

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 частно- 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 24

Учет культурной специфики конкретной организации во время реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Успех деятельности по разработке и реализации эффективной стратегии и программ построения целостности и воспитания добропорядочности зависит от того, найдет ли в них отражение специфическое влияние конкретных организационных культур и будут ли они способствовать усилению тех особенностей организационной культуры, которые культивируют целостность и добропорядочность поведения на индивидуальном и организационном уровнях и, в то же время, предотвращают проявления коррупционного поведения.

Важность культурного контекста

Во многих государствах посткоммунистического мира, развивающихся государствах и государствах, которые находятся только на пути к реальной демократии, коррупция достигла таких масштабов и нанесла такой большой ущерб этим государствам с точки зрения их политического и экономического развития, а также интересов их обществ и рядовых граждан, что есть все основания рассматривать коррупцию в этих государствах как угрозу их *национальной безопасности*.¹ Каждое новое правительство этих стран часто приходит к власти под антикоррупционными лозунгами и благодаря обещаниям «сломаť хребет коррупции». Однако, на практике никому из них так и не удалось найти эффективного решения этой проблемы, хотя бы с точки зрения защиты ин-

¹ Отдельные проблемы касаются безопасности как таковой, в то время как другие имеют главное значение для национальной безопасности, и потому рассматриваются в соответствующем контексте.

тересов национальной безопасности. По окончании срока пребывания при власти любого из правительств, объективные данные и социологические опросы свидетельствуют, что уровень коррупции не только не уменьшился, но, наоборот, ее сети распространились еще больше и укоренились еще глубже во всех сферах деятельности государства и общества. Последствиями такой ситуации является подрыв доверия людей к демократии, ослабление ткани общества, углубление напряжения в обществе и создание новых каналов для осуществления олигархическими и криминальными кругами непосредственного или скрытого влияния на структуры и механизмы государственного управления. В таких условиях коррупция превращается в угрозу интересам национальной безопасности, а борьба с коррупцией становится главной задачей политики национальной безопасности государства.

Проблема коррупции в значительной мере касается и оборонного сектора и начинает занимать все больше места в деятельности оборонной организации. С одной стороны, вооруженные силы, по результатам последних социологических исследований «Транспаренси Интернешнел», входят в тройку наименее коррумпированных государственных институций, что само по себе обуславливает высокий уровень доверия общества к оборонным организациям. Но, с другой стороны, оборона традиционно была и остается закрытой сферой для надзора и контроля со стороны общества и даже парламента. Таким образом, в условиях отсутствия эффективных механизмов демократического надзора и контроля, а также культуры, где такое явление, как коррупция, считается недопустимым и неприемлемым, сфера обороны легко превращается в ячейку грязных интересов и экспериментальную площадку, где создаются и проходят апробацию новые коррупционные схемы.

В предыдущих главах мы рассматривали примеры положительного опыта по повышению стандартов целостности и добропорядочности оборонной организации, процессов и поведения членов оборонной организации, а также снижение коррупционных рисков в секторе обороны. Однако попытки применить такой положительный опыт по отношению к некоторым странам часто не дают желаемого эффекта и, независимо от искренности намерений, только имитируют соответствующие модели деятельности, которые просто не отвечают местным условиям.

Неудачное применение положительного опыта по отношению к некоторым странам объясняется, в том числе, фундаментальными культурными отличиями. Во многих случаях применение конкретной модели деятельности, которая успешно имитируется на начальных этапах, в конечном счете заканчивается полным провалом или дает результаты, не отвечающие определенным целям соответствующей деятельности. Это происходит тогда, когда образцовые модели начинают внедряться без учета специфических особенностей конкретной страны, ее традиций, опыта, а также организационной и человеческой культуры.

Т.е. это означает, что внедрение любой образцовой модели не будет иметь желаемого эффекта, если при этом не будет учитываться культурный контекст страны, где она внедряется. При реализации внешних моделей и положительной практики необходимо адекватно перевести их на язык соответствующей страны, что даст возможность учесть местные особенности, традиции, тенденции и стереотипы. Также необходимо убедиться в том, что образцовые модели и положительная практика, рекомендуемые извне, получают надлежащую интерпретацию и не искажаются местными настроениями или идеологией.

Почему люди или организации отличаются друг от друга?

Культурные различия проявляются, по меньшей мере, на семи различных уровнях:

1. *Отличия между Западом и Востоком*, например, между индивидуалистическими обществами западного мира и коллективистскими обществами Востока. Кроме того, существуют и переходные типы обществ по линии индивидуализм/коллективизм, к которым можно отнести некоторые славянские и/или православные страны.
2. *Отличия между странами, находящимися по обе стороны Северной Атлантики* (США и Канада, с одной стороны, и страны Западной Европы, с другой стороны). Между этими двумя обществами нет радикальных отличий, но после окончания эпохи «холодной войны» некоторые из их стратегических взглядов и приоритетов начали развиваться в несколько различающихся направлениях.
3. *Отличия между странами Западной и Восточной Европы, которые раньше разделяла Берлинская стена, а со временем – виртуальный «железный занавес»*. Несмотря на очень активные, а во многих случаях колоссальные усилия, которые принимались и продолжают приниматься странами бывшего социалистического лагеря для возвращения в русло европейской демократии, политические и социальные стереотипы предыдущих времен успели пустить глубокие корни в сознании, взглядах и мироощущении граждан восточноевропейских стран и их обществ в целом. После падения в 1989 году Берлинской стены, страны Восточной Европы начали активно вводить у себя (в большинстве случаев без предварительного критического анализа) нормы, процедуры и правила своих коллег из Западной Европы. Однако реалии современной жизни свидетельствуют, что западноевропейские общества стараются не замечать отличий в конкретных моделях поведения, в частности, на уровне общения и самоорганизации местных сообществ; социальных контактов; отношений между родителями и детьми и между соседями; заботы о стариках и связей поколений; моделей взаимопомощи в семье и между друзьями; а также моделей постепенного продвижения вперед небольшими шагами ради достижения общих целей. Существуют и поведенческие модели неформальных сообществ, которые располагаются на уровне между отдельной личностью – социальное и функциональное значения которой в тоталитарных обществах было сведено к минимуму – и государством, которое старалось регулировать и вмешиваться во все сферы жизни общества.
4. *Отличия между институтами государственной власти и рядовыми гражданами страны*. В обществах восточноевропейских стран отношения граждан к власти существует в двух измерениях. С одной стороны, граждане во всем полагаются на власть, считая, что именно власть должна заниматься решением если не всех, то хотя бы важнейших их проблем. Власть является активным субъектом государственного управления, в то время, как рядовые граждане выступают пассивными объектами. С другой стороны, рядовые граждане хорошо видят и понимают, что те, кто при власти, имеют собственные цели и амбиции, например в сфере повышения уровня своей жизни и получения привилегий и льгот, которые дает пребывание у власти.
5. *Отличия между силовыми структурами* (т.е. теми, которые имеют законное право на применение силы) *и другими государственными институтами*. Силовые структуры продолжают счи-

тать себя структурами высшего порядка, ради которых общество должно терпеть бедность и ограничения, так как «тот, кто не хочет кормить собственную армию, будет кормить чужую». Т.е. это фактически означает, что адекватное ресурсное обеспечение деятельности силовых структур должно быть гарантированным, независимо от уровня эффективности и продуктивности использования этих ресурсов.

Милитаризованная идеология старается поддерживать в обществе представление о том, что национальная безопасность священна, что защита суверенитета и независимости государства даже при отсутствии адекватных угроз трудна и в то же время является важнейшим делом государства и его вооруженных сил, которые должны обеспечиваться всем необходимым, даже за счет финансирования таких важных для общества сфер деятельности, как здравоохранение, образование, наука или защита окружающей среды. Вставка 24.1 приводит два из общепринятых толкований термина «организационная культура» и ее составляющих.

6. *Отличия между оборонным сектором и другими силовыми структурами государства.* Очень многие представители оборонного сектора продолжают считать, что – в отличие, например, от органов охраны правопорядка или гражданской обороны – военная организация не обязана отчитываться перед обществом о результатах и последствиях своей деятельности.
7. *Отличия между гражданским и военным персоналом вооруженных сил.* Государства Центральной и Восточной Европы достигли значительного прогресса во внедрении демократических гражданско-военных отношений. Однако, военные и гражданские представители вооруженных сил очень редко считают себя единой командой, когда речь идет о борьбе с коррупцией, а, наоборот, часто обвиняют друг друга в нарушении стандартов целостности и добропорядочности.

Отличия национальной и организационной культуры на всех этих уровнях требуют особого внимания и усилий с точки зрения построения целостности и воспитания добропорядочности, надлежащей подготовки переводчиков и контактных лиц, создания систем профилактики и раннего предупреждения нарушений, которые будут органически интегрированы в общую антикоррупционную деятельность. В зависимости от выбранных критериев и параметров, отличиям на каждом из этих семи уровней будет отводиться внимание согласно их приоритетности, а потом будут осуществляться целенаправленные меры с целью минимизации отрицательного влияния «отклонений» при внедрении положительного опыта и повышения до максимально возможного уровня их положительного влияния.

Культурные наслоения и восприятие коррупции

При рассмотрении различных инициатив и проектов по построению целостности и воспитанию добропорядочности местные активисты, которые будут заниматься внедрением изменений, должны учитывать стереотипы и отношение к коррупции, сформировавшиеся вследствие влияния культурных наслоений четырех основных видов. Это особенно важно в случае, если они желают связать конкретные поведенческие модели с культурными особенностями, влияющими на отношение к коррупции и ее восприятие, и если они желают ввести в организации рабочую стратегию борьбы с коррупцией и изменить отношение сотрудников организации к этому явлению.

Вставка 24.1. О толковании термина «организационная культура»

Одно из общепринятых толкований термина «организационная культура» определяет ее как:

Комплекс представлений, ценностей и норм, вместе с такими символами, как драматические события и личности, отражающие уникальный характер организации и составляющие общий контекст, в котором организация осуществляет свою деятельность.

Другие ведущие ученые, которые специализируются на исследованиях организационной культуры, отдают предпочтение более общему определению, учитывающему факторы, которые фактически являются частью корпоративной культуры:

Совокупность общих базовых взглядов и представлений, которые сформировались в организации в процессе и в результате решения ее проблем, связанных с внешней адаптацией и внутренней интеграцией, и которые оказались достаточно действенными для того, чтобы быть признанными эффективными и, соответственно, для того, чтобы культивироваться среди новых членов как надлежащий способ восприятия, мышления и ощущения по отношению к этим проблемам.

Эти два определения почти ничем не отличаются по смыслу. Другими словами, когда организации со временем развиваются, они все время вынуждены решать две главные проблемы – это интеграция отдельных индивидов в единое и эффективное целое и эффективная адаптация к внешней среде, которая позволит организации выжить и эффективно работать. По мере того, как организации ищут и находят решения этих двух главных проблем, они осуществляют процесс «коллективного обучения». В результате этого процесса создается комплекс общих взглядов и представлений, который, в сущности, и формирует организационную культуру.

Организационная культура может состоять из таких элементов:

- задекларированные и незадекларированные ценности;
- писанные и неписанные правила поведения сотрудников организации;
- традиции, обычаи и ритуалы;
- рассказы, реальные или выдуманные, об истории организации;
- организационный сленг – язык, который обычно используется при общении внутри организации и в разговорах об организации;
- климат – ощущения, возникающие при наблюдении процессов взаимодействия сотрудников организации с представителями организации, внешними субъектами и окружающей средой, в том числе с физическим пространством, которое они занимают;
- образы и символы, которые могут существовать на подсознательном уровне, но их присутствие может ощущаться сразу в нескольких элементах организационной культуры.

Источники: Гарет Морган, *Образы организации* (Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, Калифорния: Sage Publications, 1997 г.); Эдгар Шейн, «Организационная культура и лидерство» в *классической теории организации*, под редакцией Джея Шафритца и Дж. Стивена Отта (Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership" in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds), (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001 г.); Организационная культура», www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

- *Исторические наслоения*, которые являются результатом влияния разных факторов, формировавшихся в процессе длительного исторического и культурного развития. В течение многих столетий своей истории народы Центральной и Восточной Европы пребывали под гнетом разных империй, центры которых находились далеко за пределами территорий этих народов. Люди постоянно контактировали с традициями и законами, которые формировали в них восприятие коррупционного поведения как главного или даже единственного условия общения с представителями империй на местах. Например, во времена Османской империи, это была единственная возможная модель поведения, поскольку в те времена коррупция была синонимом власти и формой ее существования. Такой вековой исторический опыт не мог не оставить своего долгодействующего и глубокого следа в стереотипных представлениях и поведенческих моделях на уровне как обществ, так и отдельных личностей. Этот след, в свою очередь, влиял на выбор жизненной стратегии людей и общества в целом. Исправление такого рода «отклонений», благодаря которым коррупция воспринимается как нормальное явление, требует большого терпения и настойчивости. Главными инструментами преодоления таких «отклонений» должны быть так называемые «мягкие» меры, а именно: деятельность активистов (лидерство), образование и воспитание, внедрение кодексов этического поведения и личный пример. Соответственно, преимущество должно отдаваться положительным мерам, т.е. не борьбе с коррупционным поведением как таковым, а созданию стимулов этического поведения. С этой точки зрения, большая ответственность лежит на политическом руководстве страны, поскольку каждый очередной случай коррупции только усиливает в сознании общества представление о коррупции как о вполне естественном, а значит и нормальном явлении.
- *Наслоения эпохи коммунистического правления* состоят из последствий и различных факторов влияния, сформированных во времена существования тоталитарных однопартийных систем советского типа, где почти не существовало такого понятия, как «частная собственность», где управление экономикой осуществлялось командно-административными методами и где права человека были очень ограничены. Коммунистическая система создала собственную модель коррупции, которая существовала благодаря тотальному дефициту товаров, услуг и возможностей, получение которых было возможным только благодаря применению «альтернативных», а по сути коррупционных путей. Разнообразные монополии время от времени воссоздавали сами себя и, как логический результат менталитета общества и неестественной монополии одной единственной политической партии, всегда оставались у власти.

Стереотипные представления о коррупции, возникшие вследствие пребывания народов в составе империй, могут рассматриваться как навязанные извне, а также как символы доминирования иностранной силы. В отличие от них, коррупция в тоталитарном обществе имеет внутреннее происхождение. В таких обществах коррупционная практика создавалась самим обществом. Т.е. коррупционное поведение является добровольным и сознательным, и является результатом личного выбора, который делается с целью достижения определенных целей, не обязательно связанных с выживанием. Вот почему коррупция в тоталитарном обществе является в определенной мере более вредной для общества и его отдельных представителей. Это проявляется в представлениях типа «я осуждаю коррупционное поведение других, но сам при случае не собираюсь отказываться от такой возможности». С коррупционными взглядами, сформировавшимися в эпоху тоталитаризма, необходимо бороться не время от времени, а системно и в течение

длительного времени. Наиболее действенными в данном случае выглядят меры отрицательного направления – надзор и контроль, преследование со стороны правоохранительных органов, увольнение и другие виды наказаний.

- *Переходные наслоения* состоят из последствий и факторов влияния, которые сформировались на переходном этапе от тоталитаризма к демократии, т.е. в течение относительно короткого и очень динамичного периода истории отдельных стран. Считается, что это период, в который происходит переход от тоталитарного общества к обществу, функционирующему в соответствии с принципами демократии и либерально-рыночной экономики. Однако этот период часто характеризуется таким отрицательным явлением, как brutальное перераспределение собственности, где этика и нравственность, а также такие понятия, как честность, справедливость и законность, отбрасываются на задний план отдельными ограниченными кругами лиц в их активном стремлении к самообогащению за счет остальной части общества. Почти все представители общества смогли воспользоваться плодами свободы и демократии, но количество пострадавших в результате перераспределения собственности значительно превышает количество тех, кто остался в выигрыше. Подобные явления отрицательно влияют на восприятие обществом реформ переходного периода и подрывают доверие людей к процессам демократизации.

С этим связано и такое явление, как распространение среди широких слоев общества преобладающего представления о власти и политике как путей к собственному обогащению и усилению собственного влияния.

В таких условиях коррупция воспринимается как эффективная, прагматическая и рациональная модель поведения, полностью отвечающая сути и природе переходного периода. Таким образом, если «исторические» и «коммунистические» культурные наслоения приводят к формированию представлений о коррупции, которые можно определить как «реактивные», т.е. как необходимость принятия «правил игры», в данном случае наблюдается качественное отличие в отношении к коррупции, которое становится «проактивным». Это означает, что коррупция воссоздает сама себя, и что она все чаще приобретает «инновационный» характер, а участие в коррупционных действиях объясняется тем, что «все так делают» и что в этом нет ничего чрезвычайного (т.е. это нормально).

Борьба с взглядами и моделями поведения, которые образовались на переходном этапе демократического развития, требует системных многовекторных усилий в политическом, законодательном, институциональном и дисциплинарном направлениях. Это требует четкого политического видения, политической воли и искреннего желания побороть коррупцию, модернизации законодательства в соответствии с требованиями современности, совместных усилий разных ведомств и организаций, а также жестких санкций к нарушителям, не исключая уголовную ответственность и лишение свободы.

- *«Имплантированное» наслоение* состоит из последствий и различных факторов влияния, сформированных в процессе реализации моделей и практик, предложенных извне. «Имплантированные» модели и практики находят свое отражение в сознании людей, изменяя ценности, нормы, правила и межчеловеческие отношения. Сегодня в глобальном масштабе распространяется модель либеральной экономики, которая строится на принципах свободного рынка и частной собственности. Но мировую экономику, вследствие ее масштабов, тяжело контролировать, а

международные корпорации при осуществлении своей деятельности, как правило, не учитывают интересов обществ и государств, где расположены их мощности. Чрезмерное внимание к частным и корпоративным интересам может отрицательно влиять на морально-этические взгляды обществ и людей, а также способствовать распространению коррупции и других нарушений, связанных со злоупотреблением властными полномочиями. Бывают случаи, когда международные корпорации используют коррупционные каналы с целью выхода на новые рынки, в том числе и в сфере торговли вооружениями. Отрицательное влияние на местные политические и экономические элиты, а также на органы государственного управления значительно усиливается, когда к подобной практике прибегают западные компании. Факты коррупционного поведения со стороны западных компаний и осознание того, что «они ведут себя так же», часто приводят к ликвидации последних этических препятствий на пути к коррупции.

Подходы к решению проблем адаптации к культурной специфике

Когда мы говорим о необходимости адаптации антикоррупционных программ к культурной специфике отдельного конкретного общества, такую деятельность необходимо рассматривать в четырех главных измерениях:

(1) На международном уровне

Стратегия деятельности на этом уровне состоит из следующих базовых элементов:

- разработка международных стандартов целостности и добропорядочности и использование *эталонных показателей* для определения «наилучших» стандартов и примеров положительного опыта, которые будут рекомендованы для внедрения в других странах. При этом должен обеспечиваться определенный баланс между общей эффективностью «наилучших» стандартов и примеров положительного опыта, с одной стороны, и необходимостью их адаптации к конкретной культурной среде, с другой стороны;
- избежание практики использования двойных стандартов по отношению к правительствам и компаниям государств, где внедряется положительный опыт, и западных государств; внедрение практики оценки и сравнения предприятий с точки зрения стандартов целостности и добропорядочности и составление соответствующих рейтингов; отказ от начала контрактных отношений с предприятиями, которые не отражены в соответствующем рейтинге или имеют низкий рейтинг по показателям целостности и добропорядочности;
- внедрение и распространение практики заключения «пактов о добропорядочности» и антикоррупционных союзов в сфере оборонных закупок;
- распространение на сферу обороны требований Мирового банка относительно учета государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA);
- строгое соблюдение антикоррупционных требований в сфере закупок;
- прозрачность военного бюджета и внедрение антикоррупционных стратегий в секторе обороны;

- значительное увеличение финансирования программ по подготовке, образованию, воспитанию и научным исследованиям в сфере построения целостности, воспитания добропорядочности и повышения эффективности государственного управления.

Кроме того, в большинстве стран, которые в последнее время присоединились к НАТО и Европейскому Союзу, а также в других государствах, избравших путь реформ, такое понятие, как «целостность и добропорядочность» не всегда четко воспринимается как противоположность коррупции. Поэтому, кроме мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности, борьба с коррупцией должна постоянно находиться на первом плане как стратегический приоритет, чтобы вопрос коррупции не оказался в тени пустых разговоров о «целостности и добропорядочности».

(2) На национальном уровне

Стратегии на этом уровне должны максимально учитывать культурные и другие особенности конкретной страны. Т.е. стратегии должны строиться на точном диагнозе «заболевания», а не только на его симптомах.

Во многих странах необходимость выживания в условиях драматических событий создает ситуацию, когда адаптация предложенных норм и практики только имитируется, а на самом деле никакой реальной адаптации не происходит. Т.е. внешнему наблюдателю может казаться, что предложенные извне нормы и стандарты активно воспринимаются и поддерживаются, хотя в действительности национальная специфика фактически остается «за кадром». Органы государственной власти и политики могут говорить и демонстрировать Европе то, что, с их точки зрения, она хочет от них услышать и увидеть. Именно такую ситуацию можно видеть на примере борьбы с коррупцией. Для борьбы с коррупцией иногда создается множество стратегий, законов и соответствующих органов, а европейские организации получают безупречные отчеты, независимо от практических результатов антикоррупционной деятельности, даже если реального прогресса в этой сфере не происходит. При этих условиях такие живучие явления, как кумовство, отношения по принципу «ты – мне, я – тебе» и фаворитизм (продвижение по службе благодаря личным связям, а не деловым качествам) легко воссоздают сами себя и получают дальнейшее распространение.

С другой стороны, в местных культурах часто преобладает так называемый «высокий контекст» (когда большое внимание отводится символам, которые иногда могут быть даже более важны, нежели явления или вещи, ими символизируемые; высококонтекстная культура характерна для таких стран, как Россия, а также африканских, азиатских и арабских стран – прим. переводчика): т.е. все, что говорится или делается, необходимо интерпретировать в конкретном культурном контексте и в зависимости от конкретных обстоятельств. В таких культурах очень большое, если не наибольшее, значение имеют статус, уважение и репутация, которые необходимо поддерживать при любых обстоятельствах. Поведенческие модели в высококонтекстных культурах отличаются высокой адаптивностью, когда поведение модифицируется в соответствии с внешними условиями и характеризуется стремлением избегать прямой конфронтации и не демонстрировать открыто своего настоящего отношения к тому или иному вопросу.

На этом уровне, европейские или евроатлантические организации должны ввести практику публичного объявления и осуждения государств, не способных эффективно бороться с коррупцией. Это должна быть практика открытого и дозированного давления, в сочетании с постоянным внешним надзором

и мониторингом, периодическими ревизиями и санкциями и демонстрациями «неполного доверия». В то же время, для того, чтобы местные элиты не теряли доверия общества и не отделялись от него, необходимо периодически отмечать их успехи и достижения во внедрении положительного опыта.

Такая стратегия должна предусматривать меры с целью:

- внедрения механизмов систематического раннего предупреждения и предотвращения нарушений;
- создания препятствий на пути коррупции системной природы;
- внедрения дисциплинарных санкций за коррупционное поведение, в том числе в виде возвращения государству денежных средств или имущества, полученных незаконным путем;
- внедрения современных методов аудита деятельности во всех сферах государственного/публичного сектора;
- создания новой, синхронизированной политической и экономической культуры.

(3) На уровне сектора безопасности

Стратегии на этом уровне ограничиваются культурной спецификой сектора обороны конкретной страны, особенно, когда речь идет о традиционной и иногда очень мощной культуре закрытого, секретного характера.

Даже в наиболее прозрачной форме правления – демократии – существуют отдельные сферы, где прозрачность ограничивается, например, когда речь идет о вопросах национальной безопасности. Тем не менее, государства, находящиеся на переходном этапе демократического развития, должны признать необходимость внедрения практики парламентского надзора и контроля над сферой безопасности. Вместо культуры закрытости и секретности должна быть создана культура прозрачности и ответственности, которая должна постепенно трансформироваться в культуру прозрачности и отчетности, которая, в свою очередь, станет предохранителем от коррупции, а также предохранителем от неэффективного государственного управления.

Стратегии на этом уровне должны решать три задачи в сфере повышения эффективности и результативности государственного управления, построения целостности и воспитания добропорядочного поведения:

- Первой задачей должно быть формирование понимания того, что сфера национальной безопасности больше не имеет того эксклюзивного статуса «неприкосновенности», который у нее был в тоталитарном обществе. На начало 21-го столетия и в соответствии с принципами демократии, сектор безопасности должен конкурировать за правовые, человеческие, финансовые, материальные и другие ресурсы наравне с другими сферами государственной деятельности, например, образованием, здравоохранением, социальным обеспечением и т.п.
- Вторая задача состоит в формировании понимания того, что сфера национальной безопасности не является сферой гарантированного ресурсного обеспечения при любых условиях и любом уровне угроз, и что расходы на содержание сектора безопасности не являются обязательными.

Вместо такого подхода должен вводиться новый подход, согласно которому затраты на сферу безопасности рассматриваются как инвестиции, которые должны приносить хорошие прибыли и служить на пользу обществу, а не быть для него лишь тяжким бременем.

- Третья задача состоит в формировании понимания того, что национальная безопасность и сектор безопасности не являются вопросами только ограниченного и изолированного от рядовых граждан круга экспертов. Наоборот, это сфера деятельности, принадлежащая к сфере законных интересов каждого гражданина и представляющая эти интересы.

Стратегии на этом уровне направлены на повышение прозрачности силовых структур и создание нормативно-правовой базы, в соответствии с которой информация, созданная органами государственного управления или в интересах этих органов, должна быть максимально публичной и открытой. Эти стратегии должны решать и такую проблему, как страх перед силовыми структурами, который сформировался в сознании народов за долгие годы их истории. С этой точки зрения, в рамках стратегий по повышению стандартов прозрачности желательно было бы предусмотреть такие вспомогательные инструменты, как «горячие линии», почтовые ящики, общественные приемные и т.д., которые бы работали на условиях гарантированной анонимности.

(4) На уровне сектора обороны

Стратегии на этом уровне должны разрабатываться с учетом особенностей оборонного сектора конкретной страны, традиционной для страны модели гражданско-военных отношений, статуса и имиджа вооруженных сил в обществе и роли военно-промышленного комплекса в жизни страны.

В странах бывшего социалистического лагеря военная организация была «государством в государстве» благодаря уникальной роли, которая отводилась вооруженным силам в системе безопасности этих стран. В переходной период обществу продолжают часто напоминать об этом особом статусе военной организации. Военные очень часто объясняют потерю доверия со стороны общества и сокращение их бюджета «давлением извне» и изменой политиков. Таким образом, вопрос военной организации приобретает политический характер, когда вооруженные силы стараются осуществлять косвенное давление на избранных должностных лиц или оказывать непосредственное влияние на политические процессы, рассматривая при этом гражданский контроль над их деятельностью как посягательства на их интересы.

Во времена правления коммунистических партий оборона также считалась делом чрезвычайной государственной важности. Даже спустя многие годы после падения коммунистических режимов, вооруженные силы и сфера обороны до сих пор пользуются статусом привилегированных получателей бюджетных средств, поглощая лавинную часть государственных ресурсов, часто за счет других важных сфер государственной деятельности. Такие условия создавали благоприятную среду для функционирования разного рода коррупционных схем и неэффективных методов управления.

Кроме того, многие бывшие социалистические государства поддерживали отдельные режимы силой оружия – посредством продажи вооружений или так называемой «братской помощи» – практика, которая сегодня попадает под ограничения международного законодательства. На этом фоне сформировалась культура тайных и нелегальных операций, которые часто осуществлялись при поддержке разведывательных служб. Все эти явления, дошедшие до сегодняшнего дня с коммунистических вре-

мен, еще до сих пор не преодолены; они мешают обществу осуществлять надзор и контроль над вооруженными силами, их бюджетом и деятельностью.

Ситуация усложнялась и постоянными сменами правительства, каждая из которых приводила к росту напряженности среди руководства оборонной организации. На должности министров обороны иногда назначались лица, которые не имели необходимой профессиональной квалификации и опыта, но умело пользовались возможностями министерства обороны с целью собственного обогащения и обогащения своих политических союзников. Министры, вместе с высшим руководством министерств обороны, часто занимались не вопросами формирования и реализации соответствующих направлений государственной политики, а коррупционной деятельностью, превращая министерства обороны в рассадники коррупции.

Стратегии на этом уровне должны иметь многовекторное направление и охватывать широкий круг проблем, вопросов и недостатков. Несмотря на усилия, которые прилагают министерства обороны для внедрения систем планирования, программирования и бюджетирования наподобие американской системы СППБ (PPBS), современных механизмов планирования сил и средств, принципов менеджмента оборонных закупок и т.п., во многих случаях наблюдается отсутствие серьезного глубокого подхода и реальной заинтересованности в успешности соответствующих реформ, а общие принципы деятельности остаются на уровне советских времен. Наибольшую обеспокоенность вызывают проблемы, связанные с планированием, реализацией программ и отчетностью в сфере финансового и материально-технического обеспечения деятельности военной организации, где до сих пор преобладают старые подходы, построенные на управлении бюджетными поступлениями и расходами, а не управлении результатами, и где решения очень часто принимаются не в соответствии с определенными стратегическими целями и задачами, а исходя из сиюминутных потребностей или интересов.

Чрезмерная централизация процессов принятия решений в сфере распределения ресурсов, в сочетании с низким уровнем прозрачности, создают благоприятную среду для бесконтрольности и коррупции. Ситуация усложняется еще больше в случае отсутствия парламентского надзора и контроля над процессами оборонных закупок и утилизации избыточного военного имущества или инфраструктуры, отсутствия возможностей для открытого публичного обсуждения реальных оборонных потребностей и их бюджетного обеспечения, а также отсутствия эффективного контроля и аудита бюджетных расходов. В государствах посткоммунистического пространства почти невозможно найти примеры объективных оценок результативности бюджетных затрат с точки зрения их влияния на состояние обороны и национальной безопасности.

Однако в некоторых странах можно наблюдать и признаки определенного прогресса. Например, при проверке деятельности Министерства обороны в 2007 году Государственное контрольно-ревизионное управление Болгарии оценивало не только соответствие бюджетных расходов требованиям законодательства, но и эффективность их использования по отношению к полученным результатам. В подготовленном по результатам проверки отчете Контрольно-ревизионное управление указывало на отсутствие стратегических документов, где были бы четко определены реалистические цели, задачи и параметры измерения их эффективности/результативности, а также отсутствие четко определенных оборонных потребностей. Отчет также констатирует существование в министерстве обороны слишком громоздкой и сложной системы менеджмента, состоящей из пяти уровней, а также отсутствие четкого распределения функций и полномочий, когда за планирование, разработку и реализацию направлений деятельности и за анализ/оценку программ и бюджетов отвечает слишком много работников.

В таких замечаниях не было бы ничего странного или чрезвычайного, если бы речь шла о стране с упроченными и хорошо развитыми механизмами государственного управления в сфере обороны. Но для данной культурной среды, учитывая ее некоторые специфические особенности, такие изменения, с точки зрения некоторых экспертов, можно считать действительно революционными. Другие примеры целостности деятельности на разных уровнях приведены в тексте Вставки 24.2.

Вставка 24.2. Укрепление целостности в сфере обороны одной из посткоммунистических стран

Опыт Болгарии дает нам несколько примеров успешных реформ, построенных на укреплении целостности деятельности на самых разных уровнях – политическом, международном, на уровне реализации стратегических концепций и уровне строительства институциональной инфраструктуры.

Оборонная доктрина в редакции 1999 года: пример целостности на политическом уровне

Правительство, пришедшее к власти в Болгарии в результате выборов 1997 года, поставило перед собой четкую задачу: привести страну к членству в НАТО и Европейском Союзе. В соответствии с этой стратегией парламент страны утвердил новую редакцию Концепции национальной безопасности, а год спустя была утверждена и новая Оборонная доктрина, где Болгария фактически рассматривается как член НАТО и ЕС, и где четко определены политическое видение, стратегия и базовые принципы разработки и планирования мероприятий в этом направлении. Для утверждения этих важных документов понадобилось больше года активных усилий, благодаря которым удалось начать процесс реального реформирования сектора обороны – вопреки сопротивлению со стороны консервативной части военного руководства, которое старалось подменить реальные реформы их замаскированной адаптацией к местным условиям, и только после освобождения от должностей некоторых членов политического и военного руководства государства и назначения на их место представителей новой формации. Со временем активному реформированию оборонного сектора способствовали совместные усилия представителей вооруженных сил и политиков, консультации и советы экспертов и открытые публичные дискуссии по соответствующим вопросам. Во время открытых дискуссий, где обсуждались положения Оборонной доктрины перед ее представлением на утверждение парламента, аргументы некоторых консервативно настроенных представителей вооруженных сил полностью терялись на фоне убедительной аргументации сторонников реформ.

Косовский кризис 1999 года: пример целостности на международном уровне

Кризис в Косово дает нам убедительные свидетельства важности и значения целостности как главной предпосылки успеха совместной деятельности. Во-первых, операция НАТО в Косово была замечательным образцом целостности деятельности, который позволил болгарскому народу увидеть и оценить значение политической целостности на международном уровне. Во-вторых, тот же принцип целостности был ключевым критерием, которым руководствовались разные государства при принятии решений относительно этого конфликта, особенно в контексте возможного участия в совместной военной операции. Решения правительства Болгарии полностью соответствовали положениям Концепции национальной безопасности и Оборонной доктрины. Они создали прецедент применения

базовых идей, со временем положенных в основу программы оборонных реформ, которая разрабатывалась как раз в этот период. Согласованность политической стратегии и фактической деятельности стала тем крепким фундаментом, который обеспечил широкую поддержку соответствующих процессов со стороны общества и позволил успешно проводить все консультации с руководством НАТО и отдельных государств-членов альянса. В подтверждение целостности своей политики и деятельности Болгария отклонила просьбу руководства Российской Федерации о предоставлении ее воздушного пространства для полетов боевых самолетов российских ВВС.

План 2004: Целостность на уровне реализации Оборонной доктрины

Процесс разработки программы оборонных реформ, известной как «План 2004», очень отличался от аналогичных процессов, происходивших в Болгарии до 1999 года. Во-первых, эта программа базировалась на положениях Концепции национальной безопасности и Оборонной доктрины и разрабатывалась под четким руководством главы правительства, при активной поддержке президента и парламента государства. Во-вторых, она базировалась на объективном оперативном анализе различных возможных вариантов структуры, численности, состава технического парка и стандартов боевой подготовки, а также возможных оперативных планах вооруженных сил. В-третьих, деятельность по развитию сил и средств была согласована с программами образования, воспитания и подготовки личного состава, разведывательной и контрразведывательной деятельности, медицинского обеспечения, тылового обеспечения, социальной поддержки, закупок и научных исследований, передачи определенных функций и структур сторонним организациям, трансформации в гражданские структуры военных формирований, подчиненных другим силовым ведомствам (не Министерству обороны) и т.д. Все эти меры осуществлялись с использованием эффективных механизмов реализации и при организационной поддержке соответствующих органов, а их бюджетное обеспечение планировалось на основе объективных прогнозных расчетов на период до 2004 года. «План 2004» предусматривал не только сокращение и реструктуризацию вооруженных сил, но и меры по созданию соответствующей организационной инфраструктуры и повышению эффективности всех процессов за счет внедрения СППБ, реализации механизмов прозрачности, отчетности, ответственности и измерения результативности деятельности, а также использования данных оперативных анализов при принятии решений в сфере обороны.

Оборонный менеджмент, целостность и строительство организационной инфраструктуры

Реализация Оборонной доктрины и «Плана 2004» проводилась параллельно с внедрением механизмов СППБ и осуществлением специальных исследований по вопросам руководства и менеджмента оборонной сферы. С 1998 года в Болгарии проводились исследования по вопросам гражданско-военных отношений и парламентского контроля. После утверждения в 2004 году «Плана 2004» начался новый исследовательский проект, который реализовывался совместно с Управлением консультационной и менеджерской деятельности (DCMS) Министерства обороны Великобритании и имел целью дальнейшее официальное внедрение современных методов государственного управления и оборонного менеджмента, в том числе путем изменения положения о Министерстве обороны и внесения изменений и дополнений в Закон «Об обороне». С целью повышения стандартов

прозрачности, отчетности и ответственности и усовершенствования возможностей для измерения эффективности/результативности процессов оборонного менеджмента, министр обороны подписал распоряжение о создании советов по вопросам программирования, интеграции и модернизации, которые будут действовать совместно с новообразованными управлениями по вопросам оборонного планирования, евроатлантической интеграции и политики в сфере вооружений, а также новым управлением планирования политики и программ в составе Генерального штаба вооруженных сил и аналогичными структурами в составе руководства отдельных видов вооруженных сил.

В завершение отметим, что, поскольку культурные особенности выходят своими корнями из глубины истории оборонной организации и ее коллективного опыта, усилия по адаптации и укреплению этих особенностей требуют больших инвестиций времени и ресурсов. С этой точки зрения, очень желательной и полезной была бы помощь со стороны активистов реформ или, другими словами, агентов изменений, которые будут действовать изнутри системы. Без такой поддержки участникам системы будет тяжело воспринимать реалии сектора обороны как вещи, созданные ими самими, а также понять истинное содержание обычных вещей или явлений, над которыми они раньше никогда не задумывались или воспринимали как должное. С другой стороны, агент изменений, имеющий внешнее происхождение по отношению к оборонной организации или соответствующей стране, должен хорошо ознакомиться с особенностями культурной специфики оборонной организации, с которой он будет работать. Проект НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности, при поддержке связанного с ним Трастового фонда, мог бы стать полезным инструментом реформирования культурной среды в секторе обороны и таким образом способствовать повышению стандартов прозрачности, эффективности и результативности деятельности оборонной организации.