видеть реальный вклад своей работы в осуществление этого видения.
- *Устанавливает высокий уровень стандартов*. Видение служит очень важной функцией установления передовых стандартов. Фактически, хорошее видение по своей сути полностью ориентировано на высочайшие стандарты. Если видение не предусматривает жажду к самому лучшему, то в нем не будет достаточной мотивации или увлечения для кого-нибудь в этой организации. Высочайшие стандарты также могут выступать постоянной целью и стимулировать программы воспитания добропорядочности, а также служить мерой оценки значимости организации.
- *Соединяет сегодняшний день с будущим*. Правильное видение переносит организацию с сегодняшнего дня и сосредоточивает ее внимание на будущем. Очень легко быть загруженным текущими кризисами и событиями и потерять ощущение направления дальнейшего движения. Хорошее видение может дать ориентир на будущее и обеспечить положительную целенаправленность.

Источники: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); “Strategic Vision”, in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

Во-первых, руководство оборонной структуры должно правильно сформулировать проблему воспитания добропорядочности и основные подходы к существенному сокращению потенциала коррупции в оборонной сфере. Слишком узкое ограничение рамок проблемы едва ли позволит иметь долгосрочное и системное влияние на состояние коррупции. С другой стороны, слишком широко раздвинутые рамки, например «развитие демократических и подотчетных оборонных институций», может привести к потере фокуса и не позволит создать необходимый для обеспечения успеха уровень поддержки. Раздел 2 этого компендиума дает пример того, как сама проблема и подход к ее решению могут быть рационально ограничены.

После этого наступает очередь оформления перспективного видения (концепции, замысла, прим. переводчика). Оно должно быть сформулировано с учетом конкретики каждой страны и ее оборонного ведомства, а также отвечать реальному состоянию добропорядочности и уровню угрозы коррупции. Кое-кто хочет видеть коррумпированных должностных лиц сидящими в тюрьме, в то время как другие будут призывать к «свободному от коррупции» оборонному ведомству. Не существует общепринятого рецепта того, как именно нужно формулировать видение, однако, оно должно быть конструктивным и давать картину будущего пусть нелегкого, но достижимого. Вставка 23.2 дает рекомендации относительно формирования и формулирования видения.

Коллинз и Поррас (Collins and Porras) предлагают несколько иной подход к тому, как определять видение. Концептуально они рассматривают его как имеющее две главные составляющие: *руководящую философию* и *реалистический имидж*, где руководящая философия определяется как «система фундаментальных мотивационных оценок, принципов, ценностей и традиций», происходящих от ключевых убеждений, ценностей и целей организации, а имидж обеспечивается ярким описанием миссии организации.²

Одного лишь видения недостаточно для того, чтобы продвигать организацию от ее сегодняшнего состояния к желаемому будущему. Этот переход от современности к будущему требует стратегии, которая будет адекватна организационной культуре и осуществима. Вставка 23.3 предлагает обзор страте-

Вставка 23.3. Стратегии менеджмента общих изменений

Опытные практики в вопросах менеджмента организационных изменений определяют четыре основные стратегии менеджмента изменений, главное содержание которых заключается в следующем:

1. *Эмпирически-рациональная*: люди по своей сути рациональны и будут преследовать свои собственные интересы с того момента, когда они их осознают. Изменения основываются на передаче информации и поощрениях.
2. *Нормативно-учебная (-переучивающая)*: люди – существа социальные, они будут придерживаться культурных норм и ценностей. Изменения основываются на переопределении и переосмыслении существующих норм и ценностей и создании стимулов соблюдать новые.

² James C. Collins and Jerry I. Porras, "Organizational Vision and Visionary Organizations", *California Management Review* 34:1 (Fall 1991), 30–52.

3. *Властно-запугивающая*: люди в целом покорны и будут в основном делать то, что им скажут или могут заставить делать. Изменения основываются на применении властных полномочий и наложении санкций.
4. *Средо-адаптивная*: люди не хотят потерь и резких радикальных изменений, но они с готовностью приспосабливаются к новым обстоятельствам. Изменения основываются на создании новой организации и переводе людей из старой в новую.

Не существует одной самой лучшей стратегии изменений; лидеры изменений наилучший результат получают в случае смешивания стратегий. Выбор одной или более из этих стратегий зависит от ряда факторов, в частности:

- *Суть и масштаб*. Этот фактор может изменяться от незначительного, например, приспособления процесса внутри подразделения, до полного трансформирования всей организации. Чем более значимы суть и масштабы изменений, тем более вероятным будет смешение стратегий, в которых властно-запугивающая стратегия будет играть центральную роль.
- *Уровень противодействия*. Сильное сопротивление призывает к объединению властно-запугивающей и средо-адаптивной стратегий. Слабое сопротивление или согласие свидетельствуют в пользу комбинации эмпирически-рациональной и нормативно-учебной (-переучивающей) стратегий.
- *Целевая аудитория*. Большое количество населения – это аргумент в пользу смешивания всех четырех стратегий, так сказать «всемирно понемногу».
- *Ставки*. Высокие ставки нуждаются в смешении всех четырех стратегий. Когда ставки очень высоки, тогда ничего нельзя оставлять на откуп случайности.
- *Временные ограничения*. Краткие сроки свидетельствуют в пользу властно-запугивающей стратегии. На длительные сроки целесообразно использовать смесь эмпирически-рациональной, нормативно-учебной (-переучивающей) и средо-адаптивной стратегий.
- *Имеющийся опыт*. Имея адекватный экспертный уровень в вопросах менеджмента изменений, целесообразно выбирать какое-то смешение указанных выше стратегий. Если же этого нет, то это говорит в пользу властно-запугивающей стратегии.
- *Зависимость*. Это классическая ситуация обоюдоострого меча. Если организация зависит от своих людей, то менеджерская способность командовать или требовать ограничена. И наоборот, если люди зависят от организации, то их способность становиться в оппозицию или оказывать сопротивление является ограниченной. Взаимозависимость почти всегда сигнализирует о необходимости определенного уровня переговоров.

В итоге, люди управляют организационными изменениями почти так же, как они управляли бы чем-нибудь другим, что имеет быстротекущий, неустойчивый или хаотичный характер – на самом деле, они не совсем даже управляют изменениями, они скорее преодолевают последствия этих изменений. Поэтому этот процесс является делом настолько же лидерских качеств, насколько и менеджерского умения.

Источники: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; Стратегии адаптировано з: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

гий менеджмента общих изменений и факторов, которые обуславливают выбор той или иной стратегии воспитания добропорядочности.

И видение, и стратегия, направленные на воспитание добропорядочности и сокращение коррупционных рисков, должны быть доходчиво доведены до всех членов оборонной структуры. Поскольку крепкие антикоррупционные коалиции включают участников из-за пределов оборонной структуры, то видение и стратегический подход также должны быть доведены до более широкого круга сектора обороны и безопасности, а также общественности.

Принципиальная важность коммуникации в деле менеджмента изменений неоднократно подчеркивалась с того времени, когда этот вопрос был впервые сформулирован и получил развитие. Ясность, последовательность и постоянность коммуникации дают наибольший эффект для достижения успеха. Коммуникация должна быть двусторонней, т.е. руководители и активисты изменений должны и слушать так же, как и говорить. Содействие и спонсорство также важны в вопросе коммуникации.³

Роль министра обороны как ведущего коммуникатора является четким признаком личной преданности и, само по себе, посылает мощный сигнал всем членам оборонной структуры и общества, в частности, когда министр передает свои собственные видения приоритетов и достижений в деле улучшения состояния добропорядочности в сфере обороны.

Для имплементации стратегии воспитания добропорядочности активисты изменений могут решить, что целесообразно разработать менее формальный план или программу. В этом вопросе опыт существенно отличается. Делались попытки использовать формализованные программы по четко определенным целям, с созданием ответственных организаций, имеющих четкий мандат, например, антикоррупционные бюро в министерствах обороны Польши и Украины, а также с выделением определенных ресурсов. Эффективен этот подход или нет – нужно еще посмотреть.

Каким бы ни был уровень формализации, эти и другие признаки программного менеджмента, такие как личная и организационная преданность делу, регулярные доклады о состоянии прогрессивных изменений по определенным индикаторам прогресса и результатов, присущи большинству усилий по воспитанию добропорядочности.

Другие черты хорошо спланированного, системного процесса организационных изменений представлены во Вставке 23.4.

Не умаляя специфики каждого конкретного случая, опытные профессионалы в вопросах менеджмента изменений выделяют такие общие признаки успешных инициатив по менеджменту изменений:

- внимание к тому, чтобы убирать с дороги преграды на пути изменений;
- демонстрация успеха по возможности на ранних этапах;
- использование первых успехов для развития изменений;
- закрепление новых внедренных подходов в организационную культуру.⁴

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

⁴ Kotter, *Leading Change*.

Вставка 23.4. Пример запланированного, системного процесса изменений

Типичный запланированный, системный (и систематический) процесс организационного развития часто происходит согласно общему подходу, описанному ниже. Бывает много вариаций, например, объединения разных этапов и/или разделения определенных этапов на несколько фаз. В этом примере имеется в виду, обычно это так и бывает, что руководство организации ставит задачу ответственному за изменения – в составе организации или из-за ее пределов – как именно осуществлять менеджмент процесса изменений.

Этап 1: Выяснение ожиданий и ролей в процессе изменений

Этот этап иногда называют «начальным» или «входным». Это тот этап, на котором начинаются отношения между вами (первым ответственным за изменения) и вашими заказчиками, независимо от того, являетесь вы внешним или внутренним консультантом. Эксперты считают, что этот этап – один из наиболее важных (если не важнейших) этапов в процессе изменений в организации. Результаты деятельности на этом этапе закладывают основы успешных организационных изменений. Качество выполнения задач этого этапа обычно является принципиальным показателем того, как инициатива будет развиваться дальше. Этот этап дает ответы на ряд вопросов, в частности, таких как:

- Кто является действительным заказчиком?
- Как определяется «успех»?
- Как оценить готовность заказчика к изменениям?

Этап 2: Совместная разведка для определения приоритетов изменений

Чем теснее ответственный за изменения сотрудничает с представителями организации заказчика, тем больше достоверность успеха усилий, направленных на изменения. Ответственный за изменения и заказчик работают вместе на протяжении этого этапа для того, чтобы лучше понять общую приоритетность реформаторских усилий и как эффективнее их приложить. Это может быть либо главной проблемой в организации, либо захватывающим видением, которого надо достичь. Вместе вы соберете информацию, проанализируете ее с целью определения ключевых моментов и выводов, а потом на основе этого предложите рекомендации. Иногда сбор информации происходит очень быстро, например, с целью подготовки к одному заседанию участников планирования. В других случаях необходимо бывает приложить гораздо больше усилий, в частности, для оценки состояния всей организации и разработки плана изменений, проведения интервью, и т.п.

Иногда кое-кто преуменьшает важность или вообще упускает этот важный этап совместной разведки и начинает менеджмент изменений по доведению амбициозного и всеохватывающего видения будущих изменений. Многие считают, что начинать проект организационных изменений без полноценной оценки (проведения разведки) текущей ситуации в организации заказчика просто неэтично. Фокусируя большую часть внимания на докладе о необходимости достижения амбициозного видения, без проведения хотя бы отдельных тщательных исследований, часто вредит делу и вы можете закончить тем, что будете иметь дело с симптомами текущих проблем, а не с их корнями. Так же, проект может превратиться в попытки реализовать прекрасное видение, которое сначала выглядит захватывающим и мотивирующим для мно-

гих, однако позднее оказывается абсолютно нереалистичным, особенно тогда, когда перед организацией уже стоят несколько важных задач.

Этот этап включает:

- формирование руководящего ядра проекта;
- совместное планирование и сбор необходимой информации;
- совместную подготовку ключевых выводов;
- совместное распространение рекомендаций в организации заказчика.

Этап 3: Совместное планирование деятельности по развитию организации и учет приоритетов

На этом этапе основное внимание сосредоточивается на дальнейшей доработке рекомендаций относительно того, как лучше обеспечить приоритеты, а также разработке на их основе отдельных планов действий. Разные планы иногда интегрируют в единый план менеджмента изменений. Таким образом, начальная деятельность на этом этапе часто пересекается и является продолжением действий, предпринимаемых в конце рассмотренного выше этапа. Взятые вместе планы действий теперь могут обеспечить четкое и реалистическое видение изменений. Они формируют «дорожную карту» для менеджмента перехода от текущего состояния к желаемому будущему состоянию.

Этот этап также включает:

- выбор мер развития организации на основе результатов предварительного анализа;
- совместную разработку планов действий;
- совместную разработку планов оценки;
- совместную разработку планов изучения.

Этап 4: Менеджмент изменений и совместные оценки

На этом этапе основное внимание отводится поддержанию и оцениванию мер изменений, включая действия в ответ на сопротивление, которое появляется со стороны членов организации, а иногда и со стороны ответственных за изменения. Этот этап включает:

- связь с потребителем относительно планов действий;
- выполнение потребителем планов действий;
- поддержку потребителем вместе с ответственным менеджером стабильного темпа изменений;
- совместное оценивание выполнения мероприятий проекта и желаемых результатов.

Источник: Carter McNamara, "Organizational Change and Development", *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Убрать преграды на пути изменений

Как правило, очень редко можно встретить открытое сопротивление инициативам по построению бюрократичности. Чаще можно наблюдать случаи скрытой оппозиции, а также преграды различного

характера. Активистам изменений рекомендуется убирать с дороги такие препятствия для прогрессивных изменений, обращая при этом особое внимание на:⁵

1. Неудовольствие, обусловленное заносчивостью.
2. Реакцию самозащиты, вызванную страхом.
3. Невосприятие, вызванное страхом.
4. Колебания, вызванные унынием.

Хорошая стратегия коммуникации с привлечением большинства высшего руководства оборонного ведомства является мощным инструментом устранения преград на пути изменений. Более специфические подходы можно будет применять, когда дело затрагивает конкретную целевую группу.

Усиление полномочий членов организации является еще одним инструментом, с помощью которого можно устранять препятствия. Он предусматривает целый ряд способов – от простого поощрения людей докладывать о конфликтах интересов и других коррупционных рисках, через делегирование ответственности и ресурсов, ради достижения конкретных целей добропорядочности, до назначения членов организации выполнять роль руководителей групп, в задачи которых входит контроль за положением дел и всеми процессами в целых сферах значительного коррупционного риска, например, в оборонных закупках, офсетах и т.п.

Наделение полномочиями может быть особенно эффективно, когда высшее руководство оборонного ведомства публично признает достижения личностей и групп, а также продемонстрирует продолжительную преданность делу воспитания добропорядочности.

Наконец, устранение всех преград в качестве предпосылки для принятия мер не обязательно. Руководители и лица, ответственные за изменения, могут решить устранить отдельные потенциальные преграды, уменьшить влияние других и даже игнорировать некоторые барьеры, если они верят, что положительные ожидания от изменений более важны, чем обструкции, которые могут иногда появляться.

Демонстрировать быстрые достижения

Важное значение имеет вопрос поддержания темпа изменений и убеждение скептиков в серьезности намерений и осуществленности стратегии воспитания добропорядочности. Соответственно, ответственные за изменения лица будут находиться под давлением относительно начала имплементации стратегий или программ воспитания добропорядочности сразу же после их объявления и от них будут ожидать демонстрации того, что программы работают.

Опытные практики дают совет ответственным за изменения (и руководителям оборонного ведомства также) относительно того, что нецелесообразно втягиваться в деструктивные действия, такие как сосредоточение чрезмерного внимания на деталях, отрицательное реагирование на критику, предубежденность выводов и микроменеджмент сотрудников, так как все подобные проявления снижают шансы на успех.

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter", *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

«Быстрые достижения» не обязательно означают существенные изменения в порядке деятельности организации. Они также могут не иметь значительного влияния на количественные показатели коррупционного риска. Что действительно важно, так это демонстрация преданности на практике, демонстрация решительности в ответ на сопротивление, а также подтверждение действенности антикоррупционной стратегии, которая основывается на воспитании добропорядочности, повышении уровня прозрачности и улучшении отчетности.

Например, когда применяется независимый мониторинг случаев оборонных закупок как часть стратегии воспитания добропорядочности (см., в частности, Раздел 7 этого компендиума), то необходимо ждать случаев больших по объему закупок, например, закупок самолетов или кораблей. Реалистичность этого подхода может быть испытана в меньших по объему случаях – возможно даже стоимостью несколько сотен тысяч евро – так как это также будет отмечено в профильных СМИ и неправительственных организациях. Успех такого нетрадиционного подхода будет способствовать поддержанию темпа реформ и, с другой стороны, поможет ответственным за изменения увидеть будущие преграды и соответственно уточнить стратегию воспитания добропорядочности.

Использование начальных успехов для ускорения изменений

Начальные успехи в воспитании добропорядочности и снижении рисков коррупции, хотя и могут быть несущественными, однако в каждом случае их нужно закреплять, а потом расширять для внедрения более желаемых изменений.

Вместе с тем, очертания желаемого будущего также могут меняться. Выполнение программ воспитания добропорядочности – это динамичный процесс, предусматривающий постоянный учет и внедрение уроков полученного опыта. Поэтому может случиться так, что основные параметры инициативы позднее окажутся слишком амбициозны или, наоборот, недостаточно глубоки.

Кроме того, менеджмент изменений, как и любой другой менеджмент, должен предусматривать возможность уточнения планов или принятия изменений на основе полученного опыта. В полном соответствии с известным военным афоризмом о том, что «никакой план боевых действий не может уцелеть после контакта с врагом»,⁶ никакой план реформ не может уцелеть после столкновений с реалиями повседневной имплементации.⁷

Однако, существуют и определенные постоянно действующие факторы, которые обуславливают успешную имплементацию, в частности, необходимо:

- замечать и отмечать успехи в работе по достижению целей программы воспитания добропорядочности;

⁶ Это высказывание приписывают фельдмаршалу Гельмуту фон Мольтке (Field Marshall Helmuth von Moltke) (1800-1891). Если фразу перевести с немецкого, то она будет выглядеть следующим образом: «Ни один план операции не может наверняка предвидеть дальше, чем произойдет первое столкновение с главными силами врага».

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

- продолжать объяснять суть и причины изменений;
- обеспечить обратную связь от персонала оборонного ведомства и заинтересованных внешних представителей;
- продолжать усилия по определению потенциального сопротивления и его причин;
- определять и инвестировать в знания и умения, требуемые для ускорения и институционализации воспитания добропорядочности.

Внедрять новые подходы в организационную культуру

На заключительном этапе, согласно утверждению Коттера относительно менеджмента изменений, нужно обеспечить, чтобы желаемые изменения, а в этом случае речь идет о воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции, стали необратимыми.

Этого можно достичь, когда новые стандарты и (что более важно) новое поведение, которое характеризуется добропорядочностью и нетерпимостью к коррупции, станут частью общего отношения, убеждений и традиций оборонной структуры и внешних заинтересованных представителей, в частности, парламента, оборонной промышленности, СМИ и т.п.

Подготовка будущих лидеров оборонного сектора имеет важное значение для институционализации такой организационной культуры. Вставка 23.5 описывает подготовительный курс, предлагаемый НАТО в рамках Инициативы по построению целостности и воспитанию добропорядочности для будущих лидеров сектора обороны в НАТО и странах-партнерах. Вставка 23.6 предлагает пример использования ролевой игры, успешно использованной при подготовке лидеров следующего поколения в секторе обороны и безопасности во многих странах-партнерах.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что компендиум дает множество примеров того, что нужно делать с конкретными проявлениями коррупции и практическими подходами к улучшению добропорядочности. Этот раздел рассматривал национальные процессы менеджмента изменений. Однако, не существует заранее полностью готового варианта решения проблемы для каждого оборонного ведомства. Применение приведенных здесь идей и передового опыта к конкретной ситуации нуждается в развитом воображении и стратегическом мышлении, лидерских качествах и настойчивости, которые объединяются с применением принципов эффективного управления в сфере обороны.

Вставка 23.5. Учебный курс НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Инициатива по подготовке будущих лидеров оборонных ведомств (ведущую роль в которой играет Соединенное Королевство) дала возможность провести пятидневный курс подготовки по вопросам воспитания добропорядочности в рамках Инициативы НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности. Этот курс был создан для министерств обороны, персонала вооруженных сил и предназначен для должностных лиц уровня полковника. Лекции проводятся персоналом Оборонной академии Соединенного Королевства, Женевского центра политики без-

опасности, НАТО, Оборонного колледжа Швеции, «Транспаренси Интернешнел», а также другими приглашенными лекторами от различных правительственных и международных институций.

Содержание лекций включает типы коррупции и слабые места в секторе обороны, вопрос коррупции во время военных операций и миротворческих миссий, а также роль СМИ и менеджерские аспекты относительно борьбы с коррупцией. Лекции уделяют первоочередное внимание практическим вопросам, различным примерам национального опыта, роли офицеров и гражданских среднего звена в успешном проведении изменений.

Главные цели этого учебного модуля – помочь участникам:

1. Понять суть коррупции вообще.
2. Понять суть коррупции в секторе обороны.
3. Понять пути успешного воспитания добропорядочности и борьбы с коррупцией на политическом уровне, исполнительном уровне и в индивидуальном поведении.
4. Убедиться в том, что вопрос может быть решен.

Участники курса изучают концепции прозрачности и эффективного управления, а также подходы к взаимодействию с оборонными поставщиками и гражданским обществом. Они обмениваются личным опытом и обучают друг друга. Важнейшим этапом курса является подготовка каждым слушателем лично презентации на тему: «Что я буду делать для воспитания добропорядочности».

Первый пилотный курс был проведен в июле 2008 года в Оборонной академии Соединенного Королевства. Его участниками стали восемнадцать представителей из Украины, Грузии, Азербайджана, Армении, Румынии, Албании, Боснии-Герцеговины, Черногории, Польши, Соединенного Королевства, Норвегии и Швейцарии.

По состоянию на начало 2010 года этот курс посетили участники из более 20 стран в Школе НАТО в Обераммергау, Учебном центре миротворческих операций в Сараево и Национальной академии обороны в Киеве. Он был с энтузиазмом воспринят около 30 военными и гражданскими высокого ранга, при этом до 15 дополнительных лекторов и международных экспертов по вопросам борьбы с коррупцией принимали участие в каждом из курсов.

Источник: Учебный курс НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности (NATO Building Integrity Training Course): <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>.

Вставка 23.6. Ролевые игры – важные инструменты обучения

В качестве инструмента политических реформ учебные курсы должны получить полную поддержку органов власти, привлекать необходимых лиц и улучшить их знания и умения, а также их отношение к делу. Вместе с тем, влиять на человеческое отношение никогда не было легким делом, поскольку в этом приходится затрагивать глубоко скрытое и даже подсознательное. Если мы хотим, чтобы слушатели измени-

ли свои отношения, мы сначала должны дать им возможность осознать природу этих отношений. После этого нам надо помочь им выяснить, на чем именно основываются определенные отношения. В конце мы должны поощрить их попробовать и попрактиковать разные отношения. Ничего из указанного нельзя достичь обычными методами обучения. Не следует надеяться, что это можно сделать с помощью презентации с использованием слайдов.

А теперь попробуйте представить ролевую игру, в которой оппозиционный член парламента подвергает критике планы закупки реактивных истребителей, а министр обороны аргументированно объясняет, зачем воздушным силам нужен этот самолет. В реальной жизни один из исполнителей на самом деле принимает участие в оппозиционной политической деятельности, в то время как другой участник игры работает в оборонном ведомстве, но в этой игре каждый из них играет роль кого-то другого. Таким образом, они ставят себя на место других людей и в результате они лучше видят свою собственную роль сквозь призму этой игры. Кроме того, исполнители имеют возможность ощутить аспекты вопроса закупок драматическим, непосредственным, почти реальным способом. Это может служить дополнением к тому, что они предварительно выучили во время более традиционных занятий.

В конце первого дня один из слушателей, комментируя вводную сессию о демократическом управлении, заявил: «Я знаю этот материал. Нам давали его в университете». На второй день он играл ведущую роль в ролевой игре. После этого он сказал: «Вчера я думал, что я понимаю все, о чем вы говорите, однако это было не так. ТЕПЕРЬ я это понимаю».

Во время ролевой игры другой участник, который играл роль члена парламентской следственной комиссии, сказал инструктору игры, что он собирается вернуться домой. Застыгнутый врасплох инструктор спросил о причине такого решения. «Я не могу стерпеть такого дерзкого министра обороны», – ответил участник. Инструктор отметил, что это игра, хотя она действительно была очень реалистичной и участник с этим согласился. Инструктор также отметил, что такое высокомерное поведение требовалось, чтобы достичь учебных целей, и участник с этим тоже согласился. «Это настолько реалистично, что я не могу этого вытерпеть, несмотря на то, что мы многому учимся», – сказал он и поехал домой.

На подведении итогов после окончания ролевой игры участник, который играл роль коррумпированного министра, сказал: «Мне очень не понравился характер, который я играл. Я никогда не думал, что могу сыграть такого вора». А другой исполнитель, которого спросили, была ли его правдивая игра следствием его одаренности, или его вдохновили обстоятельства игры, ответил: «Я ужасный актер. Это была именно игра».

Другим положительным последствием ролевой игры является то, что она помогает укрепить коллектив, а это позднее создаст преимущества во время работы в классе. Наконец, возбуждение от игры также имеет долгодействующий эффект. По прошествии долгого времени, когда слушатели забудут об инструкторах и курсе, они будут помнить игру. Инструктор может только обеспечить определенные реалистические условия, однако мы твердо убеждены, что ролевая игра является неотъемлемой частью «передового опыта» в учебных программах, стремящихся достичь большего, чем просто передать знания и улучшить умения.

Источники: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, "The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine", *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2 (Summer 2008), 81–91.