

**ГАРИ БУКУР-МАРКУ, ФИЛИПП ФЛУРИ, ТОДОР ТАГАРЕВ**

**ОБОРОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ:**  
ОЗНАКОМЛЕНИЕ

**Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами (ДКВС)**

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

**Серия «Менеджмент безопасности и обороны»**

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) является одним из ведущих в мире учебных заведений по вопросам управления сектором безопасности и его реформирования. ДКВС оказывает консультативную поддержку и практическую помощь для налаживания эффективного демократического контроля в секторе безопасности.

Серия книг о менеджменте безопасности и обороны объясняет принципы и подходы к формированию и реализации политики безопасности и обороны, представляет результаты соответствующих исследований и предлагает примеры передового опыта по вопросам трансформации и менеджмента структур сектора безопасности, организационных процессов и ресурсов.

Целевая аудитория этой серии включает практиков из органов законодательной и исполнительной ветвей власти, специалистов по вопросам безопасности и обороны, а также организации гражданского общества, заинтересованные в том, чтобы структуры безопасности и обороны становились все более прозрачными, подотчетными, эффективными и экономичными.

Главный редактор: доктор Тодор Тагарев, ассоциированный старший научный сотрудник ДКВС.

**ProCon Ltd.**

[www.procon.bg](http://www.procon.bg)

# **ОБОРОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ:**

## ОЗНАКОМЛЕНИЕ

Под редакцией  
Гари Букур-Марку,  
Филиппа Флури  
и Тодора Тагарева

Женева – Киев, 2011

УДК 354.61 (477)  
ББК 67.9 (4 Укр) 401.21

3-45

**Гари Букур-Марку, Филипп Флури, Тодор Тагарев**

## **Оборонный менеджмент: ознакомление**

Серия «Менеджмент безопасности и обороны», №1.

Язык оригинальной версии: английский.

Издание на русском языке подготовили:

**Центр исследований армии, конверсии и разоружения  
и информационно-консалтинговая компания  
Defense Express Group**

Координатор проекта:

**Поляков Леонид Игоревич**

Ответственные за русскоязычный выпуск:

**Бадрак Валентин Владимирович,**

**Згурец Сергей Григорьевич**

Перевод на русский язык:

**Демина Жанна Григорьевна**

**Поляков Леонид Игоревич**

Верстка: **Кочергина Оксана**

Дизайн обложки: **Христо Близнашки**

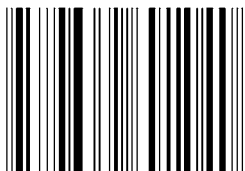
© Geneva Centre for the Democratic  
Control of Armed Forces, 2009

УДК 354.61 (477)  
ББК 67.9 (4 Укр) 401.21

3-45

ISBN 978-92-9222-081-1 (англ.)  
ISBN 978-966-96910-4-0 (укр.)

ISBN 978-966-96910-4-0



9 789669 691040 >

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие.....</b>	<b>1</b>
Филипп Флури	
<b>Вступление .....</b>	<b>3</b>
Гари Букур-Марку	
<b>Государственное управление, менеджмент, командование, лидерство: определение контекста для изучения оборонного менеджмента.....</b>	<b>13</b>
Валери Ратчев	
<b>Оборонное планирование – ключевые процессы оборонного менеджмента .....</b>	<b>41</b>
Тодор Тагарев	
<b>Ознакомление с планированием развития вооруженных сил на основе программ.....</b>	<b>69</b>
Тодор Тагарев	
<b>Менеджмент финансов.....</b>	<b>87</b>
Герд Фрорат	
<b>Менеджмент людских ресурсов.....</b>	<b>119</b>
Джек Тредденик	
<b>Менеджмент в сфере закупочной деятельности .....</b>	<b>153</b>
Энтони Лоуренс	
<b>Оборонный менеджмент и прозрачность .....</b>	<b>191</b>
Виллем Фредерик ван Экелен	
<b>Об авторах.....</b>	<b>211</b>

## Перечень рисунков

Основные различия между лидерством и менеджментом .....	31
Системный взгляд на процесс принятия решений по вопросам оборонной политики .....	36
Внутренний и внешний контексты оборонного менеджмента .....	39
Основные составляющие оборонного планирования .....	44
Связи между сроками планирования, планами и их реализацией .....	46
Изменение облика «Будущей модели вооруженных сил» как цели развития вооруженных сил .....	48
Определение целей оборонного планирования .....	51
Возможности как «средства» оборонной политики .....	57
Увязывание целей и необходимых возможностей посредством плановых сценариев .....	57
Увязывание возможностей и отдельных задач .....	60
Значение и оценка альтернативных схем применения войск .....	61
Модель формирования стратегии по Бартлетту .....	62
Структура сил, уровни риска и бюджета .....	64
Базовая модель управления рисками .....	65
Динамика возможностей и влияние рисков на формирование будущей структуры вооруженных сил .....	66
Назначение оборонной программы .....	76
Организационные мероприятия Сухопутных войск США в программе 2004-09 годов .....	80
Оборонная программа как фильтр для конкурирующих потребностей .....	82
Менеджмент оборонных ресурсов .....	88
Новая публичная экономика .....	96
Учет расходов и информационные потоки .....	104
Пример информационных потоков .....	105
Кадровый менеджмент вооруженных сил .....	121
Гипотетический график увольнения со службы .....	131
Гипотетическое соотношение плановых и прогнозных показателей .....	132

## Перечень таблиц

Роль и место менеджмента на различных организационных уровнях обороны .....	6
---	---

# **ПРЕДИСЛОВИЕ**

**Филипп Флури**  
**Заместитель директора ДКВС**

В связи с ростом актуальности вопросов реформирования сектора безопасности, появилась большая потребность в издании, которое могло бы в доступной форме ознакомить читателя с проблемами оборонного менеджмента.

Настоящее издание является результатом совместной работы ДКВС и Министерства обороны Эстонии. Хотел бы поблагодарить ассоциированных старших научных сотрудников ДКВС докторов Букур-Марку и Тагарева за тщательность и пунктуальность при редактировании этой книги, а также всех остальных авторов за время и усилия, затраченные на написание опубликованных здесь материалов, подтверждающих их академические знания и богатый опыт.

Кроме того, хотел бы выразить свою благодарность Господину Лаури Линдстрёму из министерства иностранных дел Эстонии за финансовую поддержку, благодаря которой это издание смогло увидеть свет.

Женева, январь 2009 г.





# Вступление

## Гари Букур-Марку

С исторической точки зрения, оборонный менеджмент возник в качестве темы, представляющей интерес для оборонного сектора, совсем недавно. Прошло не более пяти десятилетий с тех пор, как некоторые страны Запада ввели понятие оборонного менеджмента в процесс решения таких вопросов, как выделение финансовых или людских ресурсов, решение стратегических и оперативных задач в рамках комплексного подхода или использование присущих бизнесу инструментов управления в оборонном секторе. Такой подход требует высокопрофессиональных и самоотверженных усилий на всех уровнях и во всех подразделениях военной организации государства. Один из проверенных способов достижения этой цели состоит в применении менеджерских функций планирования, организации, руководства и контроля во всех сферах деятельности оборонной организации, которые могут способствовать максимальной эффективности оперативной деятельности вооруженных сил.

Проблемы, требующие менеджерских решений, одинаковы для всех стран евроатлантического общества, независимо от статуса каждого конкретного государства, будь то член Организации Североатлантического договора (НАТО) или ее партнер. Некоторые из этих проблем существовали десятилетиями, но приобрели особую остроту в последние пятнадцать лет. Среди этих проблем – сокращение численности военного персонала и оборонных расходов как результат «мирных дивидендов» после окончания «холодной войны», а также возрастание потребности в более мобильных вооруженных силах, способных действовать далеко за пределами своих государств, и действия которых необходимо поддерживать в течение более длительного периода времени.

Чтобы рассмотреть вопрос применения менеджерских подходов к решению этих и других подобных проблем, они должны ставиться в общем контексте интересов общества, касающихся состояния обороны, а также в запросах, связанных с деятельностью и результатами деятельности оборонного сектора в целом, в частности, сил и средств обороны. Выполнение этого условия имеет особое значение ввиду того, что, при отсутствии стимулов или давления сверху, любая организация, финансируемая за счет государственного бюджета, в том числе и оборонная организация, вряд ли когда-нибудь станет инициировать собственные меры по повышению эффективности своей деятельности. Если согласиться с этим утверждением, то любой теоретический подход к оборонному менеджменту должен быть самым тесным образом связан со сферой демократического контроля над сектором обороны и вооруженными силами.

## Определение оборонного менеджмента

Какого-то единого общепринятого определения термина «оборонный менеджмент» не существует. Он просто охватывает идею о том, что оборонным организациям необходимо внедрять оборонную политику в практику, и для этого они должны создавать надежные и эффективные механизмы планирования, системы обеспечения и инфраструктуру. Более полувека тому назад оборона была определена как общественный продукт, созданный правительством от имени народа. Примерно в то же время ученые пришли к выводу о том, что правительства в силу самой своей природы являются неэффективными производителями общественных благ. Тогда же возник вопрос, каким образом правительство может обеспечить оборону более эффективными средствами, и часть ответа на этот вопрос состояла во внедрении в сферу обороны менеджерских подходов. В свою очередь, менеджмент можно определить как науку или согласованный метод, используемый организацией для достижения в существующих условиях своих целей эффективными и экономичными средствами, за счет надлежащего исполнения функций планирования, организации, лидерства и контроля.

Модернизация оборонного сектора является еще одной важнейшей проблемой, которая стоит перед правительствами стран евроатлантического сообщества по крайней мере последние десять лет. Некоторые страны уделяют основное внимание трансформации своих вооруженных сил с тем, чтобы более эффективно реагировать на угрозы безопасности 21-го века. Другие же осуществляют более амбициозную перестройку всей сферы обороны с целью создания новых оборонных институтов, и в особенности это касается посткоммунистических стран, стоящих на пути демократических преобразований, а также стран, находящихся на заключительном этапе этих преобразований. Все эти государства ожидают стратегических результатов от реформирования своих секторов обороны и безопасности, справедливо рассматривая успех этих преобразований как фактор, способствующий их интеграции в евроатлантическое сообщество, а также фактор укрепления собственной безопасности и процветания своих народов.

Достижение этих стратегических целей требует более рационального распределения ограниченных государственных ресурсов, более эффективного использования этих ресурсов, а также более заметного и контролируемого результата правительственных программ, в том числе оборонных. Во многих странах публичная администрация заменят свою довольно жесткую и слишком забюрократизированную форму деятельности от имени общества более гибким и подотчетным менеджментом публичного сектора, и количество таких стран постоянно растет. Но в данном случае возникает вопрос, а каким образом правительство может «создавать оборону» более эффективно? Часть ответа лежит в плоскости внедрения в сферу обороны передовой менеджерской практики, принятой в бизнес-секторе, где для выживания любой организации в условиях конкурентной среды первостепенное значение имеет достижение запланированных результатов.

Инициатива НАТО-СЕАП<sup>1</sup> в области сотрудничества под названием «План действий партнерства по строительству оборонных институций» (ПДП-СОИ) дает несколько примеров того, как внутренние стимулы для реформирования оборонного сектора того или иного государства путем его более эффективной институционализации сочетаются с заинтересованностью международного сообщества в поддержке соот-

---

<sup>1</sup> НАТО-СЕАП означает Организация Североатлантического договора – Совет Евроатлантического партнерства. В этом Совете представлены члены и партнеры Альянса.

ветствующих программ. Часть этой инициативы имеет непосредственное отношение к концепции оборонного менеджмента. Одна из целей, определенных документом ПДП-СОИ, а именно цель пять, содержит призыв к странам, приступающим к строительству оборонных структур, «разрабатывать эффективные и прозрачные меры по оптимизации управления министерствами обороны и учреждениями, ведающими вопросами обороны, и связанных с ними формирований, в том числе процедуры для обеспечения межведомственного взаимодействия», а цель девять касается менеджмента оборонных расходов.<sup>2</sup>

Планирование с точки зрения менеджмента отличается от планирования военной операции, но оно все же оказывает непосредственное влияние на развитие структуры вооруженных сил или на закупку основных образцов военной техники. Менеджерское планирование предполагает как акцент на конечную цель, определенную соответствующей политикой, так и гибкость в достижении этой цели. Кроме того, с точки зрения менеджмента, организационная деятельность предусматривает привнесение гибкости в жесткие структуры путем организации рабочих процессов в рамках этих структур, а не реорганизации самой структуры. В свою очередь, лидерство означает как принятие на себя ответственности, так и делегирование определенных элементов процесса принятия решений, который отличается от хорошо сформированной системы подчиненности в вооруженных силах. Контроль в основном означает отслеживание событий и, при необходимости, вмешательство в ход событий с целью переориентирования сотрудников на выполнение других задач.

С другой стороны, оборонный менеджмент не заменяет и не может заменить собой специфические, характерные для оборонной организации процессы планирования и проведения военных операций или поддержания боевой готовности. Что может обеспечить оборонный менеджмент, так это соединить людей в рамках оборонных организаций с подготовкой к выполнению поставленных задач, с техникой и вооружениями, и со всесторонним обеспечением для более эффективного достижения оборонных задач и целей.

## Место оборонного менеджмента в оборонном секторе

Оборонный менеджмент как организационный процесс находится между формированием оборонной политики и фактическим командованием вооруженными силами (управлением войсками). Он должен охватывать такие сферы деятельности, как менеджмент оборонных ресурсов, кадровый менеджмент, менеджмент закупок, когда во время внедрения оборонной политики велика вероятность того, что присущая при этом неопределенность потребует большей гибкости и дополнительных решений. Кроме того, могут возникнуть неожиданные проблемы, которые необходимо четко определить и принять нужные решения.

С течением времени системы менеджмента в разных странах были внедрены и испытаны на предмет их соответствия различным требованиям с точки зрения планирования, эффективности и контролируемости. Системы, созданные специально для публичного сектора либо заимствованные из

---

<sup>2</sup> Основные документы НАТО: План Действий Партнерства по Строительству Оборонных Институтов (ПДП-СОИ) – NATO Basic Texts: *Partnership Action Plan on Defence Institution Building* (PAB-DIB) – (Брюссель, 7 июня 2004 г), доступны в режиме онлайн на [www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm](http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm)

деловой практики, такие как Система Планирования, Программирования и Бюджетирования (СППБ), Система Менеджмента Деятельности (СМД) или Комплексный Менеджмент Качества (КМК), имеют историю успехов и неудач, заслуживающих критического анализа в книге об оборонном менеджменте. При этом важно заметить, что ни один из теоретических подходов к оборонному менеджменту в целом не предусматривает какой-то одной конкретной системы менеджмента либо философии менеджмента. Государство, твердо вставшее на путь повышения эффективности своего оборонного сектора, должно понимать, что внедрение культуры менеджмента в этом секторе имеет даже большее значение, чем собственно менеджерские инструменты, которые этого государство намерено реализовать.

Теория и практика свидетельствуют о том, что существуют только два подхода к менеджменту, и оба эти подхода не являются взаимоисключающими. Один из этих подходов можно определить как выявление проблем и поиск решений этих проблем, а другой как поиск более эффективных решений тех или иных задач.

Оборонный менеджмент вносит ясность в сферы деятельности, характеризующиеся высокой степенью неопределенности в плане выбранных для достижения поставленных целей путей или там, где существуют сомнения относительно правильности определения и решения выявленных проблем, в то время как остальные сферы продолжают функционировать как обычно. В Таблице 1 отражены различные уровни управления в рамках Министерства обороны, в сравнении с двумя

**Таблица 1: Роль и место менеджмента на различных организационных уровнях обороны**

Уровень	Политика	Планирование	Менеджмент
Стратегический	Стратегия национальной безопасности Концепция стратегической обороны	Директива оборонного планирования План стратегических возможностей	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Как имплементировать стратегическую политику и планы</li> <li>• Выявление и решение стратегических проблем</li> </ul>
Оперативный	Военная стратегия Исполнительская политика (например, персонала, закупок, связей с общественностью) Доктрины видов вооруженных сил (Сухопутные силы, воздушные силы, флот)	Оперативные планы Программы развития возможностей Программы закупок Программы боевой подготовки	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Как имплементировать оперативные стратегии и доктрины</li> <li>• Выявление и решение оперативных проблем</li> </ul>
Текущий	Определение полномочий Утверждение положения об организации Стандартные оперативные процедуры (СОП) Должностные инструкции	Планы работы Планы учений Планы полевых выходов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Как имплементировать организационную политику и текущие планы</li> <li>• Выявление и решение текущих проблем</li> </ul>

другими важными сферами организационной деятельности, а именно: формирование политики и планирование.

Существует стратегический оборонный менеджмент, который представляет собой среду, где выявляются стратегические проблемы и анализируются, формируются и реализуются стратегические решения. Жизнь дает нам массу примеров подобных проблем. Важнейшие из них, в стратегическом плане, как правило, описываются как рассмотрение с различных точек зрения вопроса «Достаточно это сколько?» Оборонный менеджмент способен предложить более согласованное решение таких дилемм, как «пушки или масло» (когда речь идет о целесообразности оборонных расходов по сравнению с другими общественными благами и при условии оптимального распределения национальных ресурсов), или самодостаточность оборонного потенциала государства по отношению к общим обязанностям с другими партнерами или союзниками, и делегирование соответствующей части суверенитета.

Кроме того, существует оперативный менеджмент, который занимается проблемами оборонной деятельности, особенно на уровне видов вооруженных сил, но также и на общем уровне, например, при решении вопросов персонала или логистики. Конечно, существует оборонный менеджмент и на текущем уровне, занимающийся повседневными проблемами и решениями в любой группе или подразделении оборонного ведомства.

Очевидно, что эти виды менеджмента будут дифференцироваться в зависимости от их уровня, по крайней мере, с точки зрения механизмов и процедур, в то время, как менеджерские инструменты остаются прежними (так как они разрабатывались применительно ко всем уровням их применения). На практике эти уровни можно определить более точно по характеру менеджерских функций, нежели используемых механизмов.

## **Организационные требования к эффективному оборонному менеджменту**

Там, где оборонный менеджмент зарождался одновременно как концептуальный и практический подход к повышению эффективности в оборонном секторе, имели место огромные ожидания, хотя были и определенные опасения. Опыт разных государств показывает, что отдельные «гламурные» оборонные инициативы не смогли дать каких-то существенных результатов в течение многих лет после их внедрения. В целом, опыт результативности в ключевых сферах обороны остается неоднозначным. Государства вновь и вновь вынуждены были возвращаться к базовым принципам и разрабатывать новые подходы с тем, чтобы обеспечить необходимый уровень эффективности расходов на оборону. В своей деятельности они вынуждены были принимать меры, призванные обеспечить лучшее понимание направлений будущих реформ, а также основных концепций менеджмента применительно к их использованию в сфере обороны.

Оборонный менеджмент, независимо от того, ориентирован ли он на общую эффективность или больше направлен на решение конкретных проблем, требует определенных условий, связанных с существующими рамками систем принятия и исполнения решений. Среди этих условий можно назвать контроль, подотчетность, открытость, законность, мораль и многие другие. При несоблюдении этих условий всякий раз необходимо принимать меры для создания таких условий. Но здесь перед нами встает дилемма: Входит ли создание соответствующих условий в рамки оборонного менеджмента или

это компонент другой сферы, например, институционализации обороны или военного планирования? Очевидный ответ состоит в том, что создание соответствующих условий не является задачей, присущей менеджменту, так как менеджмент больше имеет дело с имплементацией политики и поиском решений, нежели с процессом определения требований.

Непосредственно на уровне оборонного сектора необходимо учитывать некоторые организационные требования с тем, чтобы дать справедливый шанс на успех любого проекта по внедрению менеджерских инструментов и практик. При разработке и внедрении таких менеджерских инструментов и практик оборонные ведомства, если они хотят быть успешными, должны соответствовать двум требованиям: они должны быть элементом менеджерской структуры государственного управления в целом, и они должны обеспечить организационную структуру, которая была бы отделена от военного персонала. Другими словами, оборонное ведомство должно принять ту же философию менеджмента, которая существует и на уровне правительства в целом, даже если сфера обороны делает это ведомство отличным от других ведомств в составе правительства. Это важно с точки зрения обеспечения необходимого диалога между политиками на всех уровнях государственного управления и для стимулирования притока ресурсов, необходимых для реализации этой политики. Глядя на евроатлантическое сообщество, мы можем найти примеры правительств, уделяющих особое внимание своим оборонным ведомствам в процессе внедрения различных форм менеджмента, в частности, при распределении ресурсов на основе программ долгосрочного планирования.

Но существуют и правительства, которые предпочитают держать свои оборонные ведомства подальше от испытаний и экспериментов, характерных для этапов внедрения нового видения менеджмента в сфере государственного управления. Независимо от этапа внедрения, впоследствии все эти ведомства должны будут принять ту же философию менеджмента. Это предусматривает соответствующую подготовку всего персонала, принимающего участие в менеджерских действиях, институционализации менеджерских принципов и процедур, а также получение организационного опыта в ходе хотя бы одного цикла планирования. В противном случае систему менеджмента нельзя будет считать полностью внедренной.

Что касается распределения функций между гражданским и военным руководством и их подчиненными, то это условие имеет первостепенное значение, если мы рассматриваем менеджмент как организационный «усилитель», а не как замену хорошо налаженных процедур управления войсками. Это значит, что менеджмент будет основной обязанностью гражданских руководителей, в то время, как военные командиры сохранят свои уже существующие функции и не превратятся в менеджеров. Подобное распределение представлено здесь лишь с теоретической целью. В действительности же мы можем наблюдать размытость границ между функциями гражданских и военных в вопросах оборонного менеджмента, особенно на стратегическом уровне. Если главной задачей оборонного менеджмента будет направление усилий оборонной организации на эффективное и действенное внедрение программных целей и задач, тогда все другие вопросы, кроме проведения военных операций, попадают в сферу компетенции оборонного менеджмента как сферу ответственности и гражданских лиц, и военных.

В каждой стране или в ее оборонном секторе институционализация оборонного менеджмента имеет собственную специфику. Некоторые страны отдают предпочтение созданию правления или совета оборонного менеджмента с соответствующим статусом и кругом полномочий, в то время как другие

страны не отделяют на институциональном уровне организационные структуры от менеджерских задач.<sup>3</sup> В этом разделе мы рассмотрим только требования институционализации или принципы, не касаясь соответствующих структур и функций.

Основными организационными условиями успешного менеджмента министерства обороны являются (безусловно, можно рассмотреть и множество других аспектов, но они не обладают такой менеджерской спецификой, как те, что перечислены ниже):

- законность всех организационных и институциональных мероприятий;
- соответствующие механизмы и процедуры для принятия управленческих решений и организации контроля;
- требования к подотчетности;
- привлечение всех участников на этапах исполнения управленческих решений.

Законность является одним из важнейших институциональных условий для любой организации, и точно такое же значение она имеет и для оборонной организации. Предполагается, что внедрение в секторе обороны любой менеджерской системы будет сопровождаться принятием соответствующих законодательных актов (в процессе либо до внедрения). Такое законодательство должно включать положения, регулирующие организационные структуры и их менеджерские атрибуты. Всякий раз, когда речь идет о сфере общественных отношений, особенно в сфере безопасности и обороны, четкое правовое регулирование дает ощущение защищенности от злоупотреблений и коррупции и, в то же время, регулирует ответственность военных и гражданских руководителей за принятые ими решения и действия.

Кроме того, законодательно урегулированная система принятия решений позволит обеспечить гибкость в процессе имплементации политики. Любой эффективный механизм формирования и имплементации политики в правительстве и, в частности, в оборонном секторе, будет предусматривать систему сдержек и противовесов, которая призвана обеспечить согласованность политики с целями

---

<sup>3</sup> В частности, в Великобритании существует Совет обороны, возглавляемый министром иностранных дел, в состав которого входят высшие гражданские и военные руководители и который определен как высший орган принятия решений по оборонным вопросам. В данном случае оборонный менеджмент находится в компетенции Совета по оборонному менеджменту под руководством постоянного заместителя министра. Он обеспечивает руководство на высшем уровне и стратегический менеджмент национальной обороны. В состав этого Совета входят те члены Совета обороны, которые не являются министрами, а также внешние, независимые члены, не принадлежащие к структурам исполнительной власти. В Соединенных Штатах Америки есть только Совет по оборонному менеджменту, действующий по принципу совета директоров корпорации и состоящий из старших гражданских и военных руководителей министерства обороны. Во Франции действуют два комитета на уровне министерства обороны. Первый, это возглавляемый министром обороны Министерский совет по оборонным инвестициям, в компетенцию которого входит рассмотрение вопросов, касающихся насущных оперативных потребностей, а также финансово-экономической информации, имеющей отношение к важнейшим инвестициям в рамках министерства обороны до начала соответствующих инвестиционных программ. Второй, это Финансовый комитет, занимающийся бюджетными вопросами.

и высшими интересами нации, а также их четкое понимание и эффективную имплементацию соответствующими организациями. Однако процесс имплементации никогда не бывает линейным. Некоторые намерения могут быть не совсем понятными, другие же могут быть нереальными, а третьи могут устареть уже в процессе осуществления в связи со сменой внешних или внутренних условий.

В полностью бюрократической и жесткой системе такие случаи потребуют повторного процесса формирования политики и привлечения лиц, принимающих решения на наивысшем уровне, что на практике часто означает провал реализации политики в целом. В большинстве, если не во всех без исключения случаях подобные ситуации приводят к серьезным потерям и без того ограниченных ресурсов, инвестируемых в неудачные попытки имплементации политики. Если же система, с правовой точки зрения, позволяет принимать соответствующие менеджерские решения в процессе имплементации политики, тогда отпадает необходимость в повторении процесса формирования политики до тех пор, пока цели остаются неизменными. Менеджеры будут нести предусмотренную законом ответственность за достижение поставленных политических целей, используя в полной мере свои полномочия для определения соответствующего способа имплементации этой политики. Кроме того, предполагается, что служащие на всех должностях и на всех уровнях организационной вертикали будут иметь юридически четко определенные менеджерские полномочия.

Для обеспечения эффективного и успешного оборонного менеджмента важно, чтобы соответствующие механизмы принятия решений, а также механизмы и процедуры контроля были в полной мере институционализированы. Для оборонных целей важнейшими системами контроля качества будут те, которые оценивают результативность на стратегическом уровне, а именно соответствие между программными целями и задачами и такими конкретными результатами оборонной деятельности, как, например, структура вооруженных сил и их возможности. В то же время, механизмы контроля должны действовать на всех уровнях. На оперативном уровне и особенно на уровне повседневной деятельности такая институционализация означает определение контрольных полномочий в должностных инструкциях и стандартных оперативных процедурах для гражданского и военного персонала на руководящих должностях; при этом полномочия должны быть связаны с соответствующими механизмами или системами контроля качества соответствующего уровня.

Институционализация механизмов контроля также предполагает определение процедур, регулирующих потоки информации в обоих направлениях руководящей вертикали оборонной организации, поскольку ни один действительно контролирующий процесс не может быть эффективным при отсутствии необходимых знаний о конкретных аспектах и достижениях в реализации политики. Эти механизмы контроля должны давать ответы на следующие вопросы:

- Является ли политика полностью понятной для вооруженных сил?
- Как эта политика реализуется?
- Каковы результаты реализации этой политики?

Ответы на эти вопросы должны быть получены путем применения соответствующих инструментов. В частности, это может быть комплекс разрешительных инструментов (утверждение исполнительных документов, таких как стратегии, доктрины, концепции и нормативные акты; разрешение на выделение средств в рамках исполнения бюджета; утверждение процедур, программ контроля и т.п.) и проверочных инструментов (теоретические модели, моделирование, испытания, проверочные учения, инспек-



ции, опросы и интервью, обзоры и подведение итогов, аудит и т.п.). Через процесс институционализации эти инструменты вместе с соответствующими инструкциями поступят в распоряжение соответствующих должностных лиц в оборонной организации.

Подотчетность также должна быть институционализирована. В плане менеджмента, главным механизмом контроля, который должен быть полностью институционализированным, является полноценная система отчетности. Такая система позволила бы определять частичные или окончательные результаты программ и мероприятий по реализации политики и стратегий. Кроме того, институционализация требует принятия положений и правил для ведения отчетности внутри оборонных структур и между ними, а также содействия в обмене информацией между вышестоящими и нижестоящими структурами и между структурами одного уровня. В то же время, такая система отчетности никоим образом не должна подменять собой классические системы аудита.

Максимальное широкое участие сотрудников как одно из требований институционализации касается организационных отношений между сотрудниками. С точки зрения менеджмента, необходимо всячески поощрять участие сотрудников во всех процессах имплементации политики. Это требование должно быть отражено в организационных инструкциях, например, в стандартных оперативных процедурах, устанавливающих правила и способствующих такому участию.

Важнейшая особенность институционализации оборонного менеджмента состоит в применении инструментов менеджмента с целью повышения результативности организации при выполнении задач и поиске наиболее оптимальных решений проблем, выявленных в процессе реализации оборонной политики. Менеджмент как прикладная наука способствовал созданию и развитию большого комплекса инструментов, от общей философии до математических инструментов решения незначительных проблем. Практически все эти инструменты могут использоваться для управления оборонными организациями.

То, какие средства использует оборонная организация, фактически может быть предметом внешних и внутренних решений. Однако предполагается, что сектор обороны принимает ту же основную систему менеджмента, которая принята на уровне всего правительства. Как уже говорилось выше, примерами таких менеджерских философий или комплексных менеджерских систем являются Комплексный Менеджмент Качества, Система Менеджмента Деятельности и реализация Системы Планирования, Программирования и Бюджетирования. В рамках этой общей менеджерской философии министерство обороны будет принимать решения относительно ключевых инструментов, которые будут использоваться оборонными организациями. Такими инструментами являются Карта Сбалансированных Показателей, Сопоставительный Анализ Отдельных Показателей и Реорганизация Процессов Деятельности Организации.

Регулировать инструменты и механизмы, использующиеся в оборонном менеджменте, важно по нескольким причинам. Во-первых, четкие правила служат принципу общности понимания цели. Все члены организации будут «говорить на одном языке» и будут тратить меньше времени и усилий на понимание слов и действий других членов организации. Во-вторых, создание единых оборонных инструментов и механизмов облегчает подготовку и усвоение коллективного опыта.

Область, не требующая слишком активного регулирования – это использование таких «технических» инструментов, как схемы и диаграммы, калькуляторы, графики, «мозговой штурм» и многих других. Подразделения оборонной организации должны иметь свободу выбора, когда речь идет о том, какие из этих средств менеджмента они хотят использовать и для решения каких задач.

## Об этой книге

Какие из теоретических и практических аспектов оборонного менеджмента должны представлять наибольший интерес для гражданских и военных руководителей и их сотрудников; советников и консультантов и специализирующихся в военной сфере ученых, экспертов и студентов в государствах, рассматривающих возможность применения менеджерского подхода к обороне? Несмотря на то, что количество публикаций по вопросам менеджмента в публичном секторе управления в последние годы растет, литературы по вопросам оборонного менеджмента все же еще недостаточно, учитывая, что эти вопросы рассматриваются не отдельно, а в большом массиве различной тематики, которая имеет лишь фрагментарное значение для целостного понимания этого вопроса.

Этот вступительный текст приведен здесь с целью создания «каркаса» для дальнейшего обсуждения темы оборонного менеджмента. Первый раздел предлагает широкое теоретическое описание оборонного менеджмента и его места среди дополняющих и в определенном смысле конкурирующих между собой концепций формирования политики, менеджмента, администрирования, командования, контроля и лидерства. Второй раздел охватывает тему оборонного планирования как основного процесса в рамках оборонного менеджмента и ведет читателя через сложный процесс планирования, выделяя при этом основные проблемы, а также инструменты и механизмы, которые могут оказаться полезными в этом процессе. В третьем разделе, в котором изложены основы программного подхода к развитию обороны, показано, как используются программы для обеспечения связи между политическими целями и решениями о распределении ресурсов. Четвертый раздел книги посвящен вопросам финансового менеджмента и предлагает и анализирует ключевые вопросы финансового менеджмента в сфере обороны. В пятом разделе рассматриваются сложные вопросы кадрового менеджмента в контексте национальной безопасности, и дается глубокий анализ спроса и предложения людских ресурсов в сфере обороны. Шестой раздел посвящен менеджменту закупочной деятельности и специфике определения соответствующих требований, приобретения и эксплуатации сложных систем вооружений и другого оборудования и услуг для оборонной промышленности. Заключительный раздел предлагает исследование законодательной базы для формирования политики в сфере обороны и менеджмента имплементации такой политики. При этом основное внимание уделяется передовому опыту в обеспечении надлежащего использования ресурсов.

Мы надеемся, что эта книга будет представлять дополнительную ценность для лиц, добивающихся общего понимания основных аспектов эффективности и результативности обороны. С целью отображения самых современных взглядов в этой сфере авторы предлагают комплексный анализ данной тематики с теоретической и практической точек зрения. Они представляют и оценивают главные принципы и теории, лежащие в основе изменений в менеджерском подходе к обороне, а также передовой опыт в конкретных областях, таких как организационный менеджмент, планирование, человеческие ресурсы, закупки и финансирование. Кроме этого, существуют и другие возможности для разъяснения конкретных функций и взаимосвязей между оборонным менеджментом и другими вопросами обороны, такими, как институционализация обороны, демократический контроль, политика и стратегия, оборонное планирование.

Мы полагаем, что эта книга будет способствовать пониманию основных требований, которые государствам необходимо рассматривать перед тем, как применять менеджерские подходы в сфере обороны, а также пониманию конкретных вопросов, связанных с процессом перехода к практике оборонного менеджмента в различных сферах деятельности или департаментах оборонной организации.

## Раздел 1

# **Государственное управление, менеджмент, командование, лидерство: определение контекста для изучения оборонного менеджмента**

**Валери Ратчев**

### **Вступление**

Основополагающей сущностью современной оборонной структуры является ее способность к определению и достижению необходимы целей, а также выполнение поставленных задач эффективным способом в благоприятной демократической среде. Такие оборонные структуры должны быть эффективными, то есть способными «давать результат». В то же время, они должны быть экономичными, то есть способными достигать нужного результата без перерасхода ресурсов и с минимальными затратами энергии и финансовых средств. Прозрачность и подотчетность деятельности таких оборонных структур является основой для настоящего гражданского контроля за принятием оборонных решений и их практической реализацией.

Все эти факторы имеют одинаковое значение для современной оборонной структуры. Каждый из них является уникальным и абсолютно необходимым для достижения максимальных оборонных результатов при минимальных затратах средств. Один фактор в какой-то мере способен компенсировать недостатки другого, однако в долгосрочной перспективе только хорошо отработанный и постоянно поддерживаемый пакет этих характеристик обеспечит существование стабильной, эффективной и не слишком затратной оборонной структуры, соответствующей ожиданиям общества и способствующей консолидации демократических институтов.

На сегодняшний день главной проблемой современной оборонной структуры является обеспечение нового баланса между задачами вооруженных сил и имеющимися ресурсами с целью создания эффективных вооруженных сил в рамках доступных ресурсов на проведение операций и осуществление капиталовложений. Сегодня, в эпоху ограничения расходов на оборону и изменения стратегических приоритетов, растет необходимость в получении максимального эффекта от средств, выделяемых на оборонные нужды, и именно в этом состоит задача оборонного менеджмента.

Само собой разумеется, что требования эффективности и результативности касаются не только оборонных структур. Главным условием выживания и развития любого предприятия или организации является эффективность и экономичность их деятельности. В то же время, оборонные структуры требуют отличных от сферы бизнеса методов управления. Национальная оборона имеет решающее, а в некоторых случаях и жизненно важное значение для государства. Она часто оказывает существенное влияние на политические и социальные процессы, а также процессы строительства нации и государства, и, в то же время, управляется как корпорация, ориентированная на получение прибыли.

Таким образом, этот раздел дает представление о том, что такое государственное управление сферой обороны, чем оно отличается от менеджмента и командования, и в чем состоит значение стратегического лидерства. Исходя из этого, мы определим те сферы деятельности оборонных структур, эффективность которых можно значительно повысить за счет внедрения современной бизнес-практики. В конечном итоге, значение оборонного менеджмента будет показано в сравнении с традиционными военно-бюрократическими и командно-административными подходами.

Данный раздел не рекламирует какой-то одной конкретной модели оборонного менеджмента. Вместо этого он создает контекст для детального исследования ключевых проблем оборонного менеджмента в последующих разделах. Предлагаемые для рассмотрения общие темы и отдельные вопросы базируются на статистических данных и наблюдениях, полученных в странах, занимающихся созданием, реформированием или трансформацией своих оборонных структур. Без чрезмерной детализации здесь иллюстрируются основные подходы к решению проблем со стороны участников процессов обоснования, планирования, формирования и решения задач оборонного строительства. В целом, этот раздел поможет лучше ориентироваться в этих вопросах руководителям и политикам, желающим понять, как оборонная структура может развиваться в качестве эффективной и демократической опоры национальной и международной безопасности, обеспечивающей необходимый уровень обороны по приемлемой для общества цене.

## Концептуальная ориентация

При объяснении процессов управления оборонной структурой употребляются целый ряд терминов. Это «государственное управление» (или правление), «политические директивы», «государственное (административное) управление», «менеджмент», «публичная администрация», «стратегическое лидерство», «командование и контроль» (управление войсками) и т.д. Как в их повседневном использовании, так и в официальных документах эти термины часто считаются синонимами. Однако в действительности каждый из них отображает специфический концептуальный взгляд и подход, используемые либо в общенациональном контексте, либо в контексте конкретной оборонной структуры. Более того, в сфере

организационного (структурного) строительства они часто рассматриваются как имеющие «западное» происхождение (и сущность) и лишь недавно попавшие в сферу употребления в других странах. Эти термины по-разному соотносятся с разными политическими системами, типами организации государственной власти или оборонных структур. Кроме того, они могут применяться при описании специфики исторического развития той или иной страны, ее культуры, уровня экономического и социального развития и стратегического окружения.

Усилия по развитию, реформированию или трансформации национальной оборонной структуры требуют достаточно масштабной и глубокой отработки четкой концепции, позволяющей поставить необходимые задачи, реализация которых позволит обеспечить создание организации, способной эффективно и результативно функционировать в установленных политических рамках. Определенную ценность в этом смысле может иметь опыт других стран, однако специфику развития оборонной структуры каждой конкретной страны определяет ее политическое развитие. Хотя большинство ключевых вопросов строительства, развития и трансформации оборонных институтов являются общими для всех стран, и поэтому должны иметь место в каждой демократии, различия между странами в их «истории, стратегическом окружении или организационных структурах могут быть настолько значительными, что опыт «старших» и более развитых демократий не всегда полностью применим для новых демократий».<sup>1</sup>

Оборонные структуры не могут развиваться отдельно от политических, административных и культурных реалий страны. Оборона является в какой-то мере специфической сферой, но она не может быть островком рациональности, эффективности и экономичности в окружении глубоко забюрократизированных правительственных структур. Ее развитие, реформирование или трансформация могут послужить локомотивом аналогичных процессов государственной модернизации, свидетельством чему является опыт многих стран Восточной Европы по подготовке к обретению членства в НАТО. В основополагающей концепции оборонной структуры должны найти отражение такие вопросы, как национальная административная культура и традиции, менеджерский опыт на политическом, макроорганизационном и исполнительном уровнях, условия для частного бизнеса, традиции образования и профессиональной подготовки, а также готовность общества воспринимать радикальные новшества и значительные перемены.

В то же время, в демократических обществах национальная оборона традиционно ориентируется на защиту от внешней военной угрозы. На процесс разработки оборонной доктрины той или иной страны также влияет предсказуемость стратегической обстановки вокруг этой страны. Вертикаль управления военной организации страны, процесс принятия оборонных решений, процедуры ресурсного обеспечения и объемы расходов на оборонные нужды, а также организационная структура и дислокация вооруженных сил в значительной мере являются производными от национального (общественного, военного) восприятия военных угроз. Концепция организации обороны и развития оборонных структур зависит от уровня восприятия угроз. Если угроза достаточно высока, процесс принятия решений ускоряется и становится менее прозрачным, оборонные структуры становятся более «милитаризованными», а роль гражданских маргинализируется. Если же стране повезло со стабильной стратегической

---

<sup>1</sup> Thomas C. Bruneau and Richard Goetze Jr., «Ministries of Defense and Democratic Control», in *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson (Austin, TX: University of Texas Press, 2008), 71-98; quote on pp. 71-72.

обстановкой, особенно, если она входит в состав большого и надежного альянса, ее оборонная структура является менее «эксклюзивной» и в то же время более прозрачной, и не сильно отличается от других государственных структур.

В то же время, в случае активного институционального развития и глубоких организационных изменений в сфере обороны, иногда бывает трудно четко отобразить суть явления без предварительно уяснения концептуальных особенностей конкретного термина. Ниже мы рассмотрим несколько основных терминов и соответствующих им концепций: руководство и государственное управление, администрирование, командование и контроль (управление войсками) и лидерство.

## Правительство и правление

Концепции «правления» и «государственного (административного и др.) управления» отличаются по содержанию и по сути, и также имеют различный исторический подтекст. Как отмечает авторитетный Канадский институт государственного управления:

Нередко наблюдается тенденция к использованию термина «государственное (административное и др.) управление в качестве синонима «руководства (правления)». Смешивание этих двух терминов может иметь нежелательные последствия. Отдельная общественно-политическая проблема, являющаяся, по сути, частью проблемы «государственного (административного) управления» иногда определяется как проблема «правления», что является следствием ожидания того, что ответственность за решение конкретной проблемы возлагается именно на Правительство.<sup>2</sup>

В переводе на древнегреческий язык или латынь, термин «правление» имеет значение близкое к «править». Противоречие между терминами «деятельность органов власти (правление)» и «государственное (административное) управление» проявляется тогда, когда необходимо дать ответы на два основополагающих политических вопроса: кто должен править и насколько жестким должен быть правительственный (государственно-административный) контроль? А также, каким образом политическая исполнительная власть должна быть распределена среди органов государственного управления (во власти, в Правительстве) и в обществе? В зависимости от того, кто «правит», исторически сложились следующие формы правления: анархия (не правит никто), диктатура (правит один человек), аристократия (правит меньшинство), демократия (правит большинство) и единогласие (правят все). Демократия

---

<sup>2</sup> В оригинале: «a not-uncommon tendency is to use governance as a synonym for 'government.' This confusion of terms can have unfortunate consequences. A public policy issue where the heart of the matter is a problem of 'governance' becomes defined implicitly as a problem of 'government,' with the corollary that the onus for 'fixing' it necessarily rested with government». Тексты на эту тему есть на вебсайте института: Institute on Governance' (IOG) website: [www.iog.ca](http://www.iog.ca). Конкретная цитата взята из работы: John Graham, Bruce Amos, and Tim Plumptre, *Governance Principles for Protected Areas in the 21<sup>st</sup> Century*, IOG Policy Brief No. 15 (Ottawa: IOG, August 2003), 2, которая размещена на сайте по адресу <http://www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf>.

является лишь одной из форм правления. Авраам Линкольн описывал демократию как «правление, выбранное народом, правление представителями народа и в интересах народа». Греческий философ эпохи античности Аристотель говорил, что «истинными формами руководства (правления)... являются такие, где один, несколько или множество людей осуществляют правление с учетом общего интереса».<sup>3</sup> Демократическое правление определяется общественными целями, когда правительство является слугой народа, а не его господином, поскольку сила истиной демократии зависит от определенных фундаментальных прав и свобод. Эти права и свободы должны быть защищены с тем, чтобы обеспечить успех демократии. Демократия означает равенство. Мы обратим особое внимание на либеральное демократическое правление, следуя классическому определению Алекса де Токвилля и других авторов о том, что либерализм означает свободу. Не углубляясь в детали, мы также согласимся с тезисом о том, что современные общества в 21-м веке стараются построить эффективные и экономичные либеральные демократии вместо того, чтобы строить демократии без либерализма.<sup>4</sup>

Необходимый уровень силы правления в демократии определяется через понимание того, что правительства должны быть ограничены определенными рамками, но не быть при этом слабыми. Люди с авторитарным мышлением считают слабостью, когда видят политические процессы и процессы принятия решений, отличающиеся прозрачностью, дебатами и дискуссиями, подотчетностью и довольно высокими уровнями надзора и контроля со стороны общества. Однако в действительности это не слабые, а сильные стороны демократии. Ключевыми компонентами полномочий правительства в демократии являются сферы, в которых она удерживает монополию на власть. В зависимости от уровня развития демократии и рыночной экономики к этим сферам относятся, среди прочих, монополия на природные ресурсы, землю, дороги и внешнюю политику. Право на применение военной и другой смертоносной силы всегда должно быть в руках демократического правительства. Отсюда исходит тезис о том, что за пределами сектора безопасности государства не должно быть военных, военизированных, полицейских или разведывательных организаций. Все подобные структуры должны быть интегрированы в общий политический процесс принятия решений, базирующийся на постулате гражданского контроля с тем, чтобы они оставались эффективными и подчиненными демократическому правлению.

Наличие действенной системы сдержек и противовесов является одним из важнейших характерных признаков любой демократии. Ее целью является обеспечение гарантии того, что политическая власть в достаточной мере распределена и децентрализована для того, чтобы исключить любую возможность монополизации власти, а также для того, чтобы дать людям максимум возможностей для контроля органов государственного (административного) управления. Применение системы сдержек и противовесов через распределение полномочий в действительности больше касается возможности делиться полномочиями и обязанностями, а не реального распределения как такового. Это положение очень важно с точки зрения правильного формирования механизмов, формулирующих и реализующих оборонную

<sup>3</sup> «Aristotle: from The Politics», с. 340 BCE, Book III, in *Internet Ancient History Sourcebook*, [www.fordham.edu/halsall/ancient/aristotle-politics1.html](http://www.fordham.edu/halsall/ancient/aristotle-politics1.html).

<sup>4</sup> Этот тезис хорошо обоснован. См. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987).

политику.<sup>5</sup> В такой среде сильной стороной каждого центра власти является не возможность командовать, а возможность приводить аргументы и убеждать. Такая система часто может быть слишком инертной, сложной и даже затратной, однако она обеспечивает важную защиту от возможного злоупотребления властью какой-либо из сторон, то есть явления, которому должна противостоять любая демократия.

Начиная с классического и заканчивая современным представительским (республиканским) правлением, государство рассматривалось в качестве политического общества, способного устанавливать контроль путем политического выбора. Оно определяет центральное правительство как главный источник контроля и регулирования по вопросам национальной (государственной) территории. В этом качестве правительство имеет возможность защищать свою территорию и национальные интересы с использованием военной силы (отдельно или в комплексе с другими инструментами) в случае возникновения угрозы со стороны другой военной силы. Тот факт, что вероятность быть втянутым в войну классического типа для современного демократического государства в течение последних нескольких лет снизилась, еще не означает, что подобная роль не имеет значения или что правительство (исполнительная власть) является единственным центром с полномочиями и обязанностью определять и осуществлять оборонную политику.

Существует множество определений того, что такое «деятельность органов власти» в смысле «государственного (административного) управления».<sup>6</sup> В частности, Пол Гирст считает, что деятельность органов власти в целом воспринимается как альтернатива центральному (сильному) правлению. Гирст различает пять основных вариантов такого управления в политической, международной, деловой и социальной сферах.<sup>7</sup>

Корпоративное правление возникает при наличии крупных и влиятельных компаний с большой численностью акционеров с одной стороны, и активным профессиональным менеджментом – с другой стороны. Его цель состоит в обеспечении прозрачности и подотчетности со стороны исполнительных менеджеров, а также препятствовании превращению компании в автократию в демократическом окружении, где демократия служит главным источником легитимности.

Самоуправление возникает в случае приватизации традиционных административных и обслуживающих функций и направлено на внедрение новых моделей общественных услуг, отличных от системы администрирования, находящихся под непосредственным иерархическим контролем всенародно избранных должностных лиц.

Социальное правление формируется «по умолчанию» в качестве нового типа сетевого правления, включающего такие субъекты, как профсоюзы, торгово-промышленные объединения, неправительственные организации и представители местных органов власти, и направлено на достижение новых социальных договоренностей, согласованных на государственном уровне.

---

<sup>5</sup> Что касается определения термина «оборонная политика» и его связи с оборонным менеджментом, см. Тодор Тарапев «The Art of Defense Policy»: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)», *Connections: The Quarterly Journal* 5, No. 1 (Spring-Summer 2006); 15-34; <http://consortium.pims.org/the-art-of-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

<sup>6</sup> Joan Corkery, ed., *Governance: Concepts and Applications* (Brussels: IAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999), 368-371.

<sup>7</sup> Paul Hirst, «Democracy and Governance», in *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 13-35.



В международном управлении используется концепция «правление без правительства» в сфере международных отношений и режимов. Она базируется на широко признанном факте того, что многие глобальные и международные вопросы, такие как глобальное потепление, международная торговля, контроль над вооружениями, а также международные стандарты во многих сферах невозможно решить только лишь за счет усилий государств. Интернационализация правления, которую на основе межгосударственных договоренностей осуществляют Международный валютный фонд, Международная организация торговли, Всемирный банк и группа G8, а также расширение деятельности негосударственных игроков и «отступление государства» ставят на повестку дня важные вопросы о том, кто и как контролирует эти международные наднациональные субъекты, и не ограничивают ли они рамки демократии.

Эффективное правление (*good governance*) сначала закрепились в сферах экономического и социального развития. Активно поддерживаемое западными странами и такими международными организациями, как Всемирный банк и Международный валютный фонд в качестве пакета экономических и социально-политических условий предоставления своих кредитов, «эффективное правление» является концепцией, базирующейся на понимании того, что невозможно иметь эффективный экономический менеджмент и стабильные социальные условия без полноценного применения демократических и рыночных принципов. Эта концепция признает тот факт, что развитие не ограничивается только развитием рынков и созданием благоприятных условий для инвестиций и устойчивой макроэкономической политики. Вероятно, нужны еще и государственные и общественные институты, законы и постановления, человеческие и гражданские ценности. Таким образом, концепция «эффективного правления» предполагает наличие установленных законом политических рамок, способствующих частной экономической деятельности, стабильных режимов (не обязательно демократических), верховенства права, эффективной государственной администрации и (реального) гражданского общества. Как стратегия она направлена на развитие варианта либеральной социальной архитектуры, где ограниченное государство будет четко отделено от саморегулирующегося (насколько это возможно) общества и рыночной экономики. Определить принципы «эффективного правления» не так легко, и каждая сторона часто трактует их по-своему. Однако существует перечень принципов, вокруг которых может существовать широкий консенсус, даже за пределами либеральных демократий. Такой консенсус был достигнут, в том числе, за счет большой работы, выполненной в рамках Программы Развития ООН по вопросам международного права и прав человека.<sup>8</sup>

- Участие: все мужчины и женщины должны иметь право голоса в процессе принятия решений – либо непосредственно, либо через представляющие их легитимные посреднические институты. Такое широкое участие построено на свободе слова и собраний, а также на возможности принимать в них конструктивное участие.
- Ориентация на консенсус: там, где существуют разные интересы, эффективное правление помогает согласовать эти интересы ради достижения широкого консенсуса по вопросам максимального обеспечения интересов определенной группы, а также (там, где это возможно) политики и процедур.

---

<sup>8</sup> Программа развития ООН (ПРООН). United Nations Development Program (UNDP), *Governance and Sustainable Human Development* (1997). Эти принципы с незначительными изменениями отражены во многих документах ПРООН. См., например, *UNDP and Governance, Experiences and Lessons Learned*, <http://mirror.Undp.org/magnet/docs/gov/Lessons1.htm>.

- Стратегическое видение: лидеры и общественность должны иметь видение эффективного правления и развития человека на широкую и долгосрочную перспективу, так же, как и условий для обеспечения такого развития. Имеет место понимание историко-культурных и социальных проблем, связанных с реализацией этой перспективы.
- Гибкость: институции стараются учитывать интересы всех сторон и, соответственно, применять надлежащие процедуры.
- Эффективность и экономичность: процессы и институции дают результат, максимально соответствующий потребностям при максимально экономичном расходовании ресурсов.
- Подотчетность: те, кто принимают решения в Правительстве, частном секторе либо в общественных организациях, подотчетны обществу и легитимным заинтересованным игрокам. Подотчетность зависит от каждой конкретной организации и от того, будут ли принимаемые решения внутренними или внешними.
- Прозрачность: базируется на свободе доступа к информации. Все заинтересованные игроки имеют прямой доступ к процессам, институциям и информации. Существует достаточно информации для понимания их деятельности.
- Справедливость: все мужчины и женщины имеют возможность повышать и поддерживать уровень своего благосостояния.
- Верховенство права: правовые нормы, особенно законодательство в сфере прав человека, должны быть справедливыми и применяться в равной степени ко всем.

Как уже говорилось выше, оборонная политика формулируется и реализуется не только оборонной структурой как таковой, но и многими другими субъектами государства и общества. Соответствующий вопрос правления в контексте государственного управления может рассматриваться на двух уровнях.

На государственном уровне правление касается того, как различные субъекты, в частности органы государственного управления, органы местного самоуправления, общественные организации, бизнес-структуры и другие, могут играть определенную роль в процессах формирования и реализации оборонной политики, в частности, когда речь идет о решениях, вызывающих повышенный интерес общества.

На уровне оборонной структуры можно говорить об организационном правлении или правлении в «организационной среде». Сюда относятся те виды деятельности оборонного ведомства, по которым оно должно отчитываться перед Правительством, Президентом (в случае, если на него возложены обязанности Верховного Главнокомандующего) и Парламентом (или, другими словами, «советом директоров»).

Подводя итоги обсуждения «правления» как концепции, мы можем принять следующее определение, которое часто рассматривается как универсальное, то есть применимое ко всем пяти типам правления, упомянутым выше:

Правление в контексте «государственного (административного) управления» является процессом взаимодействия между структурами, процессами и традициями, определяющими способы применения власти и полномочий, принятия решений и влияния граждан или других заинтересованных сторон. В основном это касается вопросов власти, отношений и подотчетности: кто имеет влияние, кто принимает решения и каков механизм контроля лиц, уполномоченных принимать решения.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Там же.

## Менеджмент и «оборонный менеджмент»

Исторически термин «менеджмент» использовался по-разному. Он может касаться многих решений, необходимых для управления сложным производством, неприбыльной организацией, государственной структурой или органом местного самоуправления. Такой описательный подход используется для объяснения процесса менеджмента и функций, выполняемых менеджерами и руководителями среднего звена. С другой стороны, кто-то может применять менеджмент как процесс руководства людьми для достижения определенной частной цели в условиях уменьшения ресурсного обеспечения и в более сжатые сроки. Мы можем использовать термин «менеджмент» и в контексте научной дисциплины, в которой аккумулируются подходы, базирующиеся на политической, экономической, социологической, психологической и антропологической теориях или философии с целью создания систематизированного подхода (теории) относительно способов достижения конкретных целей путем «научно» выработанных действий (стратегий, политики), подхода к созданию и применению соответствующих организаций или к использованию определенных (ограниченных) ресурсов.

Современный менеджмент уходит своими корнями в администрирование и бизнес. Это очень важно понимать, так как некоторые применяют менеджерские принципы и практики к другим сферам публичной, частной или персональной деятельности. «Отцы» менеджмента, такие как Генри Файоль, Макс Вебер и Честер Бернанд, строили свои теории вокруг организации как таковой, в то время как целью исследований других ученых, например, Фредерика Тейлора, Генри Ганта, а также Лиалиан и Франка Гильбертов было повышение продуктивности.<sup>10</sup> Оба направления этих ранних исследований менеджмента включали научные исследования, формирование и практическое применение «административной теории и научного менеджмента» как основы классической теории менеджмента. Административная теория ставила во главу угла менеджерские функции и пыталась создавать широкие административные принципы, которые служили бы в качестве «дорожных указателей» рациональной организационной работы. Тейлор и его последователи, со своей стороны, настаивали на том, что существует возможность научного анализа заданий, выполняемых отдельными работниками, с целью определения максимальных продуктивных операций при минимальных затратах энергии и ресурсов.

Теории, построенные на современных взглядах на менеджмент, больше учитывают специфические особенности и помогают понять быстро меняющийся характер нынешней организационной среды.

Согласно теории обстоятельств, при принятии менеджерских решений необходимо учитывать все особенности текущей ситуации и действовать с учетом тех обстоятельств, которые имеют наибольшее влияние на данную ситуацию. В данном случае речь идет о подходе «все зависит от конкретных обстоятельств». Например, предпринимаемые усилия по определению наиболее эффективного стиля руководства или менеджмента могут привести к выводу, что наиболее эффективный стиль зависит от конкретной ситуации. Однако для того, кто ведет войска в бой, наиболее эффективным может быть авторитарно-командный стиль, а для руководителя, например, лечебного учреждения или университета, более эффективным может быть «мягкий» стиль, предусматривающий широкое участие подчиненных.

---

<sup>10</sup> Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York, NY: Harper & Brothers, 1911).

На менеджерскую науку и изучение организаций большое влияние оказала теория систем. «Система» представляет собой совокупность отдельных элементов, объединенных в единое целое для достижения определенной конечной цели. Изъятие или замена одного из элементов ведет и к изменению сущности всей системы. Систему можно рассматривать как конструкцию, имеющую вход, внутренние процессы, выход и конечный продукт деятельности. Система поддерживает связь между всеми четырьмя этими компонентами. В отдельной организации на входе присутствуют ресурсы, например, сырье, финансовые средства, технологии и люди. Эти входящие ресурсы проходят через определенные процессы планирования, организации, мотивации и контроля с целью обеспечения соответствия с целями организации. На выходе будет продукт этой деятельности в виде определенных возможностей. В частности, таким продуктом может быть повышение уровня жизни или уровня национальной безопасности. Ответной реакцией может быть информация от потребителей или восприятие обществом уровня безопасности, обеспеченного государством. Такие общие рамки можно применить к любой системе со всеми подсистемами (департаменты, программы и т.д.), входящими в состав организации.

Теория сложности говорит о том, что события, происходящие внутри конкретной организации, и ее внешнее окружение редко поддаются полному контролю, поскольку со временем системы становятся все более сложными. В процессе своего развития они также становятся все более уязвимыми (или будут подвергаться воздействию факторов, которые в конечном итоге могут иметь катастрофические последствия) и поэтому им понадобится расходовать больше усилий для управления возникающими осложнениями. Это, в свою очередь, потребует создания новых структур для поддержки организации в стабильном состоянии. Эта тенденция будет продолжаться до тех пор, пока система не разделится, не объединится с другой сложной системой или окончательно не распадется.

В контексте данной книги менеджмент может рассматриваться как системный процесс планирования, организации, обеспечения, руководства и контроля в конкретной организации с целью достижения определенной общей (организационной) цели. Этот процесс одновременно представляет собой научный метод и искусство мотивации людей, а также повышения эффективности и экономичности работы организации. Соответственно, основными составляющими менеджмента являются планирование, организация и обеспечение, руководство, мониторинг и контроль. Эти менеджерские функции являются универсальными, независимо от типа организации, к которой они применяются, будь то обувной магазин, департамент или авиационное крыло ВВС.

Планирование – это выбор и последовательное определение задач, которые необходимо выполнить для достижения цели организации. Планирование может быть стратегическим, долгосрочным или краткосрочным, общим или рассчитанным на определенную ситуацию. План объясняет цель и подходы (стратегии, политика, принципы) и является основой для принятия решений по вопросам организации и обеспечения деятельности.

Организация и обеспечение – это деятельность по координации функций, задач и обязанностей, которые должны выполнять подразделения или члены организации, а также по распределению между ними необходимых ресурсов с целью выполнения поставленной задачи в установленные сроки. Сюда входит процесс привлечения, подбора, подготовки, размещения и повышения квалификации личного состава в соответствии с утвержденными целями и задачами. Качество персонала и подходы к его организации определяют стиль руководства.

Руководство это исполнение функций мотивации, лидерства и влияния на подчиненных с целью достижения общей цели. Руководство требует организационного умения и определенных лидерских качеств, необходимых для мотивации последователей путем создания благоприятной рабочей среды. Руководство

может быть эффективным на всем протяжении деятельности по достижению общей цели, если оно сопровождается систематическим мониторингом и контролем.

Мониторинг и контроль это менеджерские (командирские) функции, направленные на создание ситуации, при которой все подразделения, находящиеся в ведении менеджера или командира, согласованно продвигаются в направлении заданной цели. Другими словами, контроль необходим для того, чтобы в ситуации, когда успех деятельности подразделения по достижению этой цели зависит от мер, принятых другим подразделением, эти меры были обязательно приняты.

Основополагающие концептуальные взгляды, теории, принципы и функции менеджмента в полной мере касаются и оборонной организации. Происхождение термина «оборонный менеджмент», очевидно, базируется на понимании того, что оборонная организация является большой, сложной и многоуровневой структурой, как и любая другая государственная организация или структура большого бизнеса.

Каждая крупная организация требует планирования, осуществляемого менеджером. Менеджер так или иначе принимает решение о том, как руководить бизнесом и/или что находящиеся в его ведении подразделения будут делать на протяжении определенного отрезка времени. Другими словами, менеджер определяет задания, которые будут осуществлять его подчиненные. Большое различие между производственным и военным планированием состоит в том, что военные планы на случай войны всегда имеют условный характер, по крайней мере, в мирное время, поскольку они направлены на выполнение заданий, необходимых только во время войны.

С другой стороны, плановик на производстве готовится к реальным операциям, которые, скорее всего, понадобятся на протяжении следующего года или через год-два. Оборонное планирование, которое должно обеспечить общую готовность к войне, больше всего приближено именно к производственному планированию, так как его целью является подготовка войск и необходимого набора материальных ресурсов в определенных соотношениях, хотя и рассчитанных на применение только в случае войны.

Любой менеджер должен строить, поддерживать и организовывать деятельность своей организации, а также обеспечить ее необходимым персоналом. Менеджер должен определить наиболее экономически выгодный комплекс ресурсов, который бы обеспечил выполнение поставленных задач. То же самое касается и видения военного командира и концепции операции. В обоих случаях это необходимо для осуществления контроля за деятельностью подчиненных и вверенных подразделений в ходе выполнения запланированных задач.

И менеджер, и военный командир направляют и ведут за собой подчиненных, используя различные навыки и инструменты, необходимые для усиления мотивации, а также физической и психологической мобилизации подчиненных, которая при выполнении боевого задания может повыситься до уровня самопожертвования.

Разумеется, соответствующие инструменты могут быть разными, однако их влияние на результат выполнения задания будет схожим.

Мониторинг и контроль деятельности позволяют менеджеру и командиру оценивать эффективность и экономичность собственных решений, а также необходимость коррекции первоначальных планов. Независимо от того, к какому типу – рыночному или бюрократическому – принадлежит стратегия контроля, она должна обеспечивать менеджера или командира содержательной, актуальной и надежной информацией о том, как продвигается работа по выполнению поставленной задачи, а также об изменениях внутренней и внешней обстановки, которые могут потребовать коррекции или полной замены выбранной стратегии.

Тем не менее, оборонная организация имеет ряд собственных специфических особенностей, и поэтому любые попытки применения принятых в бизнесе общей практики и методов администрирования должны быть

предварительно проанализированы и взвешены. Мы не пытаемся найти каких-то искусственных аргументов для того, чтобы выделить сферу обороны в отдельный случай. В то же время, специфика концепции оборонного менеджмента не может, да и не должна быть изолированной от подходов к менеджменту, принятых в других государственных и промышленных структурах и в национальной демократической среде.

Гражданско-военные отношения, среди прочего, делают оборонную политику и оборонный менеджмент отличными от других видов государственной политики и других моделей менеджмента. Безусловно, конкретная модель гражданско-военных отношений оказывает огромное влияние на оборонную организацию и процессы управления, менеджмент или на ее командование. Уникальный характер военного дела или то, что Самуэль Хантингтон определяет как «функциональный императив», иногда рассматривается как своего рода ограничение для применения принципов и практики других дисциплин, таких, как менеджмент, администрирование, руководство и т.п. Авторитетные исследователи, специализирующиеся в области государственного управления, администрирования и менеджмента, отмечают, что применение к оборонной политике современных концептуальных взглядов, заимствованных из других быстро развивающихся дисциплин, «часто не дает желаемого результата».<sup>11</sup>

Ричард Кон приходит к выводу, что сегодня гражданский контроль над военной сферой связан с решением двух важных проблем. Для демократий, имеющих опыт эффективного гражданского контроля, а также военных организаций, основной задачей которых является борьба с внешней угрозой, проблема состоит в том, способно ли гражданское сообщество взять на себя ведущую роль при реализации оборонной политики и оборонных решений. Гражданские могут столкнуться с серьезными трудностями при выполнении своих обязанностей в ситуациях, когда военные пользуются большим авторитетом, владеют эффективными бюрократическими приемами, считают, что их возможности по выполнению своих задач поставлены под угрозу или не доверяют гражданскому руководству.<sup>12</sup>

Новые и новейшие демократии, не имеющие достаточного опыта взаимодействия между правительством и системами гражданского контроля, стоят перед еще большей проблемой. Они должны обеспечить условия, при которых военные не будут предпринимать попыток свергнуть законное правительство или игнорировать полномочия гражданского сообщества. В этом случае главным требованием должно быть утверждение традиции гражданского контроля, создание надежной системы обеспечения политического нейтралитета в самой военной структуре, а также предотвращение, а может быть даже блокирование любой возможности военного вмешательства в политическую жизнь.

Далее Кон утверждает, что задачей создания современной оборонной структуры является внедрение и поддержание гражданского контроля над процессами формирования и реализации политики национальной безопасности. В новых демократиях эта проблема приобретает особую актуальность: в своих попытках установить контроль над военной деятельностью гражданские рискуют спровоцировать недовольство и неповиновение военных, а при отсутствии поддержки со стороны общества – даже вмешательство с их стороны.

Трудности, связанные с применением в военной сфере концепций, теорий и опыта гражданского сообщества, исходят из того факта, что война, как отмечал Клаузевиц и подтверждено недавним опытом военных кампаний в Югославии, Афганистане, Ираке и Чечне, «имеет свою собственную грамматику». Современные и

<sup>11</sup> Jason Dempsey, Jay Parker, and Thomas Sherlock, «Introduction to Civil-Military Symposium: Public Administration and Management», *Public Administration and Management* 10, no. 2 (2005): 57-60.

<sup>12</sup> Richard H. Kohn, «An Essay on Civilian Control of the Military», *American Diplomacy* 2, no. 1 (1997), [www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdipl\\_3/kohn.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html).

постсовременные общества достигли глубокого понимания и политического опыта в принятии решений по вопросам политики национальной безопасности, в которых оборонная/военная политика рассматривается как главный компонент политики безопасности в целом.<sup>13</sup> Они предусматривают администрирование и организацию (создание оборонного ведомства), нормативно-правовую базу (принятие оборонного законодательства), парламентский контроль (создание комитета по вопросам обороны), прозрачность для общества и подотчетность (улучшение условий для влияния общества на военную сферу), назначение гражданских лиц на должности в оборонных структурах и т.д. В такой обстановке формирование, приоритетность и стратегическая сбалансированность интересов национальной безопасности и обороны, распределение акцентов и общих ресурсов между сформулированными задачами и структурами сектора безопасности относятся к сфере исключительной компетенции гражданского политического руководства, а не автономной деятельности военных.

Для исполнения своей функции гражданские лидеры используют такие подходы, как «политическое руководство», «административный и организационный менеджмент», «стратегическое и политическое лидерство», «ресурсный менеджмент», «обратная связь и контроль» и др. В сходных обстоятельствах военные применяют такие термины, как «деятельность штабов» (которая отличается от «административной деятельности»), «командование/управление войсками» и «военная этика и лидерство» (не совпадающие с социальными и моральными принципами основанного на плюрализме политического лидерства). Прекрасный пример сосуществования этих двух концепций приводит Питер Фивер, утверждающий, что главная проблема гражданско-военных отношений состоит в том, чтобы «примирить военных, имеющих достаточно возможностей для выполнения задач, поставленных перед ними гражданским руководством, с военными, которые достаточно подконтрольны гражданскому руководству для выполнения только тех задач, которые оно перед ними поставит».<sup>14</sup> Оборонная организация (с точки зрения страны и ее правительства), ее политическое руководство и оперативный менеджмент, национальная военная иерархия, а также руководство внутри оборонного ведомства должны учитывать эти обстоятельства с тем, чтобы предотвратить деградацию гражданско-военных отношений и их превращение в отношения между отдельными группами, конкурирующими между собой. В любом случае, определение ключевой роли гражданско-военных отношений имеет решающее значение для формирования и менеджмента оборонных структур.

Учитывая вышеизложенное, очень важно понимать, чем именно должно заниматься министерство (или «департамент») обороны. В странах, где парламенты избираются в результате свободных выборов, оборонная структура является в первую очередь правительственной структурой, посредством которой избранные должностные лица дают указания, инструкции и распоряжения своим войскам. Во-вторых, в оперативных штабах эти руководящие указания трансформируются в оперативные планы и соответствующие требования, касающиеся финансирования, людских и материальных ресурсов, нормативно-правовой базы и других видов обеспечения. И, наконец, министерство обороны должно выступать в качестве «центральной администрации» по вопросам обороны в целом и заниматься вопросами кадрового обеспечения, финансирования, логистики, закупок, профессиональной подготовки, социального обеспечения и инфраструктуры вооруженных сил.

<sup>13</sup> В то же время, за небольшими исключениями, это, скорее всего, не касается других компонентов политики безопасности.

<sup>14</sup> Peter D. Feaver, «The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control», *Armed Forces and Society* 23, no. 2 (Winter 1996): 149-178.

С учетом всех этих функций необходимо создать соответствующую концепцию организации руководства оборонным ведомством. Этот вопрос состоит из трех отдельных составляющих: это политическое руководство, управление деятельностью министерства и все остальное, что можно отнести к сфере оборонного менеджмента. Эти сферы должны действовать согласованно, однако каждая из них требует отдельной концептуализации, различных профессиональных навыков, лидерских качеств и групп исполнителей, и все они базируются на разных нормах и опыте. Невозможно исполнять все три основные функции, руководствуясь при этом одними и теми же концептуальными и процедурными моделями. Задача обеспечения государства эффективной, прозрачной и подконтрольной оборонной организацией требует, прежде всего, эффективной организации и соответствующей концептуализации деятельности в каждой из этих сфер.

Некоторые эксперты предлагают рассматривать оборонную организацию как «большую бизнес-структуру», которой можно управлять так же, как и подразделением корпорации. Концептуально это предполагает внедрение «концепции тотального оборонного менеджмента», базирующейся на соответствующих концепциях и опыте крупных промышленных организаций, сформированных по функциональному признаку. В действительности же, детальный анализ «оборонного продукта» с политической, социологической и социально-психологической точек зрения не дает подходящих прецедентов. Продуктами обороны являются не только боеспособность вооруженных сил<sup>15</sup>, но и ощущение общественной и политической безопасности, международный статус страны, национальный характер в целом и отношения с другими странами, коллективное восприятие демократии и демократического правления и т.п. Реализация такого комплекса различных требований предполагает использование комплексного и дифференцированного подхода к оборонной организации и ее деятельности.

В заключение можно сделать вывод о том, что современные теории и практики менеджмента могут иметь определенную ценность при поиске общих объяснений и руководящих указаний по вопросам организации и оценки деятельности оборонных структур. Однако применение конкретных менеджерских приемов должно быть ограничено деятельностью за пределами политического руководства и собственно управления деятельностью оборонного ведомства, в частности кадрового менеджмента, менеджмента жизненного цикла и менеджмента поставок и обслуживания военной техники и вооружений, менеджмента инфраструктуры и имущества, а также менеджмента оборонных программ и рисков. Совокупный вклад передового менеджмента играет важную роль в успешной реализации программ трансформации оборонных структур.

## Публичная администрация

Главным признаком концепции публичной администрации является роль гражданского общества в процессе правления. Хорошо известно, что гражданское общество может существовать только в либерально-демократической политической среде. То есть применение концепции публичной администрации в ее ориги-

---

<sup>15</sup> Todor Tagarev, «Methodology for Defence and Force Planning», in *Methodology and Scenarios for Defence Planning* (Sofia: Military Publishing House, 2007): 179-207.



нальном виде возможно только в том случае, когда гражданское общество существует, когда оно достаточно развито и консолидировано, и когда оно имеет волю и возможность влиять на правительство и процессы правления. С другой стороны, высшие органы государственного управления являются достаточно развитыми и хорошо понимают, что привлечение гражданского общества дает правительству больше реальной власти и стабильности и не подрывает его авторитета. В своей статье «Исследование администрации», опубликованной в 1887 году, один из отцов-основателей так называемого прогрессивного мышления, 28-й президент США Вудро Вильсон ставил вопрос соответствующего уровня участия граждан в процессах правления и принятия решений. Эту проблему он сформулировал так: «В какой степени общественное мнение может быть учтено при внедрении публичной администрации?» Его ответ на этот вопрос состоял в том, что общественное мнение должно играть роль авторитетного критика. Вильсон не ставил под сомнение право общественности влиять на администрацию; наоборот, вопрос состоял в том, каким образом обеспечить участие общества в этих процессах.

Макс Вебер, которого считают отцом современной социологии, описывал идеальный тип этой организационной формы в ходе исследования феномена административной бюрократии. Согласно Веберу, бюрократия базируется на таких принципах, как фиксированные рамки юрисдикции и офисная иерархия на уровне утвержденных полномочий. Бюрократическая структура должна быть постоянной и иметь следующие характеристики: продвижение по службе по результатам личных заслуг, надлежащий уровень обеспечения во время пребывания в должности, пирамидальная структура, полномочия на руководящих должностях и система четких правил. По Веберу, бюрократия предполагает, что индивид по результатам своей деятельности продвигается по карьерной лестнице снизу вверх пирамидальной структуры, получая на этом пути дополнительные полномочия и доходы. Разработанная Вебером теория бюрократии сохраняет свою актуальность и в наши дни. Однако его постулат о «единоначалии» (все указания исходят от одного-единственного лица сверху вниз руководящей вертикали) неоднократно подвергался серьезной критике.<sup>16</sup>

Выдающийся ученый и писатель Петер Ф. Друкер считает, что концепция публичной администрации вполне применима и к менеджменту.<sup>17</sup> Согласно его аргументации, после окончания Великой депрессии люди упрекали всех менеджеров промышленной сферы в том, что они не смогли справиться с проблемой стремительного развития промышленности и не предотвратили экономическую и социальную катастрофу, которая имела глобальные последствия. Для того чтобы избежать негативного отношения к менеджерам публичной сферы управления и слуг, они были отделены от скомпрометировавших себя бизнес-менеджеров за счет введения концепции публичной администрации.<sup>18</sup> Главной целью этой но-

<sup>16</sup> Джеральд Гарвей считает, что основным вопросом классической организационной теории является распределение полномочий и профессиональных знаний внутри организации. Действительно, значительная часть современной литературы посвящена противопоставлению преимуществ единоличного руководства и горизонтального распределения полномочий вместе с соответствующими рисками. См. Gerald Garvey, ed., *Public Administration: The Profession and the Practice* (New York, NY: St. Martin's Press, 1997).

<sup>17</sup> В действительности, люди интересовались сферой, известной сегодня как публичная администрация, еще со времен, предшествующих «Республике» Платона, в которой он размышлял над административными аспектами правления.

<sup>18</sup> Peter F. Drucker, *Management Challenges for the 21st Century* (London: Butterworth-Heinemann, 1999).

вой дисциплины было четкое отделение процесса управления в публичном секторе от политического процесса и бизнес-практики.

Действительно, исследователи традиционно уделяют основное внимание таким сферам публичной администрации, как классическая организационная теория, определенное Вильсоном противоречие между политикой и администрацией, федерализм и менеджмент персонала. Недавно сфера публичной администрации была расширена за счет включения в нее политического анализа, экономики для публичных менеджеров, теории мотивации, лидерства, этики, теории принятия решений, менеджмента конфликтов, эффективности и экономичности, бюджетирования, подотчетности, представительства общественности, межправительственных отношений и менеджмента персонала. Тот факт, что публичная администрация включает элементы широкого спектра таких дисциплин, как психология, экономика, политология, организационная теория и административное право, указывает на то, что вопросы и проблемы публичной администрации уже не являются тесно связанными с действительностью – фактически они так же актуальны сегодня, как и сто лет тому назад.

Дифференциация между политическим правлением и управлением административными структурами в интересах гражданского общества служит ключевым элементом широко распространенных современных концепций и практик публичной администрации. В своей недавно опубликованной книге Антони Бертелли и Лоуренс Линн обобщают опыт и теоретические поиски в основных публикациях по вопросам публичной администрации и делают вывод о том, что «они демонстрируют процесс профессиональной аргументации, исследующий соотношение между демократическими ценностями; опасность неконтролируемых, политически коррумпированных и безответственных бюрократий; коррумпированность законодательного процесса; поверхностность общественного контроля над администрацией, а также трудности, связанные с созданием законодательных и исполнительных органов, которые могли бы уравновесить собой полномочия и контроль в конституционно приемлемом виде».<sup>19</sup>

В основе обсуждения концепций и теории публичной администрации лежит противоречие между политикой и администрацией. Источником этого противоречия является тот факт, что политика и администрирование служат разным намерениям. Существует очевидное различие между избранными должностными лицами, наделенными обществом управленческими полномочиями, и укомплектованными экспертами административными органами, которые фактически на законных основаниях играют двойственную роль. С одной стороны, обеспечивая поддержку высших руководящих органов в исполнении их полномочий, а с другой стороны, защищая интересы общества от политического волюнтаризма. Главной целью избранных должностных лиц является генерирование идей, определение общественных целей, а также принятие решений по вопросам ресурсной деятельности и законодательства с целью практической реализации своих идей. Цель публичных администраторов состоит в выработке объективных (непредвзятых) рекомендаций по вопросам планирования и реализации политических решений. В таком случае противоречие «администрирования лежит за рамками сферы политики».<sup>20</sup> В отношениях

<sup>19</sup> Anthony M. Bertelli and Laurence E. Lynn, Jr., *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006).

<sup>20</sup> Tansu Demir and Ronald C. Nyhan, «The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice», *Public Administration Review* 68, no. 1 (January-February 2008): 81-96.

между этими двумя сферами политики обязаны организовывать и направлять публичную администрацию способом, который был бы максимально политическим. Однако с другой стороны, администраторы должны быть профессионалами в своей области, применять нейтральные подходы к исполнению своих профессиональных обязанностей, а также должны быть организованными в профессиональную вертикаль, отделенную от политической вертикали, но под политическим контролем и руководством.<sup>21</sup>

Применительно к оборонной структуре, концепция публичной администрации должна отображать тот факт, что, кроме политиков и администраторов, субъектом также становится и корпус военных профессионалов. Эти три стороны составляют «смертоносный треугольник» оборонной организации. Расположение вверху этой пирамиды политического (избранного) руководства кажется вполне логичным, хотя в некоторых странах даже это ставится под сомнение. К таким странам относятся те, в которых реализовано высшее звено военной организации «прусского типа», где «Генеральный штаб» непосредственно или, по крайней мере, неформально подчинен главе государства, а не министру обороны. Роль администрации в такой модели также может ставиться под сомнение ввиду того, что якобы именно Генеральный штаб, а не администрация владеет надлежащей профессиональной квалификацией. Интерес Генерального штаба состоит в желании быть единственным органом, представляющим политикам мнение по оборонным вопросам, а также желание быть подчиненным как можно меньшему количеству уровней государственной иерархии (как минимум, не находиться в подчинении оборонной администрации). Такого параллелизма невозможно избежать даже в том случае, когда министр обороны формально осуществляет контроль над высшим военным руководством. Это обстоятельство вызывает множество вопросов, связанных с гражданско-военными отношениями и эффективностью оборонной структуры. К важнейшим из них относятся:

- отсутствие внутренних механизмов для поиска баланса между приоритетами высшего военного командования и министра обороны (в случае несоответствия этих приоритетов окончательное решение принимает премьер-министр или президент);
- единственный источник профессиональной точки зрения («кто еще владеет оборонными вопросами лучше высшего военного руководства?») и, соответственно, отсутствие альтернативных точек зрения;
- ограниченные возможности для эффективного гражданского контроля (на практике право контроля имеет лично министр);
- чрезмерная численность штабов и высокая степень дублирования структур и функций;
- невозможность применения современных методов и приемов менеджмента (Генеральный штаб действует как военный штаб, даже при исполнении чисто административных функций).

Альтернативным организационным решением могло бы стать применение так называемой «концепции интегрированного министерства обороны». Она базируется на предположении, что стратегическим командующим вооруженными силами в мирное и военное время является политическое должностное

---

<sup>21</sup> Gary Miller, «Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies», *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000): 289-328, cited by Tansu Demir and Ronal Nyhan, *ibid.*

лицо, как правило, президент и/или министр обороны, а не высший военный руководитель. Роль военного руководства состоит в выработке рекомендаций для политиков, наделенных соответствующими полномочиями, а также в организации исполнения их решений в рамках вооруженных сил, то есть военное руководство непосредственно не обладает командными полномочиями. В таких случаях военный штаб функционирует как «объединенный штаб», а внутренний баланс обеспечивается путем уравнивания двух высших профессиональных постов – то есть высшего военного руководителя и высшего гражданского администратора. В случае несопадения точек зрения военного и гражданского руководителей арбитром выступает министр обороны. Оборонная организация самого высокого уровня представляет собой интегрированную структуру, где департаменты в составе гражданского и военного персонала готовят согласованную профессиональную точку зрения, а их позиция основана на консенсусе.

В любом случае существует принципиальный вопрос различия между избранным политическим руководством и профессиональными гражданскими и военными администраторами, и сможет ли профессиональный компонент оказать поддержку политикам при формировании и осуществлении оборонной политики без размывания своей идентичности как эффективных менеджеров. В демократической политической системе уникальная роль принадлежит профессиональным государственным служащим-администраторам и высшему военному руководству. Они работают на пересечении политических и административных миров (плюс военное командование в случае оборонительной войны) и определяют как способ функционирования демократии в интересах общества, так и уровень экономичности оборонной политики при создании «оборонного продукта» в условиях ограниченности выделенных на оборону национальных ресурсов. Независимо от желания этих менеджеров и командиров просто исполнять свои обязанности, они не могут игнорировать тот факт, что, в силу своей роли, объектом постоянного внимания и оценивания является их деятельность, полномочия и значение в процессе обеспечения потребностей избранных должностных лиц, действующих в еще более сложной проблемной среде.<sup>22</sup>

С целью устранения противоречий между политическими и административными функциями, некоторые государства размещают политических назначенцев внутри административной структуры оборонного ведомства. Это, как правило, должности директоров или руководителей важнейших департаментов, отвечающих за формирование и реализацию оборонной политики. Это необходимо с точки зрения предотвращения политизации оборонной администрации. В отдельных случаях законодательно установленные нормы определяют количество должностных лиц, которых министр обороны может назначить, исходя из политических соображений. Правительства некоторых государств пришли к выводу о необходимости применения гибких подходов, в частности, в таких сферах, как международное военное сотрудничество, оборонная политика и планирование, а также ресурсный менеджмент. Все должностные лица, назначенные по политическим мотивам, приходят на должности одновременно с министром обороны и увольняются с должностей одновременно с отставкой министра, независимо от норм трудового законодательства. Однако в любом случае, применение модели «политических назначенцев» требует четкого законодательного обеспечения.

---

<sup>22</sup> Вопросы, поставленные профессором (Department of Public Administration, University of Kansas) и мэром Джоном Налбандяном, «Reflections of a 'Pracademic' on the Logic of Politics and Administration», *Public Administration Review* 54, no. 6 (November-December 1994): 531-536.

## Лидерство

Оборонная структура, очевидно, является единственной среди всех остальных государственных структур, эффективность которой в полной мере зависит от лидерских качеств ее руководителя. Прежде чем перейти к детальному рассмотрению комплексной концепции оборонного менеджмента, важно понять различие между менеджментом и лидерством. Стоящий во главе оборонной организации сильный и харизматичный лидер может преодолеть значительную часть тех проблем менеджмента, которые редко встречаются в крупных коммерческих организациях. Лидеры способны изменить организацию и людей. Как отмечает Майкл Маккоби, менеджмент является функцией, присущей любому виду деятельности, в то время как лидерство отражает такие отношения между лидером и его подчиненными, которые способствуют более активной деятельности организации.<sup>23</sup>

ЛИДЕРСТВО	МЕНЕДЖМЕНТ
Лидерство предусматривает интегрирующие отношения	Менеджеры осуществляют руководство, принуждая людей исполнять их указания
Для руководства людьми лидеры апеллируют к энтузиазму и возбуждают эмоции	Менеджеры используют формальные, рациональные методы руководства
Лидеры думают инновационно	Менеджеры думают в контексте получения прибыли
Лидеры следуют своей интуиции, что может быть большим преимуществом для оборонной организации	Менеджеры исполняют свои функции «по уставу» и придерживаются формальных процедур своей организации
Организации часто бывают более лояльными к своим лидерам, чем к менеджерам	Когда новый лидер настроен на перемены, это может привести к конфликту с традиционными менеджерами
За лидером следят	Менеджер следит
Лидер считает, что организация может функционировать лучше	Менеджер знает, как функционируют все составляющие компоненты организации

**Рис. 1: Основные различия между лидерством и менеджментом**

Согласно современной точке зрения, менеджеры, в принципе, являются администраторами; они составляют планы, утверждают бюджеты, контролируют деятельность и оценивают достигнутые результаты. В каждой крупной организации менеджерские функции фактически исполняют несколько менеджеров на разных уровнях (потому что все функции не обязательно должны исполнять одни и те же люди). Это означает, что команда менеджеров – в большей степени, чем каждый из них персонально – является важнейшим фактором успешной деятельности всей организации. Более того, определенные функции могут исполняться командой (департаментом, отделом, производственной бригадой), в то время, как другие могут делегироваться отдельно для каждого менеджера, и таким образом позволить команде сосредоточиться на своих основных функциях. Например, группа дизайнеров может делегировать адми-

<sup>23</sup> Michael Maccoby, «Understanding the Difference between Management and Leadership», *Research Technology Management* 43, no. 1 (January-February 2000): 57-59.

нистративные функции отдельному менеджеру. В таком контексте менеджер является лидером лишь в той мере, в какой сотрудники обязаны исполнять указания, обусловленные его конкретной функцией.

В сфере обороны лидерство имеет стратегическое значение. Его роль состоит не только в формировании объективного видения будущего состояния национальной обороны, вооруженных сил и оборонного персонала, формировании полноценной стратегии, создании необходимой организации для реализации стратегических положений и в обеспечении такой организации необходимыми ресурсами, но и в подборе талантов (людей, способных исполнять ключевые обязанности), мотивации этих людей к продуктивному и инновационному труду. Они также должны быть лидерами организации при исполнении менеджерских функций и, в целом, способствовать созданию атмосферы доверия и уверенности.

## Командование и контроль (управление войсками)

Командование и контроль (по отечественной терминологии приблизительно соответствуют термину «управление войсками», прим. переводчика) являются инструментом и механизмом для достижения конкретных результатов или стоимости (например, выполнение военной задачи). Функции командования и контроля состоят в концентрации усилий ряда компонентов (индивидуально или в составе подразделения) и ресурсов с целью достижения поставленной цели или выполнения конкретной задачи. С этой точки зрения, на уровне концептуализации командование и контроль могут быть еще одним синонимом менеджмента. Схожесть становится особенно заметной в случае, когда менеджмент объясняется с помощью модели общего процесса принятия решений.

Словарь НАТО определяет термин «командование» как «полномочия, данные представителю вооруженных сил, для руководства, организации, координации и контроля военных структур», под которыми также понимается и соответствующий уровень ответственности и деятельность по исполнению приказов, связанных с проведением операций.<sup>24</sup> Точно так же, *Словарь военных и ассоциированных терминов МО США* определяет термин «командование и контроль» как «применение власти командиром, назначенным в соответствии с установленными процедурами, и руководство подчиненными и прикрепленными к нему силами для выполнения поставленных задач...».<sup>25</sup>

В то же время, вооруженные силы разных государств имеют собственный специфический опыт «командования и контроля».<sup>26</sup> Поэтому специалисты советуют не копировать определения, принятые в НАТО, США и других странах, а сконцентрироваться на понимании сути и потенциала конкретного подхода к командованию и контролю с тем, чтобы сформировать конструкцию, максимально соответствующую собственным реалиям. Дэвид Альбертс и Ричард Гейес именно с этой точки зрения формулируют филосо-

<sup>24</sup> *NATO Glossary of Terms and Definitions*, AAP-6(2008) (NATO Standardization Agency, 1 April 2008).

<sup>25</sup> *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 12 April 2001, as amended through 30 May 2008).

<sup>26</sup> Читатели, которых интересует эволюция американской и других концепций и моделей командования и контроля, могут найти полезную информацию на сайте *Command and Control Research Program*, [www.dodccrp.org](http://www.dodccrp.org).

фию командования и контроля.<sup>27</sup> Они объясняют командование и контроль через призму потенциально универсального применения и определяют его принципиальные функции следующим образом:

- Определение содержания. С точки зрения командования, замысел может определяться как «сжатый образ цели операции и планируемого конечного состояния. Он также может включать оценку командиром замысла командования противника, а также оценку того, где и в какой мере допускать риск во время проведения операции.<sup>28</sup> В этой интерпретации термин «командир» не ограничен рамками какого-то конкретного уровня системы управления или зависимым от него гражданского или военного статуса командира. Недостаточно иметь только адекватный замысел, поскольку командир еще должен надлежащим образом донести его до подчиненных и таким образом гарантировать понимание и утверждение штабом и/или командирами боевых частей и подразделений. Замысел также должен соответствовать основам стратегии национальной безопасности и обороны.
- Определение задач, ответственность и вопросы взаимодействия. Традиционное представление о командовании и контроле предполагает систему предварительно установленных иерархических отношений, которые в значительной мере являются стабильными. Однако невозможно быть постоянно уверенным в существовании иерархии или статичных взаимоотношениях и назначениях. Задачи, ответственность и вопросы взаимодействия могут быть результатом самоорганизации или изменяться в зависимости от конкретного времени или обстоятельств. Определение задач, ответственности и вопросов взаимодействия необходимо для поддержки, поощрения или ограничения определенных типов поведения. В новейших концепциях типа сетцентрических боевых операций, одним из таких типов поведения является сотрудничество. Дэвид Альбертс и Ричард Гейес считают, что комплексная оценка качества оборонной структуры, т.е. ее способность определять конкретные задачи, сферу ответственности и вопросы взаимодействия, а также их изменения в процессе исполнения функций, необходимых для выполнения поставленных задач, должна включать оценки, касающиеся: 1) полноты поставленных задач (определены ли все необходимые задачи и сферы ответственности?); 2) создания необходимых связей для осуществления взаимодействия; и 3) знают и понимают ли подчиненные, что от них требуется (в контексте выполнения своих задач)? Также необходимо анализировать сферы, где существует дублирование функций или наоборот, где не все области деятельности имеют достаточное функциональное покрытие.<sup>29</sup>
- Установление правил и ограничений. Внутри системы командования и контроля должен быть установлен набор постоянных и изменяемых правил и ограничений. Правила и ограничения, обусловленные культурными и социальными традициями и принятыми в конкретной стране нормами поведения, должны иметь неизменный характер. Те же, которые отображают развитие оборонных задач, обстановки, доктрин, возможностей и гибких правил поведения в зависимо-

<sup>27</sup> David S. Alberts and Richard E. Hayes, *Understanding Command and Control* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006).

<sup>28</sup> *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*.

<sup>29</sup> Alberts and Hayes, *Understanding Command and Control*, 41.

сти от обстоятельств должны быть изменяемыми. Уровень понимания, восприятия и исполнения установленных правил и ограничений определяет один из важнейших критериев качества командования и контроля.

- Мониторинг и оценка обстановки и достигнутых результатов. Один из принципов организации оборонной деятельности базируется на предварительной разработке планов, которые впоследствии должны претворяться в жизнь после соответствующей организационной работы и подготовки. Весь комплекс начальной обстановки и подготовки может изменяться. Таким образом, неотъемлемой частью любой системы командования и контроля является способность фиксировать изменения и осуществлять соответствующую коррекцию. При любом подходе к командованию и контролю, мониторинг и оценка должны отображать всю полноту обстановки, ее развитие и весь процесс планирования, подготовки и выполнения задач.
- Воодушевление, мотивация и укрепление доверия. Это три обычно связанные с лидерством взаимосвязанные функции, определяющие: 1) меру, до которой готовы действовать отдельные участники и 2) характер текущего взаимодействия. Результаты, уровень, до которого участники могут вдохновлять, мотивировать и доверять друг другу, а также предоставляемые продукты и услуги потенциально влияют на действия в информационной, познавательной и социальной сферах. Объекты доверия могут быть самыми разными и включать, в том числе, отдельных лиц, организации, носителей информации, а также образцы военной техники и вооружений.<sup>30</sup>
- Подготовка и образование. Любая система командования и контроля обязательно требует определенных знаний и навыков, которые являются продуктами образования и подготовки. Разумеется, это не означает необходимости переподготовки всех солдат и инженеров в случае внедрения новейших военных технологий.
- Обеспечение. Наличие ресурсов является важным фактором, от которого зависит осуществимость замысла и адекватность организационных мероприятий. От того, насколько эффективно осуществлено распределение и использование ресурсов, часто зависит вероятность достижения поставленной цели. Вопрос ресурсного обеспечения должен рассматриваться как с точки зрения самой организации и ее основных задач, так и с точки зрения долгосрочной перспективы. Долгосрочная перспектива оборонной организации связана с созданием оборонных возможностей. Обеспечение в контексте выполнения задач почти всегда направлено на краткосрочную перспективу и, в то же время, предусматривает планирования имеющихся ресурсов и на поддержку операций в долгосрочной перспективе.

Дэвид Альбертс и Ричард Гейес указывают на свидетельства того, что эти ключевые функции связаны с командованием и контролем для любой оборонной организации и ее задач. Эти функции могут осуществляться разными способами. Различия между этими способами сводятся к специфике определения полномочий и отношений, принятия решений, процедур, организации информационных потоков и распределения необходимых знаний. Особенности применения этих функций определяют и особенности той или иной модели командования и контроля.

<sup>30</sup> Там же, 43-44.



## К вопросу о концепции оборонного менеджмента

Разработка полноценной концепции менеджмента для оборонной организации тесно связана с ответом на вопрос: каков уровень специфики национальной обороны на фоне других национальных институций? Ответы можно найти во многих теоретических работах и на практике – от «полностью отличается», «отличается в определенных аспектах» и «совсем не отличается». Если ограничиться демократическим спектром политической организации общества, то ответ будет зависеть от уровня либерализма каждого конкретного общества. Ниже приведены три варианта, отличающиеся как в узком, так и в широком смысле.

В первом случае, «полностью отличается» может означать полное исключение обороны из системы государственной службы с точки зрения правового статуса, прав человека и гражданина, организации невоенных сегментов, процедур ресурсного обеспечения, прозрачности и подотчетности.

Во втором случае, «отличается в определенных аспектах» означает, что конкретное общество и государство обладают полноценным набором средств для обеспечения национальной безопасности, назначение которых, как правило, состоит в гарантировании безопасности общества. То есть оборона должна отличаться от других общественных институций только в чрезвычайных ситуациях и вопросах.

Третий случай, «совсем не отличается», как правило, можно наблюдать в зрелых либеральных демократиях, где хорошо развитое общество внедрило механизмы полноценного объективного и субъективного контроля и сфер ответственности структур сектора безопасности. Мощный и эффективный гражданский контроль поддерживает одинаковый статус государственных институций, в том числе и национальной обороны.

В своем недавнем исследовании Тансу Демир и Ронал Нихан приходят к выводу, что противоречия между политикой и администрацией продолжают оказывать влияние на публичную администрацию главным образом благодаря тому, что многие администраторы по-прежнему придерживаются этики своей нейтральной компетенции с тем, чтобы отстоять свою независимость от политического вмешательства.<sup>31</sup> Это особенно важно для сферы обороны, где отделение военных от политики является не только важным для самой оборонной организации, но и жизненно важным для всего общества. В любом случае, в процессе развития современной оборонной организации необходимо находить пути для снижения напряженности в отношениях между тремя основными функциональными сферами обороны – сферами политики, администрирования и командования в особых ситуациях. Необходимо обеспечить четкое разделение полномочий и задач между политиками, менеджерами и командирами, обеспечив при этом единство самой организации и координацию всех организационных процессов. Это очень непростая задача, и каждое государство выбирает собственный путь в зависимости от ее традиций, уровня социального развития и бюрократической культуры в целом.

### Подход социальных систем

Министерство обороны – это большая и чрезвычайно сложная организация, независимо от численности вооруженных сил страны. Гарольд Ливитт определяет такие организации как «активно

<sup>31</sup> Demir and Nyhan, «The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice», 81.

функционирующий комплекс взаимосвязанных систем, предназначенных для исполнения сложных функций». <sup>32</sup> Понимание современной оборонной организации начинается с уяснения того факта, что национальная оборона как политическая и социальная функция государства/правительства функционирует в контексте социальных систем. Независимо от уровня информационной и аналитической обоснованности проектов решений по вопросам национальной обороны, их конечный вид определяется соображениями внешней политики, внутренней политикой, внутриправительственными связями, публично-частными интересами и даже поведением отдельных индивидуумов. С окончанием бывшего идеологического и стратегического противостояния и началом эпохи стремительного наступления глобализации и информации, политическая и социальная среды начали быстро и по-разному изменяться. Современные отношения в обществе являются сложными, разнообразными и динамичными. Когда речь идет о сути управления в сфере обороны, полезно было бы объяснять ее через призму оперативных терминов, т.е. что это такое, какова цель его деятельности, и какую пользу оно приносит обществу и самой оборонной организации.

Придерживаясь подобной логики и основ теории менеджмента, полезно было бы рассмотреть внешний и внутренний контексты оборонного менеджмента как взаимодействующих систем социального типа. <sup>33</sup> Очевидно, что оборонная система входит в число важнейших социальных систем, среди которых присутствует и международная политическая система, к которой принадлежит страна, и кон-



**Рис. 2: Системный взгляд на процесс принятия решений по вопросам оборонной политики**

<sup>32</sup> Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology: An Introduction to Individuals, Pairs, and Groups in Organizations* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1972), Chapter 24.

<sup>33</sup> Если говорить вкратце, то социальная система состоит из двух или более социально значимых игроков, по-разному взаимодействующих между собой в процессе достижения общей цели.

кретная социальная система в этой стране. Обе эти системы оказывают особое, а в некоторых случаях специфическое влияние на оборонный менеджмент (см. Рис. 2).<sup>34</sup>

Международная система оказывает свое влияние посредством распространения определенных представлений об угрозе, посредством дипломатических маневров, через развитие военных технологий и, среди прочего, создание альянсов и временных коалиций. Международная система является многокомпонентной и в целом содержит в себе значительный конфликт. В то же время, наиболее влиятельные ее члены используют прямые связи или международные нормы и организации с целью максимального ослабления этого конфликта в его ядерном, экологическом, гуманитарном и торговом измерениях. Термин «демократическое сообщество» кому-то может показаться искусственным, однако он объясняет политику (в том числе и оборонную) правительств тех стран, которые разделяют общие ценности и восприятие угроз, а также вносят свой вклад в предотвращение, сдерживание и решение конфликтов. Хотя в международной системе доминирующую роль играет поведение отдельных государств, международное влияние на национальную оборону также определяется влиянием организаций международной безопасности и обороны, а также неправительственными организациями социальной (например, Международная амнистия, Гринпис) или коммерческой направленности.

Национальная система определяет роль и задачи оборонной организации, ее стратегию и организационную структуру, а также обеспечивает ее имеющимися ресурсами, главным образом, с учетом восприятия в обществе состояния безопасности-угрозы. Ощущая хронический недостаток безопасности, некоторые общества в социальных и политических вопросах проявляют признаки подозрительности, раздражения и радикальности. В целом, они склонны к большему ограничению гражданских и демократических свобод и радикальным подходам к вопросам уставов и оборонных бюджетов, и, кроме того, склонны к более решительным действиям при внедрении чрезвычайных мер и широко-масштабных мер реструктуризации. Оборонная организация должна иметь возможность эффективно справляться со всеми этими факторами, используя свой научный потенциал и создавая на выходе такие сигналы, которые будут одновременно удовлетворять требованиям как национальной, так и международной систем по критериям целесообразности и соответствия конкретным обстоятельствам. Большое значение в этом процессе имеет организационная структура, однако еще более решающим будет влияние сложившейся бюрократической культуры, организационного поведения и людей в рамках организации. С этой точки зрения, ни одно министерство обороны, даже в зрелых демократиях, не похоже на другое. Если говорить более предметно, то оборонный менеджер, неспособный видеть за картами и схемами живых людей, скорее всего, столкнется в своей деятельности с большими проблемами.

В завершение вышесказанного отметим, что международная и национальная политические системы осуществляют комплексное непрерывное стратегическое и ситуативное влияние на процессы принятия решений в сфере оборонной политики. Они также могут рассматриваться как «заказчики» национального «оборонного продукта». Особое значение в процессе формирования оборонной политики имеет состояние международной безопасности, международный имидж страны, оценка междуна-

---

<sup>34</sup> Адаптированный вариант схемы см. An adapted version of a diagram used by Richard Norton in «Policy Making and Process: A Guide to Case Analysis», in *Case Studies in Policy Making*, ed. Hayat Alvi-Aziz and Stephen F. Knott, 11th edition (Newport, RI: Naval War College Press, 2008).

родным сообществом уровня ее безопасности, оборонная политика правительства и роль отдельных важных факторов в формировании и реализации этой политики.

Оборонная организация сама по себе может рассматриваться как социальная система. Она имеет все присущие обществу характеристики, в частности, традиции, культуру, динамику и внутренние отношения, включая особенности политической трансформации и перехода от тоталитаризма к демократии. Оборонная организация создается людьми с их особой культурой, интересами и приоритетами, отличающимися лишь от страны к стране и в зависимости от определенного «исторического момента», личных вкусов и целей.<sup>35</sup>

Она имеет специфическую структуру и функционирует на основе (часто) уникальных норм, установок и процедур с целью превращения предоставленных обществом финансовых, материальных, людских и информационных ресурсов в «оборонный продукт». Все это составляет внутренний контекст оборонного менеджмента. Его характерной чертой является то, что принятие решений по важнейшим оборонным вопросам не ограничивается рамками министерства обороны и правительства в целом.

Главе государства и особенно законодательной власти принадлежит особая роль, которая во многих случаях отражает баланс политической власти в стране, а не только логику оборонных вопросов. Все это в совокупности составляет характерную особенность оборонного менеджмента – его базовый гражданско-военный характер. Гражданско-военные отношения играют в оборонном менеджменте ключевую роль, а это именно то, что отличает оборону от любой другой государственной структуры.

Формулирование, стратегический баланс и защита интересов центров политической власти страны – все это входит в сферу компетенции гражданского руководства, в то время как военные отвечают за реализацию этих задач. Это создает определенные условия для конфликта. Конфликт всегда присутствует и является «естественной» составляющей демократического общества, оборонное правление которого должно минимизировать этот конфликт за счет использования власти и менеджерских качеств руководства. Здесь важно подчеркнуть, что именно в этом контексте применение присущих бизнесу подходов к управлению национальной обороной может привести к нежелательным последствиям, точно так же, как и попытки применения полностью забюрократизированных процедур планирования и бюджетирования, не учитывающих достижений менеджмента в бизнесе.

Таким образом, самое большое внутреннее влияние на формирование оборонной политики оказывают оборонная организация вместе с ее людскими, финансовыми и материальными ресурсами, а также национальная военная доктрина и уровень зрелости гражданско-военных отношений.

## **Интегрированный контекст оборонного менеджмента**

Для того, чтобы оборонный менеджмент мог использоваться в качестве рационального инструмента оборонного строительства, процессы реформирования или трансформации должны начинаться с того, что все их участники – политики, менеджеры и командиры – действуют в специфическом внутреннем и внешнем контекстах. Для политиков, менеджеров и командиров очень важно понимание и осознание

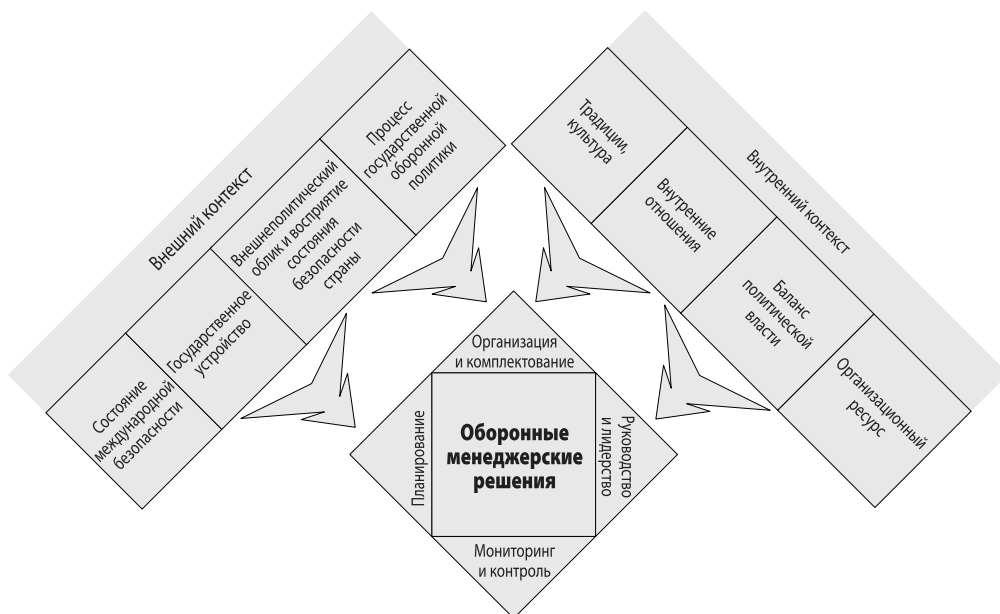
---

<sup>35</sup> Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*, Faculty research papers (Monterey, CA: Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, 2001).

того, как эти контекстуальные особенности влияют на развитие оборонной организации и ее деятельность. Весь комплекс формирования, исполнения и оценки оборонной политики объясняет целостность внешнего и внутреннего контекстов функционирования оборонной организации (см. Рис. 3).

Результат деятельности («продукт») оборонной системы в социальном контексте выглядит как общественное и социальное восприятие безопасности, а также как оборонные и военные возможности, которые могут быть в разных формах использованы правительством для решения множества задач. Особую проблему менеджмента представляет оценка эффективности «оборонного продукта». Существование многочисленных центров влияния приводит к появлению сразу нескольких подходов к осуществлению такой оценки. То, что устраивает министра обороны, может не устраивать высшее военное руководство страны, а то, что устраивает военных, может не восприниматься обществом и т.д.

С точки зрения менеджмента в сфере бизнеса, оценка оборонного продукта осложняется и отсутствием «конкурентов» или «испытания рынком». Такое явление может наблюдаться даже внутри военной системы, состоящей из отдельных видов вооруженных сил. Тот факт, что каждый из видов вооруженных сил – сухопутные войска, военно-морской флот и воздушные силы – имеют уникальные потенциалы, доктрину, культуру и традиции, создает еще одно условие для возникновения конфликта, которое правительство должно регулировать с использованием преимущественно менеджерских подходов. В более общем контексте, нечетко обозначенные связи между результатами деятельности организации и ее международными последствиями осложняют процесс оценки конкретного вклада в национальную безопасность со стороны каждой отдельной структуры безопасности. В этой сфере такие вещи, как восприятие и идеология, могут иметь такое же значение, что и фактические данные – оценка эффективности, осложненная социальными, политическими, международными и психологическими факторами.



**Рис. 3: Внутренний и внешний контексты оборонного менеджмента**

## **Выводы**

Оборонный менеджмент применяет широкий спектр таких рабочих методов, как оперативный системный и структурный анализ, планирование и программирование, моделирование, создание альтернатив, оценка деятельности и процесса усовершенствования, менеджмент проектов, оценка рисков и много других методов и подходов, касающихся различных аспектов формирования и реализации оборонной политики. Оборонный менеджмент является главным инструментом обеспечения эффективности усилий по оборонной трансформации.

Подробный анализ некоторых вопросов оборонного менеджмента приводится в следующих разделах. В этом разделе мы рассмотрели особенности понятий правления, менеджмента, администрирования, а также роль гражданско-военных отношений при определении особенностей менеджмента оборонной организации, отличающих ее от всех остальных государственных организаций и структур безопасности. Таким образом, этот раздел создает надлежащий контекст для детального ознакомления с оборонным менеджментом, а также для любых попыток усовершенствования отдельных механизмов оборонного менеджмента или оборонной организации в целом.

## Раздел 2

# Оборонное планирование – ключевые процессы оборонного менеджмента

**Тодор Тагарев**

### **Вступление**

Парламенты и оборонные организации многих стран-партнеров, а также некоторых новых членов НАТО до сих пор сталкиваются с определенными проблемами, связанными с концепцией оборонной политики, соотношением между политикой и планированием, концепцией оборонного потенциала, взаимосвязями между планами и бюджетами, соотношением между структурными переменными и технической модернизацией и другими важными и дорогостоящими мероприятиями. Это и не удивительно, учитывая, что, в отличие от НАТО, процессы принятия решений и планирования в странах бывшего Варшавского договора были полностью централизованными. Страны бывшего Варшавского договора, за исключением России, вовсе не имели или имели очень ограниченные знания и опыт в вопросах оборонной политики и планирования.

Кроме того, в последнем десятилетии 20-го века оборонные организации стран бывшего Варшавского договора и постсоветские республики составляли лишь небольшую часть незрелых и в целом слабых демократических институтов. Даже под влиянием разрушающихся экономик и в условиях отсутствия очевидного противника высшие политические и военные руководители считали целесоо-

бразным проводить лишь поверхностные реформы, а также придерживаться унаследованных ими организационных структур и моделей их развития. Одним из результатов такого подхода было то, что на момент вступления в НАТО очень немногие из его новых членов смогли внести заметный вклад в потенциал Альянса.<sup>1</sup>

Учитывая вышесказанное, этот раздел рассматривает значение оборонной политики и прозрачности долгосрочных планов и планов структурных реформ с точки зрения демократического правления в сфере обороны. В данном разделе также рассматриваются особенности планирования на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы, а также взаимосвязи между соответствующими процессами, которые показывают, почему оборонное планирование является одним из ключевых процессов оборонного менеджмента. В четвертой части представлена рамочная модель обеспечения согласованности между целями военной политики и структурными переменами, а также объясняется значение и роль планирования рисков. В заключительной части дается краткое описание контекста процесса оборонного планирования на уровне отдельной страны, и еще раз подчеркивается важное значение прозрачности процессов принятия решений с точки зрения демократической подотчетности, эффективности и экономичности деятельности оборонного ведомства.

Рассматриваемые в этом разделе проблемы не являются уникальными для стран, стремящихся к членству в НАТО, и партнеров Альянса. Мы уверены в том, что этот раздел поможет гражданским и военным экспертам любой страны, занимающейся строительством демократического правления в сфере обороны, лучше понять взаимосвязи между вызовами безопасности и политическими задачами оборонного планирования с одной стороны, и между оборонным планированием и механизмами ресурсного менеджмента с другой стороны. Потому что, независимо от того, насколько «идеальны» внедренные в министерстве обороны система бухгалтерского учета и прозрачные финансовые процедуры, они должны обеспечивать развитие организационно-штатной структуры, соответствующей обстановке, политическим задачам и стратегии страны.

## **Оборонное планирование как неотъемлемая составляющая оборонной политики**

*Глоссарий НАТО*<sup>2</sup> и *словарь военных и ассоциированных терминов МО США*<sup>3</sup> не дают определения термина «оборонная (военная) политика». Словарь МО США определяет национальную политику (national policy) как «широкий комплекс мероприятий и руководящий указаний, утвержденных руководством государства для обеспечения национальных интересов».

<sup>1</sup> См., например, Jeffrey Simon, «The New NATO Members: Will They Contribute?» *Strategic Forum* 160 (Washington, D.C.: National Defense University, April 1999), <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA394521>.

<sup>2</sup> *NATO Glossary of Terms and Definitions*, NATO Standardization Agreement AAP-6 (approved up to April 2008), [www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2008.pdf](http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2008.pdf).

<sup>3</sup> *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Department of Defense, 12 April 2001, as amended through 30 May 2008), [www.dtic.mil/doctrine/jel/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf).



Среди наиболее авторитетных определений термина «политика» (в смысле, утвержденный курс действий – policy) два определения приводятся в словаре Уебстера и лучше всего соответствуют нашей теме:

1. Утвержденный курс или метод действий, выбранный из имеющихся альтернатив в контексте существующей обстановки с целью направления и разработки сегодняшних и будущих решений.
2. Общий план высокого уровня, охватывающий общие цели и приемлемые процедуры, особенно на политическом уровне.<sup>4</sup>

Обсуждение вопроса оборонной политики логично было бы начать с уточнения, что этот термин в полной мере охватывает конечные цели (которых необходимо достичь), пути достижения этих целей (как необходимо действовать) и средства (что необходимо, для достижения поставленных целей).

В контексте оборонных и военных вопросов существуют две специфические задачи, определяющие:

1. Каким образом должны применяться имеющиеся средства для достижения поставленных целей, например, в случае военной агрессии против страны, а также
2. Средства, позволяющие вооруженным силам эффективно противостоять вероятным будущим угрозам и вызовам.

Первая задача включает стратегическое и оперативное планирование (в плановом порядке и для особых ситуаций), а также управление войсками в боевой обстановке. Ее часто определяют термином «применение войск/сил». Вторая задача является основной задачей оборонной политики, и именно ей посвящен данный раздел.

Несмотря на очевидность для многих читателей предположения о том, что оборонная политика охватывает разработку как целей, так и средств для достижения этих целей, оно еще не так легко понимается и воспринимается, особенно в государствах бывшего СССР. Одной из причин такой ситуации является язык.<sup>5</sup> Во многих языках присутствует только одно слово – *политика* – которое имеет в виду и утвержденный курс действий (policy) и политический процесс (politics).<sup>6</sup> Отсюда и довольно типичное восприятие оборонной политики как чего-то тесно связанного с политиками, хотя в действительности этот термин имеет более узкое значение в смысле решений о целях, т.е. задач, выполняемых вооруженными силами.

С другой стороны, а также учитывая, что в посттоталитарных странах политики и их гражданские помощники имеют достаточно условное представление о военном деле, имеет место стереотип о том, что

---

<sup>4</sup> *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary* (Springfield, Mass.: Merriam Webster Inc., 1991). Ударения добавлены.

<sup>5</sup> Разумеется, это не единственная причина. Ограниченности и неэффективности оборонной политики, планирования и планов способствуют и недостаток гражданских специалистов, консервативные модели гражданско-военных отношений и традиция секретности. См.: Daniel Nelson, «Beyond Defense Planning», in *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, ed. Todor Tagarev (Sofia: Geneva Centre for DCAF and George C. Marshall-Bulgaria, 2002).

<sup>6</sup> В частности, в славянских и румынском языках.

только военные имеют необходимые знания и авторитет для определения потребностей вооруженных сил, необходимых для выполнения поставленных перед ними задач (которые также понимаются как «имплементация политики», утвержденной политиками). Например, в соответствии с советской терминологией, этот процесс состоит в «строительстве» вооруженных сил. В постсоветских государствах понятие оборонной политики часто определяется как «военная политика».

Цель оборонного планирования в целом и долгосрочного планирования в частности состоит в определении средств, в том числе и будущей организационной структуры (Future Force Structure, FFS), которые бы позволили оборонному ведомству эффективно противостоять вероятным будущим угрозам. Поэтому оборонное планирование и должно рассматриваться как неотъемлемый компонент оборонной политики.

Вооруженные силы и их уникальные возможности могут играть важную роль в достижении целей оборонной политики. Кроме того, оборонное планирование охватывает планирование вооружения, материально-техническое обеспечение (логистика), командование, контроль и связь, планирование ресурсов, гражданско-военное планирование на случай чрезвычайных ситуаций и, в отдельных случаях, ядерное планирование.<sup>7</sup> Некоторые из этих «дисциплин» имеют дело с отдельными аспектами общих возможностей вооруженных



**Рис. 1: Основные составляющие оборонного планирования**

<sup>7</sup> Эти виды планирования являются традиционными для НАТО. Кроме того, существуют и несколько других смежных видов планирования, связанных с процессом оборонного планирования: это планирование противовоздушной обороны, стандартизация, разведка, оперативное и мобилизационное планирование: см. «The Defence Planning Process: What Does It Mean in Practice?» (updated 15 June 2007), [www.nato.int/issues/dpp/practice.html](http://www.nato.int/issues/dpp/practice.html).

сил. Соответственно, планирование организационно-структурных мероприятий рассматривается как центральный процесс оборонного планирования, который должен обеспечить синхронизацию всех остальных аспектов планирования (Рис. 1).<sup>8</sup>

В следующей части этого раздела объясняется, почему планирование является сердцевиной процесса оборонного менеджмента, и каким образом оно задает направление всех других видов деятельности оборонного менеджмента.

## Временное измерение оборонного планирования

В наиболее развитых системах оборонного планирования можно различить три временных измерения и соответствующие им процедурные особенности:

- долгосрочное планирование;
- среднесрочное планирование, которое часто определяется как программирование;
- краткосрочное планирование.

В долгосрочном оборонном планировании плановые отделы анализируют тенденции перемен в среде безопасности, в том числе угрозы и вызовы, роль альянсов и их политики, а также стратегии безопасности и обороны. Анализируя эти тенденции, специалисты по планированию стараются предусмотреть требования к обороне. Они оценивают тенденции развития технологий и роль новых технологий в разработке новых способов применения вооруженных сил.<sup>9</sup> На этой основе они разрабатывают будущую организационную структуру оборонной организации, ее основные параметры (например, количество боевых бригад и батальонов, авиационных эскадрилий и эскадр флота и др.) Эта организационная структура иногда определяется как «перспективная», хотя, например, Франция использует термин «модель» вооруженных сил для определенного года в будущем.

Специалисты по планированию, как правило, также должны определить основные этапы перехода от уже существующего к будущему виду организационной структуры. Как будущая структура, так и переход к ней требуют реалистичных подходов. Это значит, что руководители и специалисты по планированию должны быть достаточно уверены в том, что структура и переход смогут быть реализованы в условиях будущих финансовых, технологических, демографических и других существенных ограничений.

В этом контексте долгосрочность означает, что временные рамки планирования выходят за рамки времени, необходимого для развития потенциала будущих вооруженных сил. Как правило, это 10-

<sup>8</sup> NATO Consultation, Command and Control Agency – Overview, Presentation (October 2004).

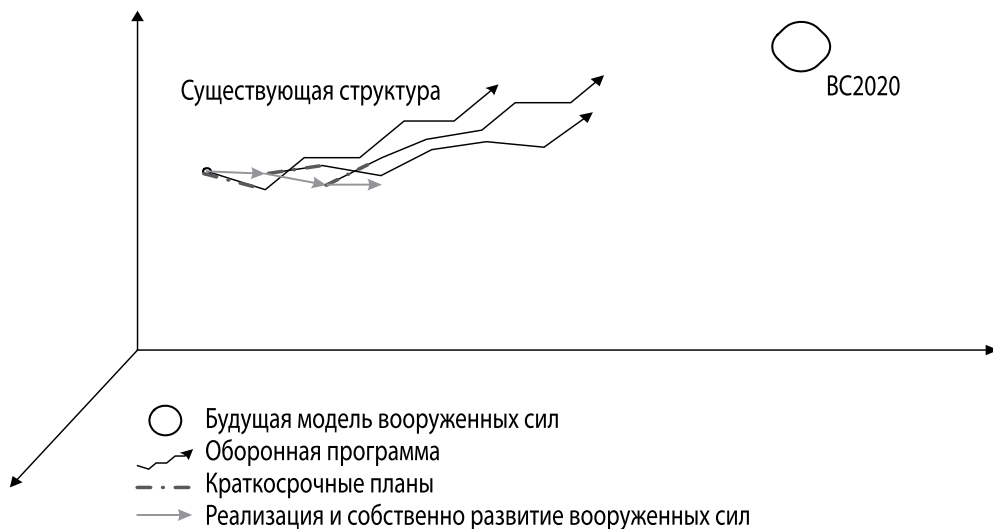
<sup>9</sup> Также известный как «концепция операций». Например, интерес ученых и практиков сегодня сконцентрирован на двух новейших концепциях, известных как «эффект-ориентированный подход к операции» и «сетевые операции» («effects-based approach to operations» и «network-enabled operations»). Для детального ознакомления рекомендуем обратиться к: Edward A. Smith, *Complexity, Networking, and Effects-Based Approaches to Operations* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006), [www.dodccrp.org/files/Smith\\_Complexity.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf), and the references therein.

15 лет, в частности, когда страна ориентируется на закупки готовых систем вооружений, т.е. систем, разработанных кем-то другим и предлагаемых на рынке.<sup>10</sup>

Ряд стран пытаются заглянуть в более отдаленное будущее и используют более широкие временные рамки планирования. В этом случае, расширенные временные рамки используются, когда:

- а) высшее руководство и специалисты по планированию изучают внешнюю политику и стратегии безопасности, в частности, делают попытки анализа вероятного облика мира, например, в 2050 году, а также формирования альянсов, отношений с соседними и другими странами и т.п. и/или
- б) страна имеет большие технологические амбиции и хочет удерживать лидирующие позиции в развитии новых технологий, которые в конечном итоге через 25-30 лет трансформируются в новые перспективнее системы вооружений.<sup>11</sup>

Для более наглядной иллюстрации, можно попытаться смоделировать организационную структуру на основе либо будущих параметров, либо облика в конкретный момент времени. Среди потенциальных параметров выделяют уровень военных возможностей, количество военных подразделений определенного типа, численность личного состава, основные системы вооружений, уровень боевой



**Рис. 2: Связи между сроками планирования, планами и их реализацией**

<sup>10</sup> Эти системы вооружений на момент разработки долгосрочного плана не обязательно должны быть приняты на вооружение какой-либо страны, но они должны находится уже на заключительном этапе разработки и иметься в наличии в то время, когда страна планирует начать их закупки.

<sup>11</sup> Как правило, существуют такие же высокие амбиции и в военно-промышленном комплексе страны.

подготовки, запасы боеприпасов, запчастей и горюче-смазочных материалов и т.д. Развитие вооруженных сил, осуществляемое таким образом, может быть представлено в виде траектории.

Будущая модель вооруженных сил, обозначенная на Рис. 2 как ВС2020, определяет пространство параметров и служит для определения направления развития вооруженных сил на многие годы. В частности, она определяет направление процесса среднесрочного планирования. Главная цель среднесрочного планирования состоит в обеспечении гарантированной прямой связи между практическими мероприятиями оборонного менеджмента и, такими, как реорганизация, набор личного состава, закупки вооружений, боевая подготовка, расходование финансовых средств и т.п. и задачами оборонной политики и строительства вооруженных сил. Временные рамки среднесрочного планирования, как правило, составляют от четырех до восьми лет. Такие рамки позволяют обеспечивать развитие или, по крайней мере, качественные изменения новых возможностей вооруженных сил.

Соответствующий план часто определяется как «программа», а процесс среднесрочного планирования как «программирование». Для поддержки процесса принятия решений и других целей менеджмента программа имеет хорошо отработанную иерархическую структуру, включающую основные оборонные программы, подпрограммы и т.д.<sup>12</sup> Многие страны НАТО придерживаются шестилетних временных рамок своих оборонных программ.

В то время как при долгосрочном оборонном планировании рекомендуется исследовать варианты, которые теоретически могут существенно отличаться от существующих структур вооруженных сил, во время среднесрочного планирования разработчики планов обязаны достаточно четко показать обеспечение перехода от существующей структуры к будущей модели вооруженных сил (см. Рис. 2). Кроме того, гораздо большее внимание уделяется ресурсным ограничениям: среднесрочный план, особенно на первые годы, разрабатывается жестко в рамках ожидаемых ресурсных возможностей и, в частности, прогнозируемого оборонного бюджета.<sup>13</sup> Поэтому они разрабатываются четко в рамках бюджетного прогноза.

Если оборонные планы разрабатываются в соответствии с вышеизложенным описанием и эффективно реализовываются, то процессы оборонного менеджмента хорошо скоординированы и обеспечивают выполнение задач политики обороны и безопасности. Но даже в этом случае непредусмотренные события и изменения обстановки приводят к необходимости коррекции краткосрочных планов. В результате, фактическая траектория развития вооруженных сил отклоняется от траектории, предусмотренной среднесрочным планом.

---

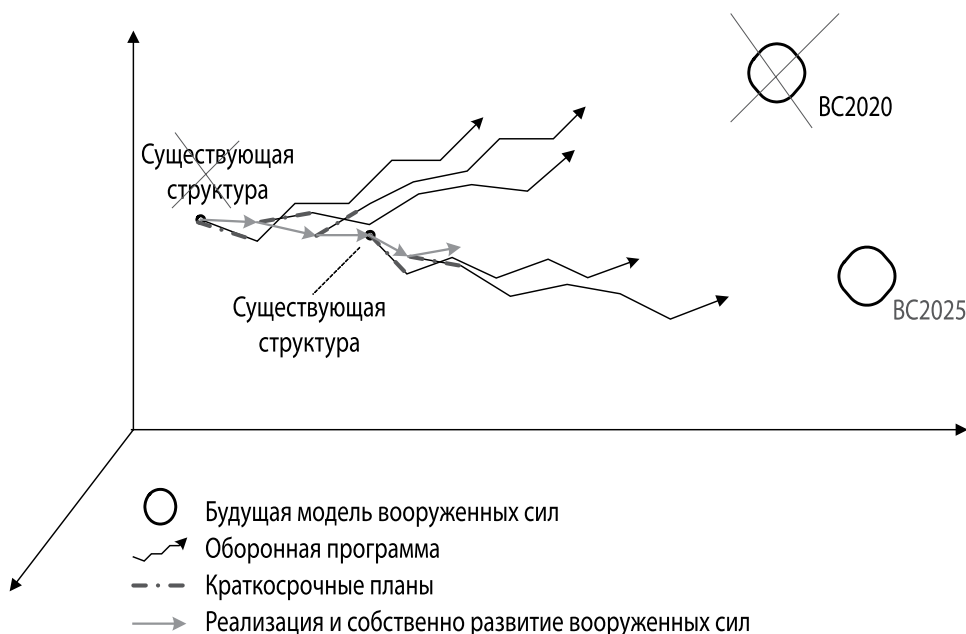
<sup>12</sup> Боле детальная информация представлена в книге: Todor Tagarev, «Introduction to Program-based Defense Resource Management», *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69, <https://consortium.pims.org/introduction-to-program-based-defense-resource-management-0>.

<sup>13</sup> Страны с эффективно функционирующими системами оборонного планирования и бюджетного менеджмента часто используют двухлетние планы. Такой подход схож с двухлетним циклом оборонного программирования, принятого в США. В Великобритании недавно был внедрен четырехлетний бюджетный цикл со специальными процедурами для учета непредусмотренных потребностей, которые могут возникнуть в течение длительного бюджетного цикла.

Многие системы оборонного планирования реагируют на такие непредвиденные ситуации путем применения механизма регулярных уточнений среднесрочных планов. Новые среднесрочные планы (и программы) разрабатываются ежегодно или раз в два года, и координируются с краткосрочными планами и процессами их реализации, что позволяет корректировать развитие вооруженных сил в направлении будущей модели. (См. Рис. 2).

Качественные изменения в окружающем мире, т.е. появление новых угроз, вступление в альянс, влияние передовых технологий, полный переход на комплектование по контракту, значительные изменения политики правительства и т.п., могут привести к несоответствию будущей модели вооруженных сил и стратегической обстановки, или сделать ее слишком дорогой, либо и то и другое. В таких случаях, страны с развитым механизмом оборонного планирования сразу же приступают к новому циклу долгосрочного планирования, часто в рамках «стратегического оборонного анализа». Этот новый цикл долгосрочного планирования дает на выходе новую модель будущих вооруженных сил, например, ВС2025, которая задает направление среднесрочного планирования всех других процессов оборонного менеджмента.

Конкретный облик будущей структуры вооруженных сил может определяться по-разному, в зависимости от различных факторов. В следующей части данного раздела дается краткое описание основных альтернативных подходов к оборонному планированию.



**Рис. 3: Изменение облика «Будущей модели вооруженных сил» как цели развития вооруженных сил**

## Альтернативные подходы к долгосрочному оборонному планированию

Два наиболее авторитетных источника по вопросам оборонного планирования дают сходные определения подходов к оборонному планированию. В издании 2004 года Бартлетт, Гольман и Соумз предлагают девять вариантов подходов.<sup>14</sup>

В варианте подхода *сверху вниз*, интересы, цели и стратегии задают направление решений относительно структуры вооруженных сил.

В варианте подхода *снизу вверх*, основное внимание уделяется усилению существующего оборонного потенциала и усовершенствованию соответствующих систем вооружений: усовершенствуется, прежде всего, возможность обеспечения требований к текущим операциям и оперативным планам.

В случае подходов, базирующихся на *сценариях*, разработчики планов моделируют несколько типичных ситуаций, каждая из которых предусматривает определенные условия применения вооруженных сил. Эти сценарии впоследствии используются для определения задач, направленных на достижение поставленной цели и обеспечение соответствующих возможностей.

В двух тесно связанных и дополняющих друг друга подходах, базирующихся, соответственно, на оценке *угроз и слабых мест*, разработчики планов ищут пути решения проблем, связанных с выявленными угрозами и соответствующими слабыми местами вероятного противника. После этого определяются требования к военным возможностям в сравнении с возможностями вероятного противника.

Один из подходов – *ключевые обязанности и задачи* – имеет функциональную природу. В этом подходе требования к возможностям собственных вооруженных сил и войск союзников определяются независимо от сценариев, угроз или выявленных слабых мест вероятного противника. Вместо этого они определяются как ключевые обязанности, например, любой ценой обеспечить господство в воздухе. Затем, в зависимости от этих ключевых обязанностей разрабатываются требования относительно создания необходимого набора возможностей, а также отдельные комплексы требований на случай мира, кризиса или войны.

Подход, базирующийся на *возможностях*, также предусматривает функциональный анализ. Функции и задачи, которые должны исполняться во время прогнозируемых операций, трансформируются в требования к возможностям. На этой основе составители планов разрабатывают варианты группировок войск, которые бы обеспечили эти возможности максимально эффективно и экономно.

Путем *перестраховки* разработчики планов стараются минимизировать риски, связанные с подготовкой войск к выполнению любой текущей задачи, а также задач, которые могут возникнуть через тридцать или более лет в будущем. При этом утвержденные требования будут достаточными для обеспечения необходимого баланса и уровня гибкости при противостоянии самым различным вызовам и угрозам, но цена этих мероприятий будет чрезвычайно высокой. Ближайшим историческим примером является политика СССР 1970-80-х годов, которая и привела в конце концов к его распаду.

При использовании следующего подхода разработчики планов пытаются достичь стратегического и оперативного превосходства на базе *технологий*. Этот подход базируется на уверенности в том, что

<sup>14</sup> Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes, «The Art of Strategy and Force Planning», in *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

знания, творчество и инновационность позволят получить лучшие системы а, следовательно, и значительное военное преимущество.

И, наконец, в *фискальном* подходе к оборонному планированию решения относительно структуры вооруженных сил определяются бюджетными ограничениями.

Другим авторитетным источником является Справочник по вопросам долгосрочного планирования (*Handbook on Long Term Defence Planning*), изданный Организацией научных исследований и технологий НАТО. В нем предлагается несколько иной набор возможных подходов к долгосрочному планированию, представленный в виде трехкомпонентной структуры в зависимости от того, какова главная цель оборонного анализа.

Когда во главу угла ставится процесс планирования, аналитики различают планирование типа «сверху вниз» и ресурсно ограниченное планирование.

В зависимости от того, до какого уровня поднимается оптимизм относительно возможностей новых технологий или, с другой стороны, от желания придерживаться исторически доказанных фактов, опытные разработчики планов применяют четыре возможных подхода:

- технологический оптимизм;
- избегание рисков;
- планирование путем постепенного наращивания;
- учет исторического опыта.

Три последних подхода базируются на испытанных концепциях, существующей организационной структуре и возможностях вооруженных сил, и также придерживаются метода постепенного наращивания эффективности и экономичности. При определенных условиях они могут быть схожими с вариантами описанного выше подхода типа «снизу вверх».

Три следующих подхода различаются тогда, когда основное внимание сконцентрировано на функциях или конкретных сценариях, обуславливающих определение уровня эффективности будущей структуры вооруженных сил. К таким подходам относят планирование на основе возможностей, планирование на основе сценариев и планирование на основе оценки угроз. Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки, и они редко применяются в «чистом» виде. На практике, подход к оборонному планированию может иметь черты двух или более различных вариантов.

Согласно Справочнику, в зрелых системах оборонного планирования сегодня доминируют два подхода. Это ресурсно осознанное планирование (более мягкая форма ресурсно ограниченного планирования) и планирование на основе сценариев.<sup>15</sup> После выхода в свет Справочника в 2003 году, главные усилия в оборонном планировании направлены на укрепление ориентации на возможности и внедрение новейших оперативных концепций, в частности, «эффект-ориентированного» похода к операциям. Они также направлены на увеличение гибкости механизмов разработки стратегий и планирования и быстроты реагирования на изменения состояния безопасности.

---

<sup>15</sup> *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), 4, [www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069](http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069).



## Увязывание целей политики со структурой вооруженных сил

В подходах типа «сверху вниз» формулировки вопросов оборонной политики влияют на желание действовать ценностям и интересам государства или альянса, имплементировать стратегию безопасности и обеспечить роль вооруженных сил среди других инструментов государственной власти, т.е. всего того, что влияет на определение оборонных задач (см. Рис. 4). Оборонные задачи, в свою очередь, часто формулируются как оборонные функции либо как возможные назначения вооруженных сил или уровень амбиций в вопросах обороны.

### Анализ обстановки безопасности

Цели безопасности, стратегии и оборонные задачи обусловлены ценностями, интересами, вызовами безопасности, рисками и угрозами, которые определяются путем детального анализа обстановки безопасности. В настоящее время анализ выделяет угрозы, исходящие из таких источников, как:

- международный терроризм;
- распространение оружия массового поражения и соответствующих средств доставки;
- государства, неспособные обеспечить свое существование, или недееспособные государства (failed states);
- организованная преступность, а также различные комбинации этих источников.



Рис. 4: Определение целей оборонного планирования

Другие риски исходят из этнических конфликтов и неспособности обеспечить должное уважение к различным этническим, религиозным и культурным ценностям, от нетерпимости и ксенофобии, демографического давления и разрушения окружающей среды.

Что касается стран, находящихся на переходном этапе от тоталитаризма к демократии, то их особенно беспокоят такие проблемы, как отсутствие подотчетности вооруженных сил (и других организаций сектора безопасности) гражданскому обществу, низкий экономический эффект обороны, необходимость содержания громоздких и неэффективных организационных структур вооруженных сил и неспособность менеджмента эффективно решать множество традиционных проблем. Например, страны Юго-восточной Европы (ЮВЕ) в своем «Докладе о совместных оценках» выделили как особый вызов «провал (оборонной) реформы и срыв процессов (Евроатлантической) интеграции, которые могут привести к негативным последствиям для региональной политики безопасности».<sup>16</sup>

По результатам анализа обстановки безопасности особенно важно четко и ясно заявить об отсутствии рисков и угроз, особенно тех, которые до недавнего времени имели значительное влияние на оборонную политику. В приведенном примере оценки, осуществленной государствами ЮВЕ, эти страны согласились с «отсутствием возможного риска военной агрессии между странами ЮВЕ в нынешней и будущей политической обстановке».<sup>17</sup>

## Цели безопасности

Цели политической безопасности страны касаются уже существующих и будущих вызовов, рисков и угроз безопасности, и также отображают ценности и интересы государства и его амбиции на международной арене.

В частности, целью «Стратегии национальной безопасности США 2002» было «помочь сделать мир не только более безопасным, но и лучшим». Для ее обеспечения были утверждены следующие цели безопасности:

- политическая и экономическая свобода;
- мирные отношения с другими государствами;
- уважение к человеческому достоинству.<sup>18</sup>

Кроме того, «Стратегия национальной безопасности США» предлагает следующие определения четырех «стратегических» целей в контексте обороны и безопасности, отвечающие духу Стратегии национальной безопасности США:

- защитить США от прямого нападения;
- обеспечить стратегический доступ и сохранить свободу действий в глобальном масштабе;

<sup>16</sup> *South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities – SEECAP* (Budapest, May 2001), para 16 g, <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010530-1.pdf>.

<sup>17</sup> Там же, para 15.

<sup>18</sup> *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002), 1, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>.

- Укрепить альянсы и партнерства;
- Обеспечить благоприятные условия безопасности.<sup>19</sup>

## Стратегия безопасности

Эффективная стратегия безопасности дает реалистическую и эффективную концепцию использования дипломатических, экономических, военных и других инструментов политики для обеспечения целей безопасности. В зависимости от оценок рисков и угроз безопасности, традиционных преимуществ, оценки слабых мест – своих и оппонентов, а также выявленных возможностей, стратегия безопасности может предусматривать разные роли вооруженных сил среди инструментов национальной политики. Эти роли часто определяются как цели вооруженных сил.

## Оборонные цели

«Белая книга по вопросам обороны Болгарии 2002» определяет следующие цели вооруженных сил:

- укрепление национальной безопасности в мирное время;
- укрепление мира и безопасности в глобальном масштабе;
- участие в обороне страны.<sup>20</sup>

Великобритания определяет свои оборонные цели следующим образом:

Обеспечить безопасность населения Соединённого Королевства и Заморских Территорий путем организации обороны, в том числе и обороны против терроризма; а также применять силу во благо путем укрепления мира и стабильности во всем мире.<sup>21</sup>

В случае США, перед вооруженными силами ставится задача способствовать достижению целей безопасности четырьмя основными путями (название соответствующего раздела Стратегии национальной безопасности США подчеркивает роль обороны как инструмента реализации политики безопасности, поэтому эти пути можно определить как «оборонные цели»):

- быть надежным союзником и другом;
- сдерживать потенциальных противников;
- сдерживать агрессию и противостоять запугиванию;
- разгромить противников.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: Department of Defense, March 2005), iv, details on pp. 6-7, [www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa\\_mar2005.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm).

<sup>20</sup> *White Paper on Defence* (Sofia: Ministry of Defence, 2002), 27, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/BulgariaEnglish.pdf>. Этот документ был принят еще до приглашения Болгарии присоединиться к Альянсу во время Пражского саммита 2002 года.

<sup>21</sup> [www.hm-treasury.gov.uk/d/sr04\\_psa\\_ch9.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/sr04_psa_ch9.pdf)

<sup>22</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America*, iv, подробности на стр. 7-9.

## Оборонные амбиции

Путем определения оборонных амбиций (*ближайшие эквиваленты на русском языке – исходные данные, требования к объекту проектирования и т.п.*) руководители и разработчики планов делают оборонные цели более четкими и конкретными. Амбиции обеспечивают реалистичные и конкретные формулировки ожиданий правительства относительно того, какими должны быть роль вооруженных сил; операции, которые они должны проводить собственными силами или совместно с союзниками; качество личного состава; технологический уровень вооруженных сил и роль военной промышленности и т.п.<sup>23</sup>

Применительно, например, к операциям, «уровень амбиций» означает определение в военных терминах количества, масштабов и типа операций, которые страна или альянс должны быть способны проводить.<sup>24</sup> С этим связан термин «темп операции». Он касается соотношения между количеством и масштабом задач, выполняемых военным контингентом, и его параметрами, и учитывает сложность и длительность операций. Высокий темп операции предполагает значительное количество крупных передислокаций войск на разных театрах военных действий.<sup>25</sup>

Заявленный НАТО «уровень амбиций», например, предполагает возможность одновременного участия в трех разных коалиционных операциях за пределами территории Альянса.<sup>26</sup> В «Руководящих указаниях министров обороны НАТО» 2006 года был определен новый уровень амбиций – «иметь возможность проводить большее количество немасштабных операций, чем раньше» при одновременном сохранении возможности «проводить масштабные операции».<sup>27</sup>

Страны-члены Европейского Союза (ЕС) приняли на себя обязательство до 2010 года получить возможность «отвечать быстрыми и решительными действиями, в соответствии с полностью согласованным порядком действий, на весь спектр операций кризисного менеджмента, предусмотренного Договором о создании Европейского Союза. Сюда входят гуманитарные и поисковые операции, миротворческие операции, боевые операции вооруженных сил во время урегулирования конфликтов, в том числе, принуждение к миру. Как определено Стратегией безопасности Европейского Союза, сюда также относятся совместные операции по разоружению, а также поддержка третьих стран в борьбе против терроризма и реформировании сектора безопасности».<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Для более глубокого ознакомления с предметом рекомендуем обратиться к: Todor Tagarev and Valeri Ratchev, *Bulgarian Defence Policy and Force Development 2018* (Sofia: Military Publishing House, 2008).

<sup>24</sup> *The Defence Planning Process* [of NATO], [www.nato.int/issues/dpp/index.html](http://www.nato.int/issues/dpp/index.html).

<sup>25</sup> *A Role of Pride and Influence in the World: Defence, Canada's International Policy Statement* (Minister of National Defence, 2005), 7.

<sup>26</sup> См., например, Michèle A. Flournoy, CSIS, «Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions» (доклад на семинаре программы Clingendael Security and Conflict Programme «*Enhancing European Military Capabilities within the EU and NATO*», The Hague, December 14-15, 2005), notes to slide #17, [www.clingendael.nl/cscp/events/20051214/Flournoy.ppt](http://www.clingendael.nl/cscp/events/20051214/Flournoy.ppt).

<sup>27</sup> «NATO Sets New Level of Ambition for Operations», *NATO Update* (8 June 2008), [www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm](http://www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm).

<sup>28</sup> *Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>, emphasis added.

Точно так же, «уровень амбиций» страны определяет в военных терминах количество, масштаб и тип операций, которые она должна быть способна проводить самостоятельно или в составе коалиции /альянса.

Великобритания в своей ныне действующей Белой книге по вопросам обороны определяет следующий уровень амбиций:

- принимать участие одновременно в трех операциях, одна из которых – операция по поддержанию мира;
- проводить ограниченные операции собственными силами;
- быть лидером или базовой страной для коалиционной операции небольшого или среднего масштаба;
- поддерживать способность проводить предварительно подготовленные широкомасштабные операции на территории Европы, Средиземноморья и в регионе Персидского залива.<sup>29</sup>

Вторая и третья из этих амбиций предполагают требование относительно содержания подразделений, способных к полномасштабному участию в морских, наземных и воздушных операциях, операциях по материально-техническому обеспечению, а также информационно-разведывательных, спасательных и специальных операциях.

Франция в своем «Программном законе на период 2003-08 гг.» также очень четко определяет свои оборонные амбиции, которые предусматривают, что страна должна быть способна:

- обеспечить автономность решений и действий... включая способность, в случае необходимости, действовать самостоятельно (т.е. обеспечить оборону суверенных территорий и... реализацию оборонных соглашений в Африке и на Ближнем Востоке);
- быть лидером общеевропейской операции и иметь достаточный военный потенциал для участия в военных действиях разных масштабов, в частности, в операциях высокой интенсивности, а также
- поддерживать «высокий технологический уровень, необходимый для обеспечения на протяжении необходимого периода времени эффективности ядерного потенциала сдерживания, размещения ресурсов для защиты от новых угроз и сохранения промышленной базы» для производства основных систем вооружений.<sup>30</sup>

Программный закон также определяет, что для обеспечения необходимого уровня амбиций Франция должна увеличить численность военного персонала и оборонные расходы. Программа предлагает значительную детализацию структуры бюджета, а также определяет цели, которые должны быть достигнуты в вопросах поощрения личного состава действительной службы и резерва, повышения статуса военнослужащего и модернизации вооруженных сил.

<sup>29</sup> *Delivering Security in a Changing World*, Defence White Paper, volume I (London: Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence, December 2004), [www.mod.uk/NR/rdonlyres/147C7A19-8554-4DAE-9F88-6FBAD2D973F9/0/cm6269\\_future\\_capabilities.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/147C7A19-8554-4DAE-9F88-6FBAD2D973F9/0/cm6269_future_capabilities.pdf).

<sup>30</sup> *2003-2008 Military Programme, Bill of Law*, France, неофициальный перевод (2002), 4-5, [www.info-france-usa.org/atoz/mindefa.pdf](http://www.info-france-usa.org/atoz/mindefa.pdf).

Правительство Канады хорошо понимает, что в существующей международной среде ее вооруженные силы будут проводить операции в разномасштабных конфликтах, как правило, в качестве участника коалиции/альянса. Вооруженные силы Канады не способны достичь международных целей самостоятельно. Поэтому они не могут проводить и даже брать на себя роль лидера в операциях, сравнимых по масштабу с операцией 1999 года в Косово. Амбициям Канады соответствует «обеспечение тактически самодостаточных подразделений (ТСДП), способных интегрироваться в так называемые пакеты вооруженных сил Канады. Минимальным требованием к ТСДП является способность проводить, по крайней мере, «операции средней интенсивности».<sup>31</sup>

Амбициям Швеции в международном контексте соответствует способность «*быть лидером или принимать участие одновременно в двух крупномасштабных международных миссиях, каждая из которых требует размещения подразделения батальонного уровня, а также в трех операциях меньшего масштаба.* Кроме того, должна существовать возможность участия в определенных операциях с коротким подготовительным периодом после получения запроса на участие, а также поддержки других операций на протяжении длительного периода времени. Вооруженные силы Швеции должны быть способны успешно выполнять любые задачи кризисного менеджмента, от укрепления доверия, предупреждения конфликта, решения гуманитарных и миротворческих задач до мероприятий по принуждению к миру».<sup>32</sup>

В Военной доктрине 1999 года Болгария четко обозначила свои оборонные амбиции. В то время Болгария провозгласила свои намерения и планы относительно вступления в НАТО, однако до самого членства было еще далеко. В условиях отсутствия гарантий, предусмотренных Статьей 5 Договора о НАТО, и имея у себя под боком пылающий конфликт в Косово, политики признавали вероятность агрессии против страны. Поэтому были провозглашены амбиции относительно способности вооруженных сил страны самостоятельно защитить ее территорию и население. Важно то, что Военная доктрина, т.е. официальный документ, утвержденный Парламентом, открыто огласила параметры возможной военной агрессии на одном театре операции, при условии наличия достаточного запаса времени для соответствующей подготовки и без полномасштабной мобилизации со стороны агрессора.<sup>33</sup>

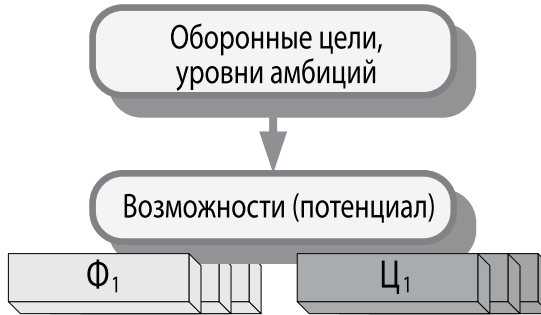
### **От оборонных задач к возможностям**

В конечном итоге, важны не вооруженные силы сами по себе, а их потенциал или возможности, которые они должны или будут иметь для выполнения поставленных оборонных задач (см. Рис. 5). Более того, хотя большинство возможностей обеспечиваются за счет формирований вооруженных сил (на Рис. 5 обозначены буквой Ф), бывают случаи, когда необходимые возможности предоставляются другими организациями, в частности, невоенными разведслужбами, полицией, судоходными компаниями, гражданской авиацией и т.д.

<sup>31</sup> *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), 14-15, [www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf\\_e.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp).

<sup>32</sup> *Our Future Defence: The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007*, Swedish Government Bill 2004/05:5, 14, выделения добавлены, [www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/21/19/224a4b3c.pdf](http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/21/19/224a4b3c.pdf).

<sup>33</sup> *Military Doctrine of the Republic of Bulgaria*, Approved by the National Assembly in 1999, amended in 2002, [www.mod.bg/en/doc\\_konc.html#](http://www.mod.bg/en/doc_konc.html#).

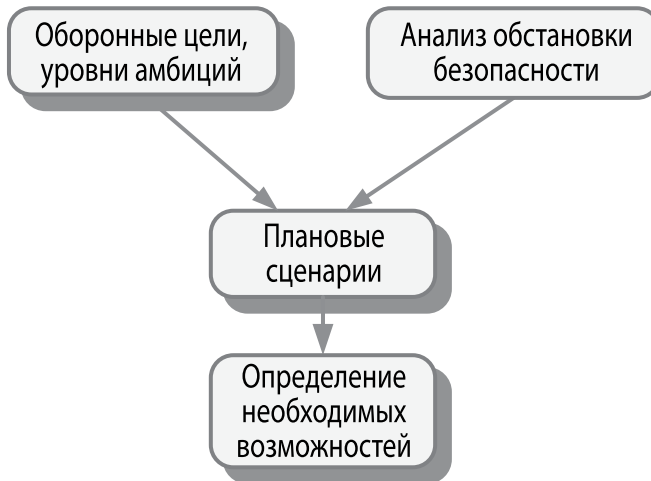


**Рис. 5: Возможности как «средства» оборонной политики**

В таком случае возможности определяются как:

Обусловленная определенными ресурсами и возможностями способность достигать измеряемого результата во время выполнения задачи в рамках установленных требований и в соответствии с установленными стандартами деятельности.<sup>34</sup>

Таким образом, связь между целями и возможностями (потенциалом) не является прямолинейной. Определение возможностей, необходимых для достижения поставленных целей, зависит от конкретных ситуаций и сценариев, в которых вооруженные силы могут быть задействованы с учетом вариантов их применения (см. Рис. 6).



**Рис. 6: Увязывание целей и необходимых возможностей посредством плановых сценариев**

<sup>34</sup> Альтернативные определения приведены в: *Defence Capability Development Manual* (Canberra: Defence Publishing Service, Department of Defence, 2006), 4, [www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf](http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf).

## Планирование сценариев

В процессе формирования и планирования оборонной политики сценарии применяются, когда необходимо отработать конкретную ситуацию в зависимости от обстановки и оперативных параметров. Сценарии планирования не предназначены для прогнозирования будущих операций и их результатов. Они, скорее, применяются в процессе разработки организационной структуры вооруженных сил и оборонных планов.

Сценарии применяются для решения следующих задач:

Во-первых, сценарии в общих чертах описывают потенциальные цели (общие задачи), основанные на оценке вызовов и угроз, которые могут возникнуть через 10-20 лет, т.е. период времени, необходимый для реформирования организационных структур, разработки и принятия на вооружение соответствующих систем вооружений. Во-вторых, сценарии формулируют определенные предположения, привязанные к содержанию целей и амбиций в контексте вызовов и угроз. В-третьих, они используются специалистами по планированию как инструмент для определения возможностей для проведения операций, а также служат своего рода испытательным полигоном для оценки предложенных оперативных концепций, требований к возможностям или системам в контексте формирования отдельных задач.<sup>35</sup>

Руководители, ответственные за формирование политики, и специалисты по планированию должны рассматривать множество различных сценариев для того, чтобы надлежащим образом определить суть общих военных задач и выбрать подходящий комплекс сценариев. Этот комплекс сценариев должен отвечать характеру вызовов безопасности, определенных оборонной политикой. Отдельные сценарии и их комбинации должны охватывать весь спектр общих задач вооруженных сил, операций, их целей и интересов. Наконец, все выбранные сценарии должны быть реалистичными, чтобы на их основе можно было осуществлять необходимый анализ и разрабатывать приемлемые планы.<sup>36</sup>

В процессе планирования и формирования политики НАТО разрабатывает около 30-ти общих сценариев оборонного планирования – от операций по эвакуации в небоевой обстановке до активного участия в боевых действиях во время широкомасштабной войны – которые впоследствии используются для определения необходимых возможностей.<sup>37</sup>

В предложениях к Белой книге по вопросам европейской обороны группа независимых экспертов предлагает следующие пять стратегических сценариев:

1. Широкомасштабная операция по поддержанию мира.
2. Гуманитарная операция высокой интенсивности.
3. Региональная война для защиты Европейских интересов.

<sup>35</sup> Более подробную информацию см. в: *European Defence: A Proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (Paris: EU Institute for Security Studies, May 2004), 67-70, [www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004.pdf), and *Handbook on Long Term Defence Planning*.

<sup>36</sup> Выбор сценариев является задачей чрезвычайной важности. Необходимость детализации и широкий спектр сценариев планирования могут привести к возникновению напряженности в случае ограниченных аналитических способностей руководства и разработчиков планов.

<sup>37</sup> Flournoy, «Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions».



4. Предотвращение нападения с использованием оружия массового поражения (ОМП).
5. Территориальная оборона.<sup>38</sup>

В качестве другого национального подхода можно привести пример Канады, которая использует следующий комплекс общих сценариев:

1. Поисково-спасательные операции на территории Канады.
2. Ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на территории Канады.
3. Международная гуманитарная помощь.
4. Наблюдение/контроль территории Канады и прилегающий районов.
5. Эвакуация граждан Канады с территории других государств.
6. Операции по поддержанию мира (миротворчество).
7. Помощь гражданским властям/правоохранительным органам.
  - 7.а. вариант в условиях применения химического оружия.
8. Обеспечение государственного суверенитета/интересов Канады.
9. Операции по поддержанию мира (принуждение к миру).
  - 9.а. Вариант в условиях отсутствия реальной власти (в недееспособных государствах).
10. Оборона континентальной части Северной Америки.
  - 10.а. Вариант в условиях радиационного заражения.
  - 10.б. Вариант кибер-атаки.
11. Коллективная оборона.<sup>39</sup>

Подводя итоги, необходимо отметить, что сценарии используются для потребностей оперативного планирования и обоснования требований к возможностям.

В последнее время, в попытках повысить эффективность и экономичность мероприятий в условиях неопределенности и непредсказуемости обстановки безопасности и технологической среды, специалисты по вопросам оборонного планирования обращаются к более развитым схемам планирования, используя планирование на двух уровнях: один – для описания ситуаций, в которых будут задействованы вооруженные силы (сценарии вышеуказанных типов), а другой – для описания вероятного контекста формирования оборонной политики или, другими словами, «альтернативных вариантов будущего».<sup>40</sup>

<sup>38</sup> *European Defence: A Proposal for a White Paper*, 71-98.

<sup>39</sup> Примеры описаний – Departmental Force Planning Scenarios (Canada: Department of National Defence, May 2005), [www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen/intro\\_e.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen/intro_e.asp).

<sup>40</sup> Примеры можно найти здесь: Brian Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning* (Santa Monica, CA: RAND Arroyo Center, 2005), [http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG219.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG219.pdf); а́бо Valeri Ratchev, «Context Scenarios in Long-term Defense Planning», *Information & Security: An International Journal* 23, no. 1 (2008): 62-72, <http://infosec.procon.bg/v23/Ratchev.pdf>.

## Цели, задачи, необходимые возможности

Возможности (или потенциал) в широком смысле определяются как способность выполнить определенную задачу. Поэтому сценарии планирования используются для определения перечня задач, выполняемых в ходе операции. Для того, чтобы иметь общее понимание, каждая задача, которая должна быть выполнена согласно сценарию, определяется соответствующим термином в общем перечне задач или в каталоге задач (см. Рис. 7).

Например, в случае Канады, руководители, определяющие политику безопасности, и разработчики планов, среди других документов используют «объединенный перечень задач» в качестве «общего лексикона... для планирования возможностей».<sup>41</sup> В случае системы оборонного планирования США, перечень задач по конкретным сценариям определяется как «Перечень задач под конкретную цель».

Действительно, задачи не могут определяться за рамками конкретной концепции (замысла) применения вооруженных сил или концепции (замысла) операции». Большое внимание в рамках текущих трансформационных проектов уделяется «эффект-ориентированному подходу к операции» как основному варианту формирования концепции операции. При таком подходе возможности тесно привязаны к необходимым результатам/эффектам и задачам операции.



**Рис. 7: Увязывание возможностей и отдельных задач**

<sup>41</sup> *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 19.

Перечни задач под конкретные цели определяют различные возможности, необходимые для выполнения задач (или достижения необходимого результата/эффекта). Еще один методологический инструмент, определяемый как «распределение возможностей», также используется всеми разработчиками планов при реализации некоторых мероприятий оборонного менеджмента. Наконец, разработчики планов определяют уровни возможностей, необходимые для выполнения поставленных задач (другими словами, «цели возможностей»).

### Определение необходимой структуры войск

Для каждого сценария специалисты по планированию разрабатывают несколько альтернативных схем применения войск, согласно которым в замысле операции используются различные комбинации возможностей для достижения поставленных целей, а также оцениваются стоимостные параметры.

В развитых системах планирования специалисты по планированию ведут «библиотеку» усредненных частей или модулей, а также стандартный перечень стоимостных показателей (см. Рис. 8). Использование такого методологического инструментария значительно улучшает экономичность процесса планирования. Ключевое значение для разработки альтернативных схем применения войск имеет интегрирующая концепция. Примерами таких интегрирующих концепций могут быть *боевые группы Европейского Союза, тактически самодостаточные подразделения Канады, бригадные или батальон-*



Рис. 8: Значение и оценка альтернативных схем применения войск

ные тактические группы, пакет возможностей под конкретную цель и др. Выбор страной конкретной интегрирующей концепции зависит от уровня ее оборонных амбиций.

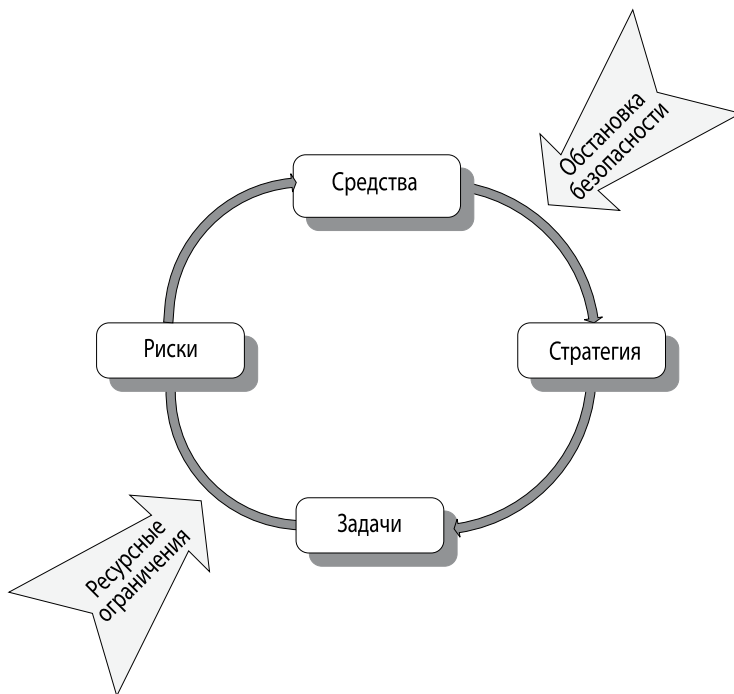
С учетом вероятности одновременного или почти одновременного осуществления двух или более сценариев планирования, а также потребности в ротации войск в ходе операции, составители планов интегрируют наиболее эффективные и экономичные пакеты (комплекты) запланированных по сценарию сил и средств в объединенную группировку войск.

В передовых системах планирования разработчики планов тщательно оценивают и учитывают уровень многофункциональности определенных частей, а также потенциальный эффект от использования комбинаций различных возможностей. В таком случае, составители планов не пытаются оптимизировать перечень возможностей (уровни возможностей или соответствующие пакеты сил), а скорее перечень возможностей должен быть достаточным для любых вероятных сценариев.

### **Согласование задач, структуры вооруженных сил и финансовых ограничений**

В оборонной политике и планировании, как правило, потребности всегда превышают имеющиеся ресурсы. Поэтому руководители и составители планов прикладывают немало усилий для обеспечения баланса задач, стратегий и средств, где риски служат в качестве фактора достижения баланса.

В рациональной модели стратегического развития от составителей планов ожидают отработки показателей задач в сфере обороны и безопасности, стратегий, ресурсов и рисков с целью обеспечения наибо-



**Рис. 9: Модель формирования стратегии по Бартлетту**

лее оптимального баланса.<sup>42</sup> Очевидно, что необходимый баланс можно обеспечить при наличии определенных условий – существующих или прогнозируемых – и в рамках ресурсных ограничений (см. Рис. 9).

Вообще говоря, реалистичная оборонная политика базируется на понимании того, что невозможно гарантировать безопасность от всех возможных угроз. Вместо этого она базируется на подходе к управлению рисками. Руководители, отвечающие за формирование оборонной политики, и составители планов выделяют четыре типа соответствующих рисков:

- Оперативный риск, связанный с существующей структурой вооруженных сил, которая, в случае получения задачи, должна успешно реализовывать стратегию в рамках приемлемой стоимости – человеческой, материальной, финансовой и стратегической.
- Оборонное планирование или риски будущих вызовов, связанные с возможностью в будущем успешно выполнять поставленные задачи в условиях влияния широкого спектра будущих вызовов.
- Осуществление или риски управления войсками, связанные с успешным выполнением войсками поставленных задач и планов развития. Главной проблемой в данном случае является набор, подготовка и содержание военного и гражданского персонала, оснащение войск и поддержание необходимого уровня боевой готовности.
- Организационные риски, связанные с эффективностью новых подходов к командованию, менеджменту и бизнес-практикам.<sup>43</sup>

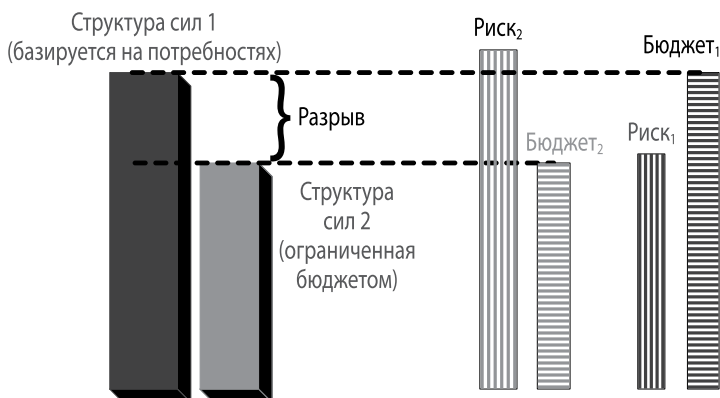
Вторая категория рисков имеет важнейшее значение в контексте принятия решений долгосрочного оборонного планирования. Риск оборонного планирования измеряется влиянием или последствиями неблагоприятного результата, при условии, что имели место определенные действия войск или случай организованного применения силы определенной военной структурой. Таким образом, мера риска является вероятностной. Она определяется вероятностью определенного события и оценочными последствиями в случае реализации этого события, при условии наличия выбранных сил и средств или возможностей.

Любой структуре вооруженных сил соответствует определенный уровень рисков. Рис. 10 иллюстрирует различия между двумя вариантами структуры. Структура1 соответствует Риску1, и ее можно создать и содержать при наличии Бюджета1. Если Структура1 определена как «необходимая», то составители планов, часто предположительно, считают уровень связанного с ней Риска1 приемлемым. Если составителям планов необходимо определить реалистичную структуру, в частности, такую, которую можно создать и содержать в рамках прогнозируемого бюджета (уровень Бюджета2 на Рис. 10), они готовят планы для структуры вооруженных сил, соответствующие уровню Риска2.

На практике, различий между потребностями, т.е. между необходимыми оборонными возможностями, и ресурсными ограничениями, избежать невозможно. Благодаря этим различиям всегда будут

<sup>42</sup> Известная как модель Бартлетта и описанная в: Bartlett, Holman, and Somes, «The Art of Strategy and Force Planning», 18-23.

<sup>43</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America*, 11. Оборонная стратегия США определяет оперативные риски (1), риски, связанные с будущими угрозами (2), риски, связанные с управлением войсками (3) и организационные риски (4).



**Рис. 10: Структура сил, уровни риска и бюджета**

существовать необходимые возможности, которые невозможно реализовать из-за отсутствия финансирования. Что можно сделать с этим разрывом (между потребностями и возможностями)? Доктор Джек Тредденик, профессор Колледжа по изучению проблем безопасности при Центре им. Джорджа Маршалла (Германия) предлагает несколько возможных вариантов:

- сделать вид, что разрыва не существует;
- внести соответствующие изменения в стратегию национальной безопасности или военную стратегию;
- внести соответствующие изменения в необходимую структуру вооруженных сил;
- пересмотреть объем ресурсов на оборону;
- искать пути повышения экономичности;
- трансформировать вооруженные силы.<sup>44</sup>

Таким образом, один из путей сокращения разрыва состоит в усовершенствовании структуры в рамках Бюджета<sub>2</sub>, т.е. в изменении перечня возможностей и в более эффективном использовании ресурсов для снижения связанного с этим Риска<sub>2</sub>. Но это не всегда возможно. Другой путь состоит в пересмотре способов использования вооруженных сил. Третий путь предполагает пересмотр стратегии безопасности, например, поиск путей для вступления в альянс, активизация сотрудничества в сфере безопасности, внедрение мероприятий для улучшения отношений с соседями и т.п. В-четвертых, можно увеличить объем расходов на оборону, что позволит увеличить численность вооруженных сил и повысить уровень боевой готовности. В-пятых, можно пересмотреть цели безопасности и уровень амбиций. Наконец, если все другие возможности исчерпаны, придется принять уровень риска, связанный с запланированной структурой вооруженных сил.

<sup>44</sup> Jack Treddenick, «Transparency and Efficiency in Defence Planning and Spending» (paper presented at the PFP Consortium Security Sector Reform Conference, Garmisch-Partenkirchen, George C. Marshall Center, 13 December 2005).

Предложение относительно запланированной структуры может быть приемлемым в случае, если оно экономически обосновано, а связанные с ним риски не превышают приемлемого уровня, т.е. вероятность определенного события невысока, а последствия этого события, если оно произойдет, будут некритичными.

Для оценки уровня рисков применяется анализ существующего опыта, моделирование и экспертные оценки. Но независимо от выбранного подхода, принятие или непринятие решения о приемлемости риска при планировании будет в конечном итоге в значительной мере зависеть от личности руководителя, принимающего такое решение. Некоторые люди склонны избегать рисков, а другие, наоборот, по своей природе склонны к риску. Поэтому, даже в рамках рационального процесса принятия решений, любая стратегия принятия решений будет характеризоваться определенным уровнем субъективности.

В целом, оценка рисков должна быть неотъемлемой составляющей процесса принятия решений и определения приоритетов среди конкурирующих потребностей. Одна из моделей управления рисками схематично представлена на Рис. 11.<sup>45</sup> Оценки рисков, среди прочего, могут использоваться при делегировании обязанностей по управлению рисками определенным элементам организационной структуры.

### Определение ключевых этапов перехода к будущей структуре вооруженных сил

После того, как составители планов определяют будущую структуру вооруженных сил, которая должна соответствовать прогнозируемой стратегической обстановке, а также быть приемлемой и экономически обоснованной, они приступают к сопоставлению текущих и будущих возможностей, определению недостающих и избыточных возможностей, и определению ключевых этапов перехода к будущей структуре вооруженных сил. Среди таких этапов могут быть:

- прекращение практики обязательного призыва на военную службу;
- формирование/расформирование военных частей;

#### Уровень негативного влияния

Высокий	Необходимы значительные менеджерские усилия	Необходимо осуществлять менеджмент и мониторинг рисков	Необходим очень большой объем работы по менеджменту
Средний	Риск может быть приемлемым при условии мониторинга	Целесообразно осуществить определенный объем работы по менеджменту	Необходимо осуществить определенный объем работы по менеджменту
Низкий	Риски находятся на приемлемом уровне	Риски приемлемы, но требуется мониторинг	Необходимо осуществлять управление и мониторинг рисков
	Низкая	Средняя	Высокая
	<b>Вероятность</b>		

**Рис. 11: Базовая модель управления рисками**

<sup>45</sup> Адаптировано из: *Integrated Strategic Risk Management (ISRM) in Defence* (Canada: Department of National Defence, 2003), [www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cosstrat/isrm/intro\\_e.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cosstrat/isrm/intro_e.asp).

- выбор части для участия в операции или в силах постоянной готовности, таких, как Оперативная группа НАТО или Европейские силы быстрого реагирования; и/или
- принятие на вооружение нового базового образца вооружений и/или доведение его до уровня, обеспечивающего возможность его полноценного боевого применения, и др.

Сам процесс перехода должен быть экономически обоснованным и базироваться на стратегии перехода или, по крайней мере, приоритизации среди конкурирующих требований, таких, как участие в операциях или развитии новых возможностей, технологическая модернизация или инвестирование в персонал и т.д. Также рекомендуется оценивать риски планирования на каждом этапе перехода и обеспечивать поддержку процесса принятия решений с помощью визуальных средств. В частности, можно использовать различные цвета для обозначения возможностей как «достаточных», «избыточных», «недостающих в небольшом количестве» и «недостающих в большом количестве» (см. Рис. 12).<sup>46</sup>

## Выводы

В таком коротком ознакомлении с вопросами оборонного планирования невозможно полностью раскрыть предмет и осветить все важные вопросы. Для практики принятия решений и оборонного планирования большое значение имеют еще два вопроса.

Возможности	Составляющие возможностей	Сценарии планирования				
		Сцен. 1	Сцен. 2	Сцен. 3	...	Сцен. n
Возможность 1	1.1					

Возможности	Составляющие возможностей	Сценарии планирования				
		Сцен. 1	Сцен. 2	Сцен. 3	...	Сцен. n
Возможность 1	1.1					
	1.2					
	1.3					

Возможности	Составляющие возможностей	Сценарии планирования				
		Сцен. 1	Сцен. 2	Сцен. 3	...	Сцен. n
Возможность 1	1.1					
	1.2					
	1.3					
Возможность 2	2.1					
	2.2					
	2.3					
	2.4					
...	...					

**Рис. 12: Динамика возможностей и влияние рисков на формирование будущей структуры вооруженных сил**

<sup>46</sup> *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), [www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3\\_CBP.pdf](http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf).



Во-первых, это контекст процесса планирования. Для оборонной организации процесс планирования это комплексный процесс, охватывающий все необходимые возможности, в том числе, системы вооружений и средства управления войсками вместе с соответствующими ресурсами, а также возможности, обеспечиваемые структурами за рамками оборонной организации. В то же время этот процесс не может происходить в отрыве от других важных процессов. На процесс планирования и принятия решений по вопросам национальной обороны значительное влияние могут иметь три контекста – международный, сектора безопасности и бюджетный. Процесс оборонного планирования страны может быть в определенной степени увязанным с аналогичными процессами стран-союзниц (например, оборонного планирования стран НАТО и ЕС), а также с процессом распределения функций и возможностей среди национальных структур сектора безопасности, процессом планирования, обсуждения и утверждения государственного бюджета.<sup>47</sup>

Второй вопрос связан с процессами планирования и сектором безопасности стран-союзниц и касается специализации. В современных условиях международной безопасности многие страны не в состоянии самостоятельно справиться с проблемой содержания сбалансированной, и в то же время экономической структуры вооруженных сил.<sup>48</sup> Попытки сохранить сбалансированную структуру вооруженных сил в ходе их сокращения приводят к росту стоимости отдельных элементов, которая возрастает в геометрической прогрессии. С другой стороны, специализация в использовании определенных возможностей может стать ценным вкладом в коллективную безопасность. Кроме того, специализация в использовании возможностей в национальном секторе безопасности может на порядок повысить их экономичность.

Решения относительно специализации принимаются с учетом существующих сильных сторон и преимуществ, традиций, технологических и оборонно-промышленных амбиций, и обязательно ведут к формированию конкретного портфеля оборонных возможностей.

В заключение необходимо отметить, что не существует какого-то одного алгоритма применения оборонного планирования, основанного на сценариях и ориентированного на возможности. В то же время, эффективные решения оборонной политики, основанные на упорядоченных подходах к созданию необходимой структуры вооруженных сил и планированию их развития, имеют несколько общих этапов:

- определение оборонных целей, задач и амбиций;
- разработка и согласование вероятных сценариев или условий, при которых будут выполняться эти задачи (часто предполагает разработку соответствующих концепций, операций и выбор «курса действий»);

---

<sup>47</sup> Todor Tagarev, «Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation», Lecture to NATO Advanced Studies Institute (Bansko, Bulgaria, 10-18 April 2007); under publication in vol. 24 of *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

<sup>48</sup> См., например, *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Conference Report (Brussels: Center for Strategic and International Studies in cooperation with the New Defence Agenda, October 2005); Ugurhan G. Berkok, «Specialization in Defence Forces», *Defence and Peace Economics* 16, no. 3 (June 2005): 191-204.

- разложение отдельных элементов сценария на отдельные задачи и определение «перечня задач под конкретную цель» (задачи часто выбирают из обобщенного перечня задач).
- Определение возможностей, необходимых для выполнения поставленных задач. Этот этап включает ряд под-этапов, причем два последних осуществляются последовательно один за другим:
  - определение необходимых типов возможностей;
  - оценка рисков планирования;
  - разработка экономически обоснованного комплекса сил и средств, обеспечивающего адекватный уровень возможностей для выполнения задач в условиях приемлемых рисков;
- формирование структуры войск, соответствующей всем перспективным задачам и сценариям.

Все эти этапы могут осуществляться разными путями. Однако принципиально важно придерживаться рационального, дисциплинированного подхода к оборонному планированию и стандартов прозрачности и подотчетности. Приведенные в этом разделе примеры из опыта демократических обществ могут быть полезными для стран, стремящихся обеспечить эффективный и экономичный менеджмент развития вооруженных сил.

## Рекомендованная дополнительная литература

Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Simes, «The Art of Strategy and Force Planning», in *Strategy and Force Planning*, 4th edition (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

*Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), [www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069](http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069).

*Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), [www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3\\_CBP.pdf](http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf).

Todor Tagarev, «The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)», *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 15-34, <https://consortium.pims.org/the-art-of-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

## Раздел 3

# **Ознакомление с планированием развития вооруженных сил на основе программ**

**Тодор Тагарев**

### **Вступление**

Как следует из Раздела 2, процесс долгосрочного оборонного планирования обеспечивает определение требований к обороне, формализованных в виде перечня возможностей, а также определение реалистичного уровня возможностей и основных параметров структуры вооруженных сил. Эта стратегия упорядочивает приоритеты и описывает общий подход к достижению запланированных возможностей.

В то же время, существует несколько причин, благодаря которым принятые в процессе долгосрочного планирования решения не могут быть непосредственно воплощены в краткосрочные решения, касающиеся выделения ресурсов, в частности, решения об оборонных бюджетах, ежегодных планах пополнения личного состава, ежегодных или двухлетних программ закупок, уровнях боевой подготовки и боеготовности и т.п.

Одна из главных причин состоит в том, что рамки долгосрочного планирования, как правило, рассчитываются на 10-15 лет, а соответствующие решения являются ресурсно информированными<sup>1</sup>, и они не обязательно являются ресурсно ограниченными. В то же время, краткосрочные планы должны быть

---

<sup>1</sup> Т.е. будущая структура вооруженных сил в целом считается реалистичной и приемлемой с экономической точки зрения.

тщательно рассчитанными и ограниченными прогнозируемым уровнем расходов на оборону. Другая причина состоит в том, что в промежутке между утверждением долгосрочных планов и текущей работой по реализации краткосрочных планов условия развития вооруженных сил могут измениться. Среди таких изменений могут быть различия между запланированными и реальными оперативными мероприятиями, задержки с закупками определенных систем вооружений, различия между запланированными и фактическими расходами на содержание личного состава, уровень инфляции, цены на горючее, закупочные цены и т.д. Третья причина, которая особенно актуальна в контексте данного выступления, это то, что решения по вопросам развития вооруженных сил принимаются в результате целого ряда специальных организационных процедур и, к тому же, часто разными политическими органами. Например, результаты долгосрочного оборонного планирования могут утверждаться Правительством один раз в три-пять лет, в то время как Парламент, принимающий решения о бюджетных ассигнованиях на оборону, может учесть ранее не предусмотренные потребности.<sup>2</sup> Кроме этого, важно отметить, что, в отличие от долгосрочного оборонного планирования, ориентированного на возможности, отдельные краткосрочные оборонные планы всегда касаются определенной категории ресурсов – денег, материальных средств, строений, и т.п., и, соответственно, развития той или иной составляющей оборонных возможностей. Поэтому практически все оборонные организации используют своего рода «механизм» координации развития всех составляющих возможностей и обеспечения связи между запланированным использованием оборонных ресурсов и целями оборонной политики, с одной стороны, и долгосрочными планами, с другой стороны.

Существуют два разных подхода к координации краткосрочных оборонных планов и их ориентации на достижение целей оборонной политики. Во-первых, менеджеры оборонных ресурсов, которые часто являются и распорядителями бюджетных расходов, согласовывают свои планы и основные мероприятия по реализации этих планов с теми руководителями структурной горизонтали, которые отвечают за развитие возможностей. В оборонном ведомстве Великобритании их называют «менеджерами возможностей». Оборонные программы и процесс их разработки (программирование) составляют основу другого подхода, где оборонные программы обеспечивают связь между краткосрочными планами и целями политики и, в то же время, обеспечивают координацию развития возможностей всех типов.

Этот раздел исследует ключевые вопросы применения оборонных программ и процессов программирования. Что касается общих вопросов программного менеджмента, таких как функциональные связи, согласование с видением руководства, цели и задачи, менеджмент времени и расходов, лидерство и подотчетность и др., рекомендуем обратиться к ряду опубликованных работ и онлайн-ресурсов.<sup>3</sup> Этот раздел в основном посвящен одному конкретному аспекту программного подхода к развитию вооруженных сил, в частности, структуре программ, от которой зависит направление развития потенциала вооруженных сил.

---

<sup>2</sup> Например, это может быть потребность в финансовом обеспечении мероприятий по ликвидации последствий стихийного бедствия.

<sup>3</sup> См., например, James T. Brown, *The Handbook of Program Management* (McGraw-Hill, 2007), а также ссылки на вебсайте *Project Management Institute*, [www.pmi.org](http://www.pmi.org), в частности, *2006 The Standard for Program Management, and Program Management Professional*, [www.programmes.org](http://www.programmes.org).

В данном разделе рассматриваются принципы и опыт программного подхода к развитию вооруженных сил, который, как показано ниже, является эквивалентом программного подхода к менеджменту оборонных ресурсов. Он описывает причины применения программ и программирования, показывает суть эффективного программного решения и как оно зависит от структуры программы, а также рассматривает ключевые процессы программного менеджмента и связи между ними. В заключительной части мы коротко остановимся на основных проблемах, связанных с успешной разработкой и внедрением программных подходов к строительству вооруженных сил в странах, находящихся на переходном этапе своего развития.

## Обоснование

Страны расходуют средства на свои вооруженные силы потому, что хотят обеспечить собственную безопасность и безопасность своих союзников и населения от определенных рисков и угроз. При этом важную роль играют не вооруженные силы сами по себе, а возможности, которые они обеспечивают для реализации политики безопасности страны.

Поэтому при оценке систем и практики менеджмента вооруженных сил специалист попытается найти связь между, например, решениями о выделении ресурсов и решениями оборонной политики. При этом нужно найти ответ на вопрос, каким образом выделение ресурсов обеспечивает реализацию поставленных целей оборонной политики. Если говорить о ресурсном менеджменте, то главным аспектом будет «ориентация на результат», т.е. как использование оборонных ресурсов «производит продукт», необходимый для реализации политики безопасности и обороны страны. В результате развития оборонного планирования в течение последнего десятилетия специалисты сходятся во мнении, что главным «продуктом» оборонной организации являются ее возможности (потенциал).

Кроме того, в эффективных системах оборонного планирования и менеджмента вооруженных сил выделение ресурсов должно обеспечить определенные возможности, которые будут сбалансированы относительно всего спектра утвержденных задач вооруженных сил. Эти возможности создаются и поддерживаются эффективно и экономично (без чрезмерных расходов), риски планирования тщательно анализируются и оцениваются, а выводы из оценки рисков должным образом учитываются при принятии решений о выделении ресурсов. При оценке менеджмента оборонных ресурсов обязательно учитываются и три дополнительных критерия – прозрачность, подотчетность и гибкость.

Очевидно, существует не один путь создания успешной системы менеджмента оборонных ресурсов. Многие страны НАТО и партнеры Альянса, ориентируясь на опыт США, начиная с 1960-х годов, применяют системы ресурсного менеджмента, в которых планы увязаны с бюджетами посредством программ.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Вебсайт главного ревизора Министерства обороны США дает исторический контекст, а также информацию о текущем состоянии Системы Планирования, Программирования, Бюджетирования и Исполнения США (the US Planning, Programming, Budgeting, and Execution System (PPBES)), [www.dod.mil/comptroller/center/budget/ppbsint.htm](http://www.dod.mil/comptroller/center/budget/ppbsint.htm). На основании текста относительно PPBES по изданию Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

Таким образом, путем применения программ оборонной структуры стараются увязать требования политики с бюджетами. Во-вторых, программы играют роль связующего звена между планами или видением будущего обороны и структурами вооруженных сил. Как правило, это делается путем трансформации долгосрочных документов, рассчитанных на перспективу 10-15 или более лет, в краткосрочную деятельность, связанную с бюджетированием, закупками, боевой подготовкой и т.д. Очень важно то, что оборонные программы делают прозрачной связь между политикой, бюджетом, долгосрочными моделями и краткосрочными планами, т.е. они становятся четкими и понятными для руководства и главных заинтересованных сторон.

Оборонные программы являются важным инструментом менеджмента. Кроме своей ключевой роли в процессе планирования, они обеспечивают тщательный надзор за процессом имплементации. Имея точную актуальную информацию о состоянии имплементации оборонных программ, высшее руководство и военное руководство получает возможность реалистично оценивать состояние деятельности по реформированию и трансформации оборонной организации и, в случае необходимости, вносить необходимые изменения. Кроме этого, информация о состоянии имплементации оборонных программ облегчает осуществление контроля и аудита со стороны законодательной ветви власти и ее специализированных структур, таких как счетные (аудиторские) организации.

## Что такое оборонная программа?

В наши дни большинство специалистов сходятся во мнении о том, что главным «продуктом» оборонной организации являются ее возможности по выполнению поставленных задач, когда возникнет такая необходимость, с целью обеспечения реализации политики национальной или коллективной безопасности.

Развитие оборонных возможностей требует тесной координации процессов разработки доктрин, организационных структур, персонала, систем вооружений, инфраструктуры, боевой подготовки и т.п.

Во-вторых, развитие оборонных возможностей, за небольшими исключениями, это довольно длительный процесс. Например, если страна не имеет передовой истребительной или бомбардировочной авиации, но при этом хочет создать потенциал для нанесения высокоточных ударов на больших расстояниях, весь процесс от принятия решения и до начала боевого применения этих средств может занять у нее целое десятилетие.<sup>5</sup>

В-третьих, создание новых возможностей может быть довольно затратным мероприятием. Не менее затратным также может быть содержание и обслуживание возможностей, не отвечающих текущей политике.

В-четвертых, оборонная организация имеет самые разные потребности, и создание возможностей для будущих операций – это только одна из них. В целом, решение о том, какие именно возможности нужно создавать, на каком уровне и на протяжении какого времени, принимаются в более широком контексте с учетом:

- потребностей текущих операций;
- долгосрочных инвестиций, в частности, в научные исследования и технологии, развитие стратегических партнерств и т.д.;
- необходимости принимать во внимание унаследованные проблемы.

---

<sup>5</sup> Даже в случае, когда кто-то уже производит самолет, отвечающий заданным характеристикам.

С учетом этих обстоятельств, эффективный менеджмент обороны базируется на программах, включая программный подход к развитию возможностей вооруженных сил. Прежде чем перейти к рассмотрению программного подхода к развитию вооруженных сил, необходимо более четко уяснить, что такое возможности (потенциал).

## Модели возможностей

«Возможность» представляет собой несколько абстрактную концепцию. В общепотребительном контексте этот термин означает способность быть или делать, или влиять на что-нибудь. Среда планирования требует общих рамок или «модели возможностей», охватывающей все компоненты возможностей в понятном виде.

Составители оборонных планов для вооруженных сил Австралии понимают возможность как:

Способность достижения желаемого эффекта в определенной среде и в течение конкретного периода времени, и поддержание этого эффекта на протяжении установленного периода времени.<sup>6</sup>

В США специалисты по вопросам территориальной безопасности (Homeland Security) используют следующее определение:

Возможность обеспечивает средства для выполнения одной или нескольких критически важных задач в конкретных условиях и в соответствии с конкретными стандартами деятельности.<sup>7</sup>

Возможность может быть обеспечена различными путями. Ряд стран имеют унифицированные модели, описывающие аспекты возможностей данной системы:

- В Канаде, структура составляющих возможности известна под аббревиатурой ПРИКИЭ (PRICIE)<sup>8</sup>, которая обозначает:
  - **Персонал (Personnel).**
  - **Разработки и исследования/оперативные расчеты (Research & Development/Operations Research).**
  - **Инфраструктура и организация (Infrastructure & Organisation).**

<sup>6</sup> *Defence Capability Development Manual* (Canberra, Department of Defence, 2006), 5, [www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf](http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf).

<sup>7</sup> *National Preparedness Guidance*, Homeland Security Presidential Directive 8 (Department of Homeland Security, April 2005), 6-7.

<sup>8</sup> Другое название – *functional components of capability*. Для более детального ознакомления читатель может обратиться к: *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), 24-27, [www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf\\_e.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp) (20 January 2006).

- Концепции, доктрина и коллективная подготовка (**C**oncepts, **D**octrine & **C**ollective Training).
- Инфраструктура информационных технологий (IT Infrastructure).
- Элементы оборудования, поставки и услуги (**E**quipment, **S**upplies and **S**ervices).
- В Австралии разработчики планов используют структуру из восьми групп под названием «Фундаментальные вклады в возможности» (Fundamental Inputs to Capability or FIC).<sup>9</sup> Сюда входят:
  - Организация.
  - Персонал.
  - Коллективная подготовка.
  - Основные системы.
  - Поставки.
  - Объекты.
  - Обеспечение.
  - Командование и менеджмент.
- В США, разработчики оборонных планов используют структуру ДОТМЛП (DOTMLP),<sup>10</sup> которая обозначает:
  - Доктрина (**D**octrine).
  - Организация (**O**rganization).
  - Тренировка и образование (**T**raining and **E**ducation).
  - Материальные ресурсы (**M**ateriel).
  - Лидерство (**L**eadership).
  - Персонал (**P**ersonnel).

С созданием Командования НАТО по вопросам Трансформации (Allied Command for Transformation, АСТ) и возрастанием его роли в процессах планирования военного компонента НАТО, можно прогно-

---

<sup>9</sup> *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), 7, footnote 4, [www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3\\_CBP.pdf](http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf).

<sup>10</sup> Там же, 7, сноска 6. Эта конструкция повсеместно используется разработчиками планов для Сухопутных сил США (см. *How the Army Runs*, 10, 38-42), однако в последнее время Сухопутные силы и Флот, а также объединенные формирования добавляют в DOTMLP-F и «Объекты». Они также считают целесообразным анализировать функциональные потребности и «белые пятна», и также готовить решения с использованием организационной структуры предприятия. См., например, Ted Warner, «DOD's Ongoing Efforts to Implement Capabilities-Based Planning», *Monterey Strategy Seminar on Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21<sup>st</sup> Century Force* (Monterey, CA: Center for Contemporary Conflict and the Cebrowski Institute for Information Innovation and Superiority, September 2004).



зировать, что его модель возможностей, с отдельными незначительными уточнениями, будет внедрена в процесс планирования многих стран.

Эта структура НАТО известна как ДОТМЛПИВ (DOTMLPFI),<sup>11</sup> что означает:

- Доктрина (Doctrine).
- Организация (Organization).
- Тренировка (Training)
- Материальные ресурсы (Materiel).
- Лидерство (Leadership).
- Персонал (Personnel).
- Инфраструктура (Facilities).
- Взаимосовместимость (Interoperability).

Независимо от типа моделей, все они направлены на обеспечение достаточности, согласованности и баланса компонентов оборонного потенциала (возможностей). При этом создание возможностей требует согласованного развития человеческого и материального компонентов, доктрины, структуры и подготовки. Такое развитие обеспечивают программы.

## Оборонные программы

Оборонная программа должна обеспечить достижение оборонных целей в рамках ресурсных ограничений. Оборонная программа это:

Комплексный план намерений относительно использования существующих и прогнозируемых ресурсов (персонала, материальных ресурсов, финансовых средств, и т.д.) для достижения результата, т.е. создания и поддержания возможностей.<sup>12</sup>

Главная функция оборонной программы состоит в поддержке процесса принятия решений по вопросам ресурсов, увязывании ресурсов и «продукта» и обеспечении «ориентирования на результат» решений и планов (Рис. 1). Как правило, это среднесрочный план, рассчитанный на перспективу от 4-х до 8-ми лет. Поскольку НАТО использует в своем процессе оборонного планирования и анализа шестилетние временные рамки, т.е. при формировании большинства целей вооруженных сил в докладе, представленном в виде Анкеты Оборонного Планирования (Defence Planning Questionnaire), многие члены НАТО и кандидаты на вступление в Альянс также используют шестилетние программы. Кроме привязки ресурсов к запланированным результатам, программа также служит для привязки долгосрочных планов к бюджету и другим краткосрочным планам.

<sup>11</sup> См., например, Admiral Sir Mark Stanhope, (then) Acting Supreme Allied Commander Transformation, Briefing to the Conference of National Armaments Directors /CNAD/ (26 October 2005), [www.act.nato.int/multimedia/speeches/2005/051026asactcnad.html](http://www.act.nato.int/multimedia/speeches/2005/051026asactcnad.html).

<sup>12</sup> Адаптировано по материалам официального документа МО Болгарии: Concept for Planning, Programming, and Budgeting in the Ministry of Defence and the Armed Forces (Sofia: Military Publ. House, 2001), 14-15.

## Структура программы

Оборонная программа имеет иерархическую структуру. Она состоит из отдельных программ, подпрограмм и т.д. Странам, намеревающимся внедрить у себя программный подход к менеджменту оборонных ресурсов, рекомендуется придерживаться нескольких ключевых структурных принципов программы:

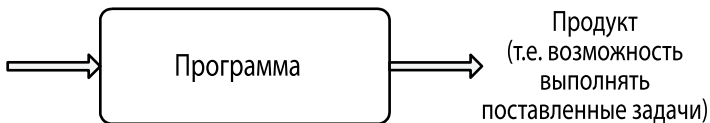
- Программы должны обеспечивать максимально четкую связь между расходами и результатами, т.е. оборонными возможностями (см. Рис. 1).
- Программы должны быть всеохватывающими:
  - все мероприятия должны осуществляться, а средства расходоваться только в рамках программ;
  - они должны учитывать все финансовые ресурсы, предназначенные на цели обороны (бюджет МО, бюджеты других министерств, двухсторонние программы, НАТО, фонды помощи и т.п.);
  - окончательные решения должны приниматься относительно всех программ одновременно с объективным анализом приоритетов.
- Программы должны предусматривать сбалансированное распределение обязанностей между менеджерами программ (менеджеры программ должны быть заинтересованы в качественной разработке и успешной реализации программы).
- Программы должны быть управляемыми (структура и процедуры программы должны обеспечивать возможности для объективной оценки и соблюдения приоритетов при выделении ресурсов).<sup>13</sup>

Программы развития отдельных составляющих вооруженных сил являются лишь частью такой всеохватывающей структуры программы, а решения относительно развития этих составляющих являются частью программных решений.

В контексте выполнения первого из этих требований Министерство национальной обороны Канады применяет такую программную структуру, где программы прямо определяются как «программы развития возможностей». Составители программ в Канаде работают с пятью программами развития возмож-

(Ресурсы (и их соответствующая стоимость)

- персонал
- системы вооружений
- оборудование
- инфраструктура
- подготовка
- поставки и т.д.



**Рис. 1: Назначение оборонной программы**

<sup>13</sup> Todor Tagarev, «Introduction to Program-based Defense Resource Management», *Connections: The Quarterly Journal*, 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69. Имеются публикации этой статьи и в переводе на русский и украинский языки.

ностей, которые в совокупности «охватывают» все фундаментальные аспекты оборонной деятельности в Канаде, причем делают это путем интегрирования всех элементов планирования возможностей в рамках простой, но не упрощенной конструкции». <sup>14</sup> Эти пять программ развития возможностей включают:

1. Командование и контроль (управление войсками).
2. Проведение операций.
3. Обеспечение сил.
4. Развертывание сил.
5. Ведомственную политику и стратегию.

Представители Министерства обороны Украины в процессе развития системы менеджмента вооруженных сил на основе программ рассматривают структуру, состоящую из следующих четырнадцати программ:

1. Потенциал для проведения миротворческих операций.
2. Быстрое реагирование.
3. Оборона собственной территории.
4. Возможности для усиления оборонного потенциала (мобилизация и резервы).
5. Командование, контроль и связь (стратегическая и оперативная).
6. Централизованное материально-техническое обеспечение.
7. Управление обороной и вооруженными силами (министерство обороны, генеральный штаб, вспомогательные службы).
8. Участие в операциях (внутри и за пределами страны).
9. Научные исследования и опытно-конструкторские разработки.
10. Обучение, подготовка и комплектование.
11. Медицинское обслуживание (в т.ч. реабилитация и санаторно-курортное лечение).
12. Обеспечение жильем.
13. Социальная адаптация.
14. Утилизация избыточных систем вооружений, оборудования, боеприпасов и инфраструктуры.

Обе программные схемы похожи между собой в своем подходе к (запланированным) «текущим операциям» (пункты 2 в канадской схеме и 8 в украинской); к возможностям командования и контроля (пункты 2 и 5, соответственно); и централизованным функциям управления (пункты 5 и 7, соответственно). <sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 4-5.

<sup>15</sup> Эти параллели были выявлены только в ретроспективе. В то время, когда разрабатывалась украинская схема, специалисты не использовали данные канадской конструкции.

Однако, в отличие от канадской схемы, в украинском проекте программной структуры четко перечислены условия инвестиций в будущее (пункт 9), учтены расходы на преодоление унаследованных проблем (пункты 14 и частично 13) и вопросы «качества жизни» (пункт 12 и в значительной мере пункт 11).

Обе схемы – канадская программа и проект украинской программы – ориентируются на создание возможностей. Другие страны используют схемы, учитывающие, прежде всего, организационную структуру оборонного ведомства. Например, перспективный план обороны США (FYDP) включает 11 основных оборонных программ:

1. Стратегический компонент вооруженных сил.
2. Вооруженные силы общего назначения.
3. Связь, разведка и космос.
4. Мобильность (воздушный и морской транспорт).
5. Гвардия и резервные силы.
6. Исследования и разработки.
7. Централизованные поставки и обслуживание.
8. Обучение, здравоохранение и другая деятельность по обслуживанию персонала.
9. Администрация и связанные с ней виды деятельности.
10. Помощь другим государствам.
11. Силы специальных операций.<sup>16</sup>

Опыт Болгарии дает еще один пример структуры оборонных программ, в которой программы согласованы с организационной структурой оборонного ведомства:

1. Сухопутные войска.
2. Воздушные силы.
3. Военно-морской флот.
4. Центральное командование и материальное обеспечение.
5. Взаимосовместимость и участие в многонациональных формированиях.
6. Обучение и повышение квалификации.
7. Безопасность: военная полиция и контрразведка.
8. Безопасность за счет сотрудничества и интеграции.
9. Качество жизни.
10. Наука, исследования и разработки.
11. Административный менеджмент.

---

<sup>16</sup> *How The Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook*, 25th edition 2005-2006 (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2005), 147, [www.carlisle.army.mil/USAWC/dclm/html/figureshd.htm](http://www.carlisle.army.mil/USAWC/dclm/html/figureshd.htm) (24 April 2006).

12. Командование, контроль, связь, компьютерные сети, разведка, наблюдение (системы C4ISR).
13. Военная разведка.<sup>17</sup>

Программная структура, ориентированная на создание возможностей, дает возможность руководству лучше понять методику реализации решений по вопросам ресурсов. Однако если в программе на первый план выдвигаются организационные потребности, возникает необходимость включения в нее дополнительных мероприятий, призванных усилить ориентацию на конечный результат при решении вопросов, связанных с менеджментом оборонных ресурсов. В этом контексте интерес представляет британский опыт «менеджеров возможностей».

## Программы как язык коммуникации

Все ключевые программы в совокупности составляют «Оборонную программу».<sup>18</sup> Программы в разрозненном виде как компоненты основной оборонной программы служат составляющими элементами лексикона для совместного обсуждения и коммуникации высокопоставленных руководителей (внутри министерства обороны, между министерствами обороны и финансов, на уровне министерского совета и т.д.), между правительством и законодателями и внутри парламента в ходе рассмотрения вопросов оборонной политики и военного бюджета.

Специалисты в конкретных областях разрабатывают программы и альтернативы программ. Создание эффективной программы развития конкретных возможностей, так же, как и ее оценка с точки зрения ресурсов, а также сравнительный анализ различных вариантов программ, требуют значительного опыта и специфических знаний.

С другой стороны, ответственные лица как исполнительной, так и законодательной ветвей власти пользуются утвержденными программами и их вариантами как «строительными блоками» в процессе разработки оборонной политики. Подобно тому, как каждый человек складывает слова в предложения,<sup>19</sup> так и те, кто принимают решения, пользуются набором возможных (альтернативных) программ для создания конечного варианта программы, максимально отвечающего стоящим перед ними оборонным задачам.<sup>20</sup> В развитых системах оборонного планирования этот процесс называется «созданием портфеля возможностей».

---

<sup>17</sup> *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defence and the Armed Forces* (Sofia: Ministry of Defence, 2001).

<sup>18</sup> Наиболее распространенное определение – «перспективная программа обороны США» (FYDP – Future Years Defense Program).

<sup>19</sup> Другими словами, это взгляд на программы и их альтернативы как строительные блоки разных форм и размеров, из которых архитекторы оборонной политики должны выбрать самые подходящие для строительства крепкого здания, не выходя при этом за рамки бюджета.

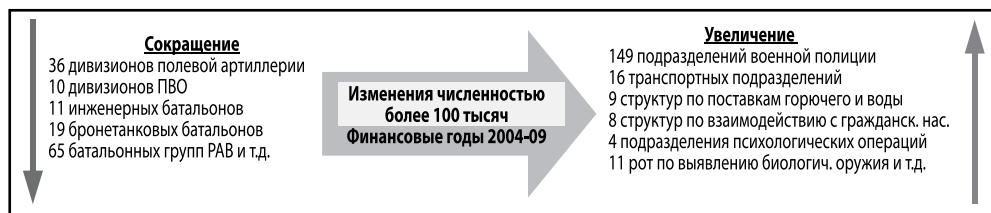
<sup>20</sup> Поиск такой конструкции подпадает под различные ограничения. Одним из самых существенных является прогнозируемый уровень бюджета.

Например, в 2003 году во время обсуждения проекта военного бюджета США Конгресс отказался финансировать программу исследований по вопросам усовершенствования концепции возможного использования ядерного оружия малой мощности или т.н. ядерной «мини-бомбы». Обсуждая подходы (и политику), члены палаты представителей пришли к выводу, что эта программа не отвечает (законодательно утвержденным) целям США, и поэтому сократили ее. Программа оценивалась в 6 млн долларов, но Пентагон их не получил.<sup>21</sup>

Для сравнения, обсуждение только ресурсов (см. Рис. 2) не может считаться обсуждением оборонной политики. По этой же причине, решение, связанное с оборонным бюджетом и сформулированное исключительно языком бюджетных категорий (названия статей, процедурная терминология, пункты и т.д.), не может считаться прозрачным решением по вопросам распределения ресурсов.<sup>22</sup>

Например, если бы Конгресс принимал решения только по бюджету, то у Пентагона не было бы проблем с использованием 6 млн долларов на исследования, связанные с разработкой ядерной мини-бомбы, при бюджете в 410 млрд.<sup>23</sup>

Другой пример – решение Конгресса США об увеличении бюджета сухопутных войск в 2004 году почти на 20 млрд. долларов и численности личного состава почти на 30 тыс. военнослужащих по сравнению с предыдущим годом. Важно отметить, что эти решения отображали потребности текущих опе-



**Рис. 2: Организационные мероприятия Сухопутных войск США в программе 2004-09 годов**

<sup>21</sup> Точнее говоря, Закон о военном бюджете на 2004 год предусматривал *научно-исследовательские проекты* по вопросам ядерных вооружений малой мощности (не более 5 килотонн), но не создание и производство этих систем вооружений. Кроме того, Закон о военном бюджете на 2004 год предусматривал, что президент Буш не может без согласия Конгресса начинать полномасштабную разработку тактических ядерных вооружений нового поколения. См. Merle D. Kellerhals, «Congress Agrees to Let Pentagon Study Low-Yield Nuclear Weapons», *Washington File*, 23 May 2003, [www.iwar.org.uk/news-archive/2003/05-23-2.htm](http://www.iwar.org.uk/news-archive/2003/05-23-2.htm). Дополнительную информацию см. в: Justine Wang, «Congressional Bills Passed Support Bush Agenda for New Nuclear Weapons» (Nuclear Age Peace Foundation, 9 December 2003), [www.wagingpeace.org/articles/2003/12/09\\_wang\\_congressional-bills.htm](http://www.wagingpeace.org/articles/2003/12/09_wang_congressional-bills.htm).

<sup>22</sup> В данном контексте «прозрачный» означает «правильно осмысленный», т.е. ответственные лица осознают как позитивные, так и негативные последствия своих решений.

<sup>23</sup> Так же действуют и законодатели многих новых членов НАТО и стран-партнеров.

раций, но при этом базировались на программе 2004-09 годов. Предложенная программа предусматривала создание утвержденных возможностей и, в то же время, ликвидацию некоторых элементов более традиционных возможностей, связанных с потребностями безопасности времен «холодной войны». На Рис. 2 изображены детали этой реструктуризации.<sup>24</sup> Соответственно, определение бюджетного и кадрового уровней вытекает из решения о том, какой потенциал следует считать необходимым для решения задач в сфере безопасности и обороны.

## Процесс развития вооруженных сил и менеджмент ресурсов

Решения относительно ресурсов принимаются в ходе процесса, который сам по себе должен быть прозрачным для тех, кто принимает эти решения, с тем, чтобы при проверке можно было четко отследить всю цепь: от целей национальной безопасности через задачи системы обороны и до денег налогоплательщиков. В этом разделе среди других требований к процессу ресурсного менеджмента кратко рассматриваются три важных вопроса:

- Как сделать планы реалистичными (т.е. соответствующими имеющимся ресурсам)?
- Как справиться с фактором неопределенности?
- Как обеспечить поддержку представителям гражданского руководства министерства обороны в реализации их права и обязанности осуществлять демократический контроль вооруженных сил?

### Программные решения как ориентиры на пути к разработке бюджета, планов закупок и других краткосрочных планов

Принятые решения относительно необходимых возможностей или оборонных потребностей чаще всего бывают ресурсно информированными. Другими словами, они в целом оцениваются как реалистичные, но не обязательно как ограниченные ресурсами; они должны примерно вписываться в прогноз оборонного бюджета. Когда принимаются программные решения, расходы по оборонной программе на каждый следующий год будут находиться в пределах предусмотренного на этот год прогноза оборонного бюджета.<sup>25</sup>

Наличие надежного программного механизма это ключевой элемент, который делает процесс прозрачным для лиц, принимающих решения. Если такой механизм присутствует, то высшие ответственные руководители смогут сконцентрироваться на принятии решений по программе, в то время как сама утвержденная программа будет служить надежным, авторитетным источником для всех последующих краткосрочных планов, включая оборонный бюджет, закупки и т.д.

<sup>24</sup> «Building Army Capabilities», проект рабочего документа, подготовленный по поручению Президента Буша 28 января 2004); документ доступен на сайте [www.comw.org/qdr/fulltext/0401armstructbrief.ppt](http://www.comw.org/qdr/fulltext/0401armstructbrief.ppt).

<sup>25</sup> Это правило нередко выполняется только в течение первых двух-трех лет действия оборонной программы.



**Рис. 3: Оборонная программа как фильтр для конкурирующих потребностей**

При этом очень важно помнить о вышеперечисленных принципах составления программ. Оборонная программа должна быть всеохватной: ни один шаг не должен быть сделан и ни одна копейка бюджетных средств потрачена за рамками программы; не должно быть никаких параллельных планов использования ресурсов; все решения (на наивысшем уровне) должны приниматься одновременно на каждом из этапов. Только таким образом можно гарантировать выполнение оборонной программы и ее способность служить фильтром для всех конкурирующих потребностей (Рис. 3). Таким образом, четкое соблюдение этого аспекта процесса ресурсного менеджмента дает гарантию того, что все краткосрочные планы будут реалистичными (1) и в то же время согласованными (2).

## Проблема неопределенности

Оборонные программы, как и любые планы вообще, составляются в условиях определенных предположений и прогнозов и впоследствии реализуются в условиях, которые постоянно меняются. Очень редко бывает так, что программа или план реализуются и достигают требуемых результатов так, как предполагалось изначально. Причиной этому может быть, например, необходимость проведения или участия в незапланированной операции, изменения экономической обстановки, инфляция, изменения



курса национальной валюты или в государственной политике социального обеспечения, проблемы с комплектованием личного состава, задержки в реализации закупочных циклов и т.п.

Эффективный путь решения проблем, связанных с подобными неопределенностями, состоит в использовании циклических программ, когда новые программы разрабатываются с двухлетней циклическостью<sup>26</sup> или, в случае высокого уровня неопределенности, ежегодно.<sup>27</sup> Такой гибкий механизм планирования используют значительное число членов НАТО. Ярким исключением является Франция, где существует шестилетняя программа, утверждаемая в виде закона. После реализации каждой программы законодатели сразу же утверждают новую шестилетнюю программу. Подобную практику в настоящее время пытается внедрить и Украина, хотя уровень неопределенности здесь выше, чем в других странах.

Уровень неопределенности может быть еще выше, например, вследствие очень высоких (и непредвиденных) темпов инфляции, отсутствия опыта планирования или должной дисциплины при реализации программ (например, когда закупаются системы вооружений, не предусмотренные программой). Возможно, в таких случаях необходимо пересмотреть или актуализировать программные решения в рамках бюджетного планирования и цикла реализации. Такой механизм еще иногда называют «перепрограммированием». На протяжении одного финансового года, если это не противоречит закону, может допускаться перераспределение бюджетных средств в рамках разных оборонных программ. Оба механизма – циклическое планирование и перепрограммирование – обеспечивают гибкость менеджмента оборонных ресурсов при одновременном сохранении подотчетности и прозрачности.

Другие качественные изменения обстановки, влияющие на развитие вооруженных сил, например, появление новой угрозы, создание нового военного союза или присоединение к уже существующему, радикальные технологические изменения, приход к власти другой политической партии и т.п., невозможно учитывать в рамках традиционных механизмов менеджмента оборонных ресурсов. Чтобы адаптироваться к изменениям обстановки, государства осуществляют комплексный глубокий анализ, который иногда называют «стратегическим оборонным обзором»,<sup>28</sup> помогающим определить основные параметры будущей структуры вооруженных сил.<sup>29</sup> Конечная цель разработки программ развития вооруженных сил состоит в формировании видения их будущей структуры. И это видение на ближайшие 15 или более лет будет направлять разработку программ развития.

<sup>26</sup> Например, в США: *DoD Planning, Programming, Budgeting, and Execution System (PPBES)*.

<sup>27</sup> В качестве примера можно привести болгарскую систему *Defence Resource Management System*.

<sup>28</sup> См. *The Strategic Defence Review–1998 (CM3999)*. Обзор, представленный парламенту Ее Величества министром обороны Великобритании (Лондон, министерство обороны, июль 1998г.) доступен на сайте [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998\\_complete.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf).

<sup>29</sup> Обычно определяют только несколько основных параметров структуры вооруженных сил. Французские специалисты по вопросам планирования называют это моделью, а американские разработчики оборонных планов всегда используют термин «видение» ('vision').

## Участие высшего гражданского руководства

Менеджмент оборонных ресурсов на основе программ включает как минимум такие этапы:

1. Подготовка указаний по разработке программы.
2. Разработка программы и альтернативных программ.
3. Рассмотрение программы и, как результат, утверждение решения по оборонной программе.
4. Планирование бюджета.
5. Исполнение бюджета.
6. Отчетность.
7. Аудит.

Разработка программы (этап 2) – это деятельность, требующая высокой квалификации и глубоких профессиональных знаний и опыта в соответствующих сферах. При подготовке проекта бюджета (этап 4) необходимо строго придерживаться решений министерства, принятых по результатам анализа и уточнения программы. Таким образом, бюджетное планирование, как правило, не должно приводить к принятию таких стратегических решений министра, которые качественно отличаются от решений, принятых на этапе 3. Использование программной информации при введении в действие бюджета и подготовке соответствующего отчета, так же, как в ходе аудита, может существенно повысить качество полученного результата, как определено пунктами 5, 6 и 7.

Все эти этапы важны для получения эффективной программы менеджмента оборонных ресурсов. Однако внимание высшего гражданского руководства, в том числе и министра обороны, должно быть максимально сконцентрировано на подготовке руководящих указаний министра обороны и принятии решения по результатам анализа и уточнения программы (этапы 1 и 3, соответственно).

Программные указания, которые, как правило, исходят от министра обороны, подробно определяют задачи, важнейшие потребности, приоритеты, общий бюджетный уровень и предварительные бюджетные квоты для всех основных программ. Они также содержат информацию, необходимую для оценки предложенных оборонных программ, распределяют обязанности и устанавливают график реализации программы. На этапе 3 специалисты оценивают уровень соответствия структуры программы установленным требованиям, а также ее соответствие руководящим указаниям министра, но решение по вопросам финансирования программ (альтернативных вариантов программ) и, соответственно, по вопросам развития, поддержки или ликвидации определенных возможностей принимает высшее руководство.<sup>30</sup> Эти решения отражены в документе, который часто называют «Меморандумом программных решений». Этот меморандум, после его утверждения министром обороны, служит официальным оформлением политических и бюджетных решений высшего руководства оборонного ведомства.

---

<sup>30</sup> Более детальную информацию по вопросу гражданско-военного сотрудничества на примере министерства обороны Болгарии см. в работе Тодора Тагарева *Control, Cooperation, Expertise: Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, ISIS Research Reports No.14 (Sofia: Institute for Security and International Studies, 2003).

Таким образом, процесс менеджмента оборонных ресурсов на основе программ способствует функционированию системы отчетности и прозрачности. Военные и гражданские специалисты разрабатывают программы в соответствии с политическими указаниями, а их предложения должны быть понятными для тех, кто принимает решения. После того, как решения приняты, ответственность за обеспечение эффективной реализации программ возлагается на специалистов. С другой стороны, гражданские руководители связаны собственными решениями, сформулированными в основном программном документе и Меморандуме программных решений. Все участники процесса четко понимают суть принятых решений. И, наконец, регулярные отчеты о ходе реализации программы в стандартном формате обеспечивают эффективный контроль.

## Выводы

В процессе реализации принципов развития вооруженных сил и менеджмента оборонных ресурсов на основе программ, новые члены НАТО и партнеры альянса сталкиваются со множеством схожих проблем. Не претендуя на полноту списка, приведем некоторые из них:

- Отсутствие достаточного опыта в вопросах планирования, особенно в сфере менеджмента рабочих процессов и разработки оборонных программ, расчетах себестоимости программ, оценке эффективности расходов и анализе альтернатив в целом, в оценке рисков при планировании и реализации методологии менеджмента рисков в процессе оборонного планирования.
- Отсутствие формализованного процесса оперативного планирования, который обеспечивает объективные параметры для четкого определения недостающих возможностей вооруженных сил, необходимых для достижения утвержденных оперативных целей.
- Организационное сопротивление, часто в условиях культа секретности, особенно в оборонной организации, но также и среди специалистов по бюджетному планированию и финансовому менеджменту. Вообще говоря, организационное сопротивление – это вполне естественное явление, поскольку введение новой формы ресурсного менеджмента неминуемо ведет к перераспределению полномочий или функций, связанных с принятием решений.
- Особую проблему представляет использование самого термина «программа». Если оборонное ведомство намерено внедрить процесс планирования развития вооруженных сил и менеджмент оборонных ресурсов на основе программ, оно должно использовать соответствующие понятия и толковать их так, как предлагается в этом разделе.

И, наконец, последний (и, возможно, самый важный) урок состоит в том, что процесс исполнения не может быть успешным, если высший руководитель процесса ресурсного менеджмента, т.е. министр обороны или назначенный им заместитель, не соблюдают принципов ресурсного менеджмента. Менеджмент оборонных ресурсов на основе программ – это высокоэффективный метод управления трансформациями в системе обороны, поскольку он обеспечивает прозрачность процесса принятия решений, демократический контроль над вооруженными силами и подотчетность выборным органам. Это один из нескольких доступных рычагов, позволяющих разработчикам планов эффективно вопло-

щать в жизнь планирование, ориентированное на возможности, и оценивать результаты реализации планов, программ и бюджетов. Этап разработки программы имеет решающее значение для согласования оборонной политики с вопросами распределения финансов, оптимизации бюджетных расходов и, в перспективе, эффективного демократического контроля над вооруженными силами. Применение менеджмента оборонных ресурсов на основе программ можно значительно облегчить при условии, что законодательный орган получит проект оборонного бюджета вместе с адекватным описанием программ и правительственным отчетом о выполнении программ.

В конечном итоге, развитие вооруженных сил и менеджмент оборонных ресурсов на основе программ способствует участию гражданских специалистов в формировании оборонной политики и вносит большой вклад в процесс эффективного, прозрачного и экономически обоснованного менеджмента оборонных расходов.

## Раздел 4

# Менеджмент финансов

Герд Фрорат

### Вступление

Менеджмент оборонных финансов необходимо рассматривать в контексте менеджмента оборонных ресурсов, который, в свою очередь, является неотъемлемой составной частью общей структуры управления государственными ресурсами, и именно из этого мы исходили при проведении данного анализа.

Из всех других расходов государственного бюджета, именно расходы на оборону представляют наибольший интерес для политиков, налогоплательщиков, СМИ, промышленных предприятий и других субъектов экономики, вооруженных сил, силовых структур и, наконец, что не менее важно, для соседних стран, как дружественных, так и не очень, а также для международных организаций.

В принципе, оборонный бюджет должен определяться с учетом уровня безопасности, а также угроз, стоящих перед конкретным государством. Однако в действительности, ограниченность государственных ресурсов приводит к тому, что расходы на оборону определяются, исходя из имеющихся ресурсов, а не из реального уровня угроз для безопасности государства. После окончания «холодной войны» сокращение или, в очень редких случаях, увеличение оборонных расходов превратилось в средство самопиара политиков всех уровней. С одной стороны, демократические страны, как правило, не имеют такого мощного лобби вооруженных сил и силовых структур, как страны с олигархической формой правления, потому что демократии не нужны вооруженные силы для того, чтобы удерживать власть. Из этого следует, что сокращение расходов на оборону или сокращение вооруженных сил часто является очень популярным политическим инструментом для завоевания той или иной части электората. В странах с олигархической формой правления расходы на оборону и безопасность государства держатся властными структурами под завесой секретности, и поэтому не могут стать объектами тщательного анализа со стороны общественности. С другой стороны, необходимо учитывать, что сегодня на Европейском континенте произошли очень значительные изменения уровня угроз и уровня безопасности. Поэтому реформы в этой сфере очень нужны, причем в контексте не только обороны, но и безопасности государства в целом.

Таким образом, когда мы говорим о менеджменте оборонного бюджета, необходимо рассматривать все финансовые аспекты обеспечения внутренней и внешней безопасности того или иного государства.

Важно подчеркнуть и объяснить гражданам, что мероприятия безопасности, как внутренней, так и внешней, в том числе оборона, осуществляются в интересах всего общества, и что без государственной безопасности невозможны существование, свобода и дальнейшее развитие экономики, культуры и благосостояния государства. Поэтому общество должно понимать, что безопасность и оборона это те вещи, за которые стоит платить.

Анализ и изучение расходов на потребности безопасности, прежде всего военного бюджета и частично бюджетов министерств внутренних дел, финансов и других учреждений, необходимо проводить с учетом как особенностей каждой из этих составляющих, так и их соотношения и взаимосвязей. Эти взаимосвязи раскрываются в следующей части (однако такой анализ осложняется тем, что разные страны по-разному трактуют понятия «оборона», «управление военной деятельностью» и «оборонные финансы»).

В этом разделе читатель найдет таблицы, описания и разъяснения, которые помогут ему лучше понять содержание материала, а в дальнейшем могут послужить своего рода «контрольными списками».



Рис. 1: Менеджмент оборонных ресурсов

При написании этого раздела автор использовал результаты собственных исследований, а также собственный опыт работы в государственном секторе, в частности, в сфере обороны, а также в частном секторе ряда стран Европы и Америки. Таким образом, изложенные далее решения и рекомендации отображают этот богатый собственный опыт. При этом особое внимание уделяется обороне и вопросам управления финансовыми ресурсами как отдельной составляющей части оборонных ресурсов.

## Финансовый менеджмент в сфере обороны и безопасности

### Параметры, ограничения и критические факторы

Эта глава посвящена вопросам обороны как составляющей части национальной (или внутренней) и международной (внешней) безопасности. На Рис. 1 показаны типичная структура и взаимосвязи между отдельными элементами системы менеджмента оборонных ресурсов. В данном случае оборона рассматривается как «базовый процесс» или как несколько «основных вспомогательных процессов». «Управляющие процессы» нужны для обеспечения согласованности и поддержки всех других процессов.

В большинстве случаев, в каждой стране есть свои параметры, ограничения и критические факторы, и именно они определяют механизм финансового менеджмента. Однако, несмотря на это, каждая страна должна искать собственные пути для обеспечения прозрачной, надежной, гибкой и эффективной системы финансового менеджмента в этой сфере. При этом необходимо принимать во внимание влияние политических и социально-экономических факторов, а также уровень развития конкретной страны. С другой стороны, финансовый менеджмент должен гарантировать стабильность общего процесса управления оборонными мероприятиями и эффективное использование ограниченных ресурсов.

В странах с переходной экономикой, где такой системы пока не существует, было бы очень желательно осуществить следующие меры государственного вмешательства для обеспечения прямого влияния на процессы финансового менеджмента:

<i>Реструктуризация</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Концепция обороны и безопасности как часть общей политической концепции, с учетом существующей политической обстановки.</li> <li>○ Сфера государственного управления и налогов и дальнейшая реализация.</li> <li>○ Промышленность, торговля и банковская (финансовая) система.</li> </ul>
<i>Поддержка</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Часть ВВП, выделяемая на потребности обороны.</li> <li>○ Численность, структура и задачи вооруженных сил и других структур безопасности.</li> </ul>
<i>Обеспечение</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Публично-частное партнерство.</li> <li>○ Частные инициативы в сфере конверсии и закупок.</li> <li>○ Приватизация государственной собственности и государственных предприятий.</li> </ul>
<i>Создание</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Система внешнего и внутреннего аудита и контроля в публичном секторе.</li> </ul>

Непосредственное влияние в сфере менеджмента оборонных финансов имеют следующие факторы и ограничения:

- Четко определенное место и роль парламента и парламентских комитетов по вопросам обороны, внешней политики и т.п.
- Существующее законодательство и нормативно-правовая база в бюджетно-финансовой сфере и сфере управления; их обсуждение и применение.
- Четко определенная терминология и обязанности участников процессов управления оборонной сферой.
- Изменения международных обязательств и участия в процессах планирования, финансирования и контроля.
- Увеличение или сокращение вооруженных сил и других структур безопасности или их реструктуризация.
- Краткосрочное сокращение финансирования (например, в случае, если уровень налогов на доходы оказался ниже запланированного).
- Непредвиденные расходы государственного бюджета в связи с катастрофами или стихийными бедствиями, связанными с большим материальным ущербом.
- Уровень инфляции, рост зарплат.
- Наличие современных информационных технологий и средств связи.
- Обязательства относительно доступа иностранных компаний к внутренним тендерам (например, согласно требованиям ЕС и НАТО).<sup>1</sup>
- Профессиональный уровень, взгляды на менталитет персонала (трудовая дисциплина, возможности карьерного роста, профессионализм, чувство единения с коллективом, нежелание изменений системы, утрата привилегий, коррупция, этнические проблемы).

### **Трудности и проблемы, связанные с менеджментом оборонных финансов**

*Управление, бюрократический аппарат и системы финансового менеджмента*

Эффективность любого процесса управления в значительной степени зависит от используемых методов, а также, говоря популярным языком, от его «бюрократии». Термин «бюрократический» часто имеет негативный подтекст, так как в течение многих десятилетий или даже столетий органы управления на свое усмотрение навязывали другим членам общества собственные правила, законы, нормы и методы управления. Иногда бюрократия присваивает себе льготы и привилегии, которые сохраняются и используются даже тогда, когда это препятствует эффективному процессу управления. В таком случае существует вероятность того, что бюрократический аппарат, который часто имеет очень низкий уровень официальных доходов, будет применять определенные управленческие процедуры с целью улучшения собственного финансового положения за счет общественных интересов и общественных средств.

<sup>1</sup> Например, согласно документам НАТО-AC/4-261 и EU-Regulations.



С целью создания и внедрения эффективной системы финансового менеджмента и для сокращения уровня бюрократии законодателям следует установить для исполнительной ветви власти определенные требования относительно оценки эффективности управленческих процедур с тем, чтобы:

- Адаптировать соответствующую систему к существующей социально-экономической ситуации, а также дать возможность внедрения гибких изменений в соответствии со сменой ситуации.
- Придерживаться международных стандартов и правил в соответствующих сферах.<sup>2</sup>
- Применять правила «нового публичного менеджмента».<sup>3</sup>
- Уделять основное внимание внедрению новых экономических методов.<sup>4</sup>
- Использовать современные информационные технологии и средства связи.
- Предоставлять информацию о фактическом (ежедневном) расходовании финансовых средств и поступлениях средств на различные счета.
- Способствовать, упрощать и ускорять предоставление бюджетных ведомостей через использование более современных средств управления/обработки данных и доступа к базам данных.
- Повышать уровни прозрачности, достоверности, учета/отчетности и гибкости.
- Создать стройную прозрачную систему финансового менеджмента.
- Разработать и применять четкие правила, регулирующие обязанности соответствующих должностных лиц, в том числе должностные инструкции и задачи каждого из структурных элементов системы.
- Определить полномочия в сфере принятия решений в соответствии с должностными инструкциями, избегать ситуаций, где все имеют соответствующую компетенцию, но никто не принимает решений.
- Разработать четкое финансовое законодательство и понятные правила игры, обеспечить их рассмотрение и применение.
- Подтвердить значение каждой финансово-хозяйственной операции; оценить израсходованное время, эффективность системы оборота информации (связи) и возможности задействованных должностных лиц.
- Снизить наличный оборот в финансовой системе в целом.
- Создать органы для проведения внутреннего и внешнего финансового контроля и аудита.

<sup>2</sup> Среди важнейших можно выделить международные стандарты финансового учета в публичном секторе IPSASB (International Public Sector Accounting Standards), международные стандарты бухгалтерского учета IAS (International Accounting Standards) и международные стандарты финансовой отчетности IFRS (International Financial Reporting Standards).

<sup>3</sup> Философия управления, используемая правительствами некоторых государств с 1980-х годов и направленная на модернизацию публичного сектора (см., например, [http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_Public\\_Management](http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management)).

<sup>4</sup> Например, философия «вход-выход-эффект».

- Четко определить обязанности Министерства обороны, а также правила его взаимодействия с другими министерствами, в частности, министерствами финансов, экономики и внутренних дел; требовать использования ими информационных систем единого стандарта.
- Привлекать к соответствующим процессам опытных консультантов по экономическим вопросам, а также высокопрофессиональных специалистов и экспертов.

Государственные (административные) органы многих стран, а также многие предприятия гражданского сектора приобретают соответствующий опыт, привлекая своих сотрудников к процессам оценки и обновления, и используя их творческий потенциал для разработки собственных более эффективных решений. Руководство той или иной организации должно стимулировать своих сотрудников к предложению эффективных перемен, которые помогут, в частности, повысить эффективность или качество условий труда, или сократить расходы. Для стимулирования таких процессов необходимо иметь центральный орган или организацию, которые будут оценивать новые идеи и, в случае большого потенциала этих идей, очень оперативно внедрять их в практику, а также вознаграждать людей, предлагающих новые идеи, независимо от того, были они реализованы на практике или нет. Целесообразно было бы рассмотреть следующие механизмы стимулирования: поощрительная награда, дополнительный отпуск, ценный подарок, официальная благодарность, путевка на курорт и т.п.

Страны с переходной экономикой должны очень внимательно, критично и без излишней спешки подходить к внедрению, частично или полностью, западной системы финансового менеджмента в оборонной сфере. Прежде чем начинать работу по принятию окончательного решения о модернизации существующей системы, руководству необходимо очень тщательно проанализировать состояние страны, ее ресурсы, амбиции и возможности. Иногда случается так, что руководство государства, которое с готовностью принимает предложения о безвозмездной помощи, не в состоянии предусмотреть возможные финансовые последствия подобного шага. В отдельных случаях объем предложенной помощи намного превышает реальный потенциал оборонного сектора страны. Как показывает практика, очень часто реализация предложений стран, оказывающих помощь или поставляющих соответствующее оборудование, приводит к возникновению определенных проблем, или предложенные ими меры впоследствии оказываются неэффективными.

### **Определение и ограничение оборонных задач и оборонного бюджета**

Распределение ресурсов, вне всякого сомнения, является одним из наиболее трудных решений и одной из самых сложных функций как законодательной, так и исполнительной ветвей власти. Большинство стран имеют ограниченные ресурсы. Это значит, что существует проблема распределения этих ресурсов – главным образом, финансов и, опосредованно, людских и материальных ресурсов и инфраструктуры – с целью реализации высших приоритетов и удовлетворения необходимых потребностей, причем, что не менее важно, таким образом, чтобы не вызвать при этом недовольства электората. Каждый год при принятии бюджета на следующий год перед политиками встает задача адекватного распределения существующих в стране ресурсов. Такие же ограничения касаются и распределения оборонного бюджета, т.е. ограниченные ресурсы необходимо распределить таким образом, чтобы это давало возможность выполнить поставленные задачи в сфере обороны и безопасности государства.

В данном контексте необходимо дать определение понятиям «оборона» и «задачи обороны», потому что большинство стран мира используют разные толкования этих терминов, исходя из собственной истории и политической ситуации. Нужно отметить, что международные организации, имеющие отношение к военным вопросам, например, ООН, НАТО, ОБСЕ, Стокгольмский международный институт исследований проблем мира (SIPRI), Всемирный банк и Международный валютный фонд используют разные определения понятий «оборонная задача» и «оборонный бюджет». Поэтому разными являются и критерии предоставления соответствующей информации, что создает определенные проблемы для стран, обязанных предоставлять им такую информацию. В данном контексте, анализ принципов прозрачности и достоверности должен обеспечивать выполнение разнообразных международных и национальных требований, а также способствовать укреплению доверия, как на международном уровне, так и на уровне одной конкретной страны. Даже НАТО, а точнее его комитет по вопросам оборонного анализа (Defense Review Committee) каждый год очень внимательно изучает бюджеты стран-членов Альянса, чтобы убедиться в том, что каждая страна в полном объеме финансирует пропорциональную часть общего бюджета НАТО и, таким образом, обеспечивает выполнение Пятой статьи Устава Североатлантического Договора в любое время, когда в этом возникнет необходимость.

Прозрачность и надежность системы финансового менеджмента в оборонной сфере позволяют показать обществу, СМИ, партнерам внутри страны и международным партнерам денежную ценность обороны в том смысле, что свобода и независимость требуют определенных расходов, а также что выделенные на соответствующие цели государственные средства используются рационально и под строгим контролем.

Однако прозрачность имеет свои границы, во-первых, по соображениям безопасности, а во-вторых, потому что военная информация по некоторым вопросам должна быть засекреченной. Определенная часть оборонного бюджета идет на финансирование секретных мероприятий, о которых знает очень ограниченный круг людей (например, члены парламентского комитета по вопросам обороны и безопасности или главные фигуры соответствующего министерства). В данном случае эта проблема решается путем принятия секретного приложения к бюджету, т.е. соответствующее финансирование в закамуфлированном виде появляется в определенной статье оборонного бюджета или в отдельном приложении к государственному бюджету.

Другая проблема, связанная с финансовым менеджментом в сфере обороны, состоит в распределении и выделении соответствующих сумм под отдельные статьи оборонного бюджета. Речь идет о том, что если военная организация выполнила определенную работу и заработала на этом деньги, то эти деньги должны пойти в оборонный бюджет, учитывая, что на выполнение этой работы военная организация использовала собственные ресурсы. На практике это означает, что открытой должна быть не только расходная часть, но и доходная часть оборонного бюджета. В случае, когда размер ожидаемого дохода невозможно оценить заранее, соответствующая статья остается незаполненной до момента, когда станут известны соответствующие данные. Главный распорядитель бюджетных средств (в большинстве случаев это министерство финансов или государственное казначейство) старается перевести эти деньги на собственные счета. Ниже мы приведем несколько примеров возможных источников дохода оборонной организации:

- Военное подразделение выполняет определенные работы в интересах гражданской организации, занимающейся строительством дорог или мостов.

- Военное подразделение помогает организаторам международных спортивных соревнований, например, предоставляя людей или транспортные услуги.
- Ненужный военный склад сдается в аренду гражданской организации.
- Военное подразделение принимает участие в международной военной операции или миссии ООН.

В принципе, получение доходов не входит в задачи оборонной организации. Использование военных подразделений с этой целью должно быть очень ограниченным и применяться только в исключительных случаях. Тенденция, которую можно наблюдать в некоторых странах Востока, когда военные подразделения используются для выполнения несвойственных им функций, должна быть искоренена или ограничена до минимума. Военные подразделения должны использоваться, главным образом, для выполнения реальных оборонных задач, хотя некоторые возможности военной организации, которые могут приносить доход, действительно пригодны для использования в мирное время. Если эти возможности военной организации, которые потенциально могут иметь двойное применение, сохраняют свое значение, их необходимо учитывать как в доходной, так и в расходной частях оборонного бюджета.

### **Новые философия и процедуры экономического менеджмента**

Ограниченность государственных ресурсов стран всего мира стимулирует их к разработке новых подходов к традиционным методам ресурсного менеджмента, новых путей планирования и исполнения бюджетов. При поддержке ученых, специалисты по вопросам государственной службы постоянно ищут новые решения. Критериями эффективности «нового публичного менеджмента» должны быть конкретные продукты, программы или проекты. При этом стоимость «продукта» определяется заранее, а стоимость соответствующей деятельности при планировании бюджета не должна превышать определенных предельных показателей.

В основе нового публичного менеджмента в условиях рыночной экономики лежит переход от «философии расходов» к «философии конечного результата». Бурное развитие информационных технологий и соответствующих возможностей открывает новые перспективы в использовании новых правил и процедур менеджмента в публичном секторе, в том числе и в оборонном секторе.

Системы менеджмента, ориентированные на конечный результат, находят все больше сторонников среди представителей государственной службы. Внедрение новых механизмов менеджмента позволит модернизировать или вытеснить старые методы управления государственными расходами, существующие еще с конца эпохи Средневековья. Эти старые методы ориентированы не на конечный результат, а на наличие финансовых ресурсов, которые необходимо на что-то израсходовать в течение определенного периода времени (финансового года). Поэтому в данном случае важен не конечный результат, а сам факт полного использования выделенных финансовых ресурсов.

Однако когда речь идет о прозрачности оборонного сектора, нужно точно знать, удалось ли достичь определенных утвержденных целей благодаря выделению той или иной суммы финансирования. Главной задачей сферы публичной деятельности, в том числе оборонного сектора страны, является контроль за использованием государственных средств путем проверки конечного результата, т.е. количества и качества продукции или эффективности определенного вида деятельности. Для обеспечения работы такой конструкции может использоваться система контроля. Необходимыми условиями такой деятельности являются оценка продуктивности работы и наличие процедур для измерения и оценки продуктивности.

Что же означает термин «продуктивность» или «эффективность»? В английском, немецком и французском языках этот термин толкуется по-разному. Если исходить из дефиниции этого термина, принятой для естественных наук, то для сферы экономики, а значит и для оборонной сферы, можно применить следующую формулу:

**Продуктивность** = работа, выполненная за определенный промежуток времени, или продуктивность есть объем выполненной работы по отношению к другим критериям, поддающимся измерению.

Продуктивность/эффективность являются желаемым результатом любого производственного процесса (или услуги, если речь идет о сфере услуг), который можно оценить с помощью показателей, поддающихся измерению, или на основе качества произведенного продукта или оказанных услуг.

В оборонном секторе иногда бывает трудно определить показатели эффективности, но все-таки это целесообразно и необходимо. Необходимость разработки критериев эффективности/продуктивности в оборонном секторе диктуется тем, что это даст возможность:

- Сравнивать эффективность разных военных подразделений, организаций, продуктов, процессов и т.п.
- Применять методы сравнительного анализа, т.е. в результате внутреннего сравнения выбирать лучшие примеры и в дальнейшем ориентироваться на них как на образцы.
- Определять стоимостные или ценовые показатели.
- Обеспечить поддержку процессов планирования и исполнения бюджета.
- Осуществлять внешнее сравнение с предприятиями гражданского сектора и участниками тендеров, и на базе полученных результатов выбирать поставщика определенных товаров или услуг из числа других предприятий или других подразделений собственной компании/организации.
- Осуществлять экономические оценки.
- Обеспечивать поддержку внешних или внутренних систем контроля.
- Обеспечивать руководящие органы достоверными данными.
- Обеспечивать поддержку решений относительно смены руководства.

Опыт работы в бизнес-структурах и публичных (административных) органах дает убедительное свидетельство преимуществ современного и эффективного финансового менеджмента на базе показателей продуктивности/эффективности. Такая система финансового менеджмента уже успешно используется в публичном и оборонном секторах. Однако в то же время необходимо подчеркнуть, что к такой радикальной реформе нужно тщательно готовиться, а реализовывать ее надо постепенно, шаг за шагом, начиная с нескольких «пилотных» проектов, которые позволят накопить соответствующий опыт.

### **Создание государством новых предприятий/организаций; Аутсорсинг**

Все большей популярностью при осуществлении совместной работы между государственными органами и промышленными предприятиями в условиях свободного рынка пользуются создание организаций или предприятий для выполнения военных задач или функций. Это могут быть:

- Государственные организации и предприятия.
- Частно-государственные предприятия, где доля государства составляет примерно 50%.
- Полностью частные предприятия.



**Рис. 2: Новая публичная экономика**

Причины для внедрения подобного подхода могут быть экономическими и как (возможно, непредвиденное) следствие, они могут приводить к сокращению численности военных подразделений. Важно понимать, что такие новые модели сотрудничества могут иметь негативные последствия для финансирования оборонных потребностей а, возможно, и для цены, которую придется платить оборонной организации. Анализируя эти новые подходы, необходимо заранее четко выяснить следующие вопросы:

- Каким будет новый статус сотрудников (военнослужащие, госслужащие), которые переходят в новую организацию, например, если это будет гражданская организация?
- Кто будет платить выходное пособие в случае сокращения штатов?

- Кому подчинено предприятие/организация, и кто принимает решения?
- Какими будут последствия для государственной и военной инфраструктуры?

В этом же контексте должны рассматриваться и вопросы деятельности, связанной с инсорсингом/аутсорсингом, и соответствующего финансирования такой деятельности.

Прежде чем принимать решения относительно аутсорсинга, рекомендуется начать с оптимизации соответствующего структурного элемента или службы и/или их функций. Соответственно, «оптимизированный» элемент сравнивается на предмет стоимости с элементами, предложенными гражданскими участниками тендера. Принимаемое решение должно базироваться на параметрах стоимости и эффективности предложенных решений. При оценке решений, предложенных гражданскими участниками тендера, необходимо принимать во внимание такие показатели и факторы, как эффективность, налоги, ставка страхования, прибыль, специальные платежи, платежи за риски, платежи за срочность и, возможно, поддержка резервных сил, что создает дополнительную нагрузку на военный бюджет. В большинстве случаев, компании в представленных счетах не хотят указывать всех деталей и составляющих, а указывают только общую сумму счета.

Впоследствии может случиться так, что какая-то гражданская компания превращается в монополиста, и оборонный сектор становится зависимым от этого монополиста, который начинает диктовать свои условия в плане цены и эффективности предложенных услуг. С другой стороны, компания, предоставляющая услуги, сама может столкнуться с определенными проблемами, например, при возрастании напряженности в стране или в случае начала военных действий, или при необходимости поддержки операций в регионах, находящихся далеко за пределами собственной страны. Вот несколько примеров:

- Услуги невозможно предоставить сразу же после получения соответствующей заявки.
- Сотрудники компании, предоставляющей услуги, не имеют статуса военнослужащих и поэтому не могут принимать участия в военных действиях.
- Отсутствуют необходимые средства транспорта.
- Цена услуги возрастает в связи с возникновением новых рисков и т.п.

Иногда компании сначала предлагают более низкие цены, которые они впоследствии начинают постепенно повышать.

Необходимо напомнить, что от 60 до 70% военного бюджета страны возвращается назад к государству в виде прямых и косвенных налогов и социальных взносов. Это, безусловно, является одним из важнейших факторов принятия решений относительно контрактов с иностранными компаниями.

При принятии решений в вышеуказанных ситуациях должностные лица, отвечающие за финансовый менеджмент, должны принимать во внимание внедрение новых механизмов финансирования, а также изменения финансовой политики государства и возможные изменения законодательства или соответствующей нормативно-правовой базы. Ниже приводятся примеры возможных решений:

- Осуществить заимствование на рынке (в банковском секторе).
- Взять кредит у фирмы, с которой подписан контракт.
- Дополнительно занять деньги у министерства финансов или государственного казначейства с выплатой соответствующей процентной ставки.

- Создать резервный фонд для финансирования последующих расходов, которые могут возникнуть ближе к концу финансового года.
- Пополнять военный бюджет за счет продажи государственной собственности (товарно-материальных ценностей, объектов инфраструктуры).

Ограниченность ресурсов, сокращение государственного аппарата и вооруженных сил, широкое внедрение новых экономических механизмов и современных информационных технологий, частно-государственное партнерство, аутсорсинг, повышение уровня прозрачности систем финансирования и их приближение к соответствующим международным стандартам в рамках глобальной системы – все это вынуждает государственные органы, общество, общественные организации и оборонный сектор искать и находить новые решения.

## Задачи в сфере обороны и безопасности

А теперь мы возвращаемся к вопросу, поставленному в предыдущей части: «О чем идет речь, когда мы говорим о задачах в сфере обороны и безопасности?» и «Что такое оборона?» Ответы на эти вопросы можно найти путем анализа задач обороны и безопасности, которые решают соответствующие министерства, а также анализа сферы практического применения соответствующих терминов. Исходя из опыта Министерства обороны Германии, примерами таких задач могут быть:

- *ключевая задача*, например, участие в военных действиях или учениях;
- *вспомогательная задача*, например, материально-техническое обеспечение, образование и подготовка личного состава;
- *нейтральная задача*, например, инсталляция информационной системы, предоставление в пользование объектов военной инфраструктуры.

Такая дифференциация задач/функций может дать ответы на вопросы относительно необходимой численности боевых и вспомогательных подразделений, функций, которые могут исполнять гражданские сотрудники государственной (военной) службы, а также функций, которые на условиях аутсорсинга можно передать сторонним структурам, то есть государственным или частно-государственным организациям или предприятиям гражданского сектора.

По результатам такого анализа и решений, определяющих разные задачи в сфере обороны, необходимо определиться, какие из этих задач и функций имеют непосредственное отношение к сфере обороны и, соответственно, должны финансироваться из оборонного бюджета страны. Ниже приведем несколько примеров, которые целесообразно было бы рассмотреть при проведении такого анализа:

- Система социального обеспечения и охраны здоровья.
- Система организации отдыха/оздоровления вместе с соответствующей инфраструктурой.
- Строительство жилья для военнослужащих и госслужащих.
- Транспортное обслуживание в мирное время для потребностей управления.



- Пенсионная система.
- Система страхования.
- Система довоенной подготовки.
- Подготовка подразделений структур безопасности.
- Система гражданской обороны.
- Производство продукции невоенного назначения.
- Материально-техническое обеспечение и сервисное обслуживание.
- Помощь представителям гражданского сектора в чрезвычайных ситуациях (стихийное бедствие, техногенная катастрофа и т.п.).
- Военная конверсия людских и материальных ресурсов и объектов инфраструктуры; разоружение.
- Система государственной безопасности и разведки.

Другие структуры, существующие за счет государственного бюджета, как правило, стараются не тратить средства из своего бюджета на подобные цели.

## Изменения в распределении бюджетных средств

А теперь давайте коротко рассмотрим последовательность и взаимосвязи между процессами финансового планирования и бюджетного менеджмента в случае пересмотра ранее принятых решений относительно распределения оборонного бюджета, в том числе в случаях, когда такие решения касаются использования бюджетных средств не непосредственно, а косвенно.

Если, например, принимается решение о прекращении строительства бесплатного жилья для вооруженных сил, то это означает, что военнослужащие должны получать повышенную зарплату, чтобы иметь возможность оплачивать арендованное жилье. Как следствие, это приведет к увеличению части расходов на содержание личного состава в финансовых планах. Кроме того, это повлечет за собой необходимость продажи жилого фонда или его передачи для обслуживания на условиях аутсорсинга сторонним организациям, и также потребует соответствующих изменений организационной структуры подразделений и организаций, занимающихся вопросами жилищного обеспечения личного состава. Это, в свою очередь, приведет к соответствующим изменениям в объемах бюджетного финансирования этих подразделений и организаций.

Кроме того, соответствующее министерство или ведомство должны подумать над тем, стоит ли закладывать в военный бюджет расходы на:

- Международные операции (миссии под эгидой ООН, другие миротворческие операции, операции по поддержанию мира и стабильности, гуманитарные миссии, операции по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т.п.).
- Обслуживание арендных или процентных ставок по кредитам.

- Возрастание расходов на содержание личного состава (например, повышение размера денежного содержания и т.п.).
- Разработку новых базовых технологий при участии организаций гражданского сектора.
- Компенсацию материального ущерба, нанесенного окружающей среде в результате военной деятельности.
- Социальные выплаты:
  - действующему и резервному составу, ветеранам вооруженных сил;
  - клубам вооруженных сил, другим организациям;
  - на оплату льгот военнослужащих;
  - на содержание спортивной инфраструктуры или объектов культуры и т.п.

Государство, то есть политики при поддержке специалистов по вопросам планирования бюджета должны очень хорошо подумать, какие функции и задачи нужно сохранить за вооруженными силами, а какие стоило бы передать гражданским структурам, другим министерствам и ведомствам, соседним государствам или международным организациям.<sup>5</sup> Это значит, что, прежде чем начинать работу по принятию решения, все возможные варианты необходимо тщательно проанализировать на предмет соотношения эффективность/стоимость.<sup>6</sup>

Кроме того, специалисты проводят анализ возможных рисков и предлагают альтернативные варианты, в том числе и на случай, если ситуация будет развиваться по «наихудшему сценарию». При этом специалисты по планированию и управлению бюджетом должны решить следующие проблемы и предусмотреть варианты на случай возникновения таких проблем:

- промышленные предприятия не имеют возможности поставить продукцию, на поставку которой в бюджете выделены соответствующие средства;
- ликвидация основных оборонно-промышленных мощностей может привести к зависимости от других стран, росту безработицы и потерь для государственного бюджета вследствие снижения поступлений от налога на прибыль;
- рост инфляции, проблемы со сбытом или производством;
- обязательства, связанные с участием иностранных компаний во внутренних тендерах;
- предоставление информации о фактических расходах;
- сокращение бюджета;
- Недостаточный сбор данных на национальном уровне; отсутствие доступа или ограниченный доступ к необходимой финансовой информации;
- Недостаточный уровень гибкости при планировании и исполнении бюджета.

<sup>5</sup> Определенные функции могут временно исполнять две или несколько организаций.

<sup>6</sup> Подробности см. в главе об учете расходов.

## Структура оборонного бюджета

Один из ключевых вопросов финансового менеджмента в сфере обороны заключается в структуре оборонного бюджета. Структура бюджета того или иного государства определяется ее законодательством и соответствующей нормативно-правовой базой и, не может легко изменяться даже в случаях, когда существуют реальные возможности для более эффективного использования оборонного бюджета. В некоторых случаях наблюдается очень серьезное сопротивление со стороны отдельных структур, что тормозит внедрение необходимых изменений.

Ниже приводятся несколько примеров наиболее типичных структур оборонного бюджета по соответствующим категориям:

- *Структура в соответствии с категорией расходов:* военный и гражданский персонал; эксплуатация и ремонт, закупки; инфраструктура; научная деятельность и разработка новых видов ВВТ; администрация.
- *Структура в соответствии с организационной принадлежностью:* Сухопутные силы, Воздушные силы; Военно-морские силы; Резервные силы; Силы внутренней безопасности; Силы железнодорожного транспорта и строительства; Полиция/Пограничная служба/Береговая охрана; Разведывательная служба; Таможенная служба.
- *Структура, объединяющая в себе бюджетные ассигнования и организационные аспекты:* аппарат Министерства обороны; общие параметры финансирования (в том числе с учетом доходов); военное командование (штат и управление); гражданский штат и управление; военные службы: религиозная, медицинская, служба социального обеспечения; продовольствие и вещевое имущество; жилье/инфраструктура; связь и информационные технологии; интендантская служба; боевая техника и боеприпасы; боевые корабли и военно-морская техника; авиационная техника, ракеты и техника для военно-воздушных сил; военная наука, разработки и испытания новых видов ВВТ; взносы в НАТО и другие международные организации.
- *Структура, основанная на конкретных проектах, программах, процессах или продуктах (примеры):* сокращение вооруженных сил, социальные программы, противовоздушная оборона, поддержка инфраструктуры/строительство и содержание жилого фонда, береговая охрана, поисково-спасательные операции, боевая подготовка резервного контингента, международные обязательства и взносы в международные организации, новые транспортные самолеты, новые штабы, информационные технологии и средства связи.
- *Смешанная структура:* часто структура оборонного бюджета представляет собой комбинацию двух или более типов структур, перечисленных выше. Каждый из этих типов имеет свои преимущества и недостатки. Независимо от типа структуры, любая из выбранных структур оборонного бюджета должна обеспечивать выполнение поставленных оборонных задач.

## Планирование, программирование и бюджетирование

### Подотчетность, гибкость, прозрачность

Подотчетность и прозрачность являются главными факторами эффективного и гибкого менеджмента обороны финансов в соответствии с требованиями общества, налогоплательщиков, законодателей и международного сообщества.

В контексте данного раздела основными задачами должны стать:

- Повышение эффективности процессов планирования, разработки программ и исполнения бюджета для обеспечения и повышения ответственности за достоверность и реалистичность бюджета;
- Определение истинных показателей стоимости и расходов для обеспечения достоверности бюджетных прогнозов;
- Соблюдение принципа экономической эффективности для обеспечения минимизации расходов и повышения их эффективности;
- Передача отдельных функций и задач, не принадлежащих непосредственно к сфере обороны и безопасности, другим подразделениям или сторонним организациям (инсорсинг и аутсорсинг).

Несколько примеров прозрачности бюджета нам дает опыт Германии. Окончательный вариант оборонного бюджета страны утверждается парламентом в виде законопроекта объемом около 180-ти страниц. Текст законопроекта о военном бюджете на соответствующий финансовый год доступен любому гражданину, который может приобрести его в обычном книжном магазине. Таким образом, общество имеет доступ к информации о важнейших показателях военного бюджета страны в соответствии с принципом прозрачности, являющегося одним из характерных признаков демократии.

Однако, при этом некоторые показатели бюджета недоступны для понимания рядового гражданина без профессиональной консультации эксперта по вопросам бюджетного планирования. Иногда отдельные показатели представлены в закамуфлированном или недостоверном виде, иногда они могут быть не совсем точными из-за недостатка фактических данных, а иногда некоторые показатели могут и вовсе отсутствовать. Это существенно осложняет работу даже таких специалистов, как финансовые менеджеры, не говоря уже о непрофессиональных наблюдателях, например, журналистах.

### **Цикл бюджетного планирования**

В демократических странах правительство и парламент разрабатывают политические доктрины и задачи, и несут ответственность за исполнение бюджета. Поэтому именно они определяют длительность цикла бюджетного планирования. Процесс планирования всегда относится к какому-то определенному промежутку времени. Это может быть финансовый год или перспективное планирование, например, на два, три, пять или более лет. То есть, речь идет о краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном планировании. Среднесрочное планирование – т.е. на перспективу от трех и более лет – делает процесс планирования более стабильным, но, в то же время, увеличивает риск возникновения проблем в случае непредвиденных изменений в уровне финансирования. Долгосрочное планирование не может учесть всех без исключения финансовых рисков, которые могут возникнуть в будущем, и поэтому соответствующие запланированные показатели являются очень приблизительными. В большинстве случаев это означает, что стоимость проекта может значительно превысить запланированный уровень, или что его реализация потребует больше времени, чем планировалось, что в будущем приведет к осложнению процесса финансового менеджмента.

Оборонные доктрины некоторых государств предусматривают реализацию конкретных программ и проектов или достижение конкретных целей. Предварительное планирование бюджета таких проектов или программ может привести к тому, что когда придет время реализации, предложенный проект не

будет наилучшим с точки зрения соотношения эффективность/стоимость. Для решения этой проблемы в Германии и некоторых других странах мира параллельно с системой перспективного планирования существует и специальная процедура под названием «анализ возможностей». Такая процедура применяется, когда есть очень ограниченные ресурсы, которые необходимо максимально эффективно использовать в условиях быстрой смены требований, в частности, когда речь идет об участии в международной операции. Эта процедура предусматривает оперативное определение потребностей, недостающих для решения поставленной цели в относительно сжатые сроки. Однако такое параллельное применение принципов планирования и оперативного «анализа возможностей» может иметь значительное влияние на процессы кратко/среднесрочного планирования и финансирования, и поэтому требует большого объема дополнительной работы по координации этих двух параллельных процессов.

## Учет расходов

Самым проблемным элементом системы финансового менеджмента является информация о стоимостных и расходных показателях. Фактически, значение и эффективность финансового прогнозирования, финансового планирования, программирования, планирования смет и контроля бюджетного процесса в значительной мере зависят от качества и достоверности информации, на которой базируются соответствующие процессы. Даже самые лучшие системы или процедуры не могут эффективно работать, если информация, на которой они базируются и которую используют, является недостоверной и неактуальной, или если такая информация является сомнительной и непрозрачной.

### Применение системы учета расходов

Учет расходов является важнейшей предпосылкой эффективного ресурсного и финансового менеджмента, как в частном секторе, так и в публичном/оборонном секторе.

Необходимо отметить, что, хотя публичный/оборонный сектор признает важность учета расходов, он значительно отстает в этом отношении от частного сектора.

Бывают случаи, когда даже термин «расходы» применяется неправильно. Согласно общепринятому толкованию, «расходы» это рассчитанные финансовые ресурсы, израсходованные в течение определенного промежутка времени. Расходы всегда связаны с выплатой денег (в наличном или другом виде), их расходованием или резервированием на бюджетном счету. Использование данных о расходах необходимо при выполнении следующих операций:

- Менеджмент ресурсов, в том числе формирование бюджета и планирование финансов.
- Осуществление парламентского контроля за расходной и доходной частями оборонного бюджета.
- Предоставление информации обществу, СМИ, международному сообществу (в рамках мероприятий по укреплению доверия), аудиторским и контролирующим органам, министерству обороны, военным организациям и главному распорядителю бюджета, т.е. министерству финансов или государственному казначейству;
- Экономический анализ и оценка.

- Расчет стоимости и сравнение стоимостных показателей.
- Осуществление инсорсинга/аутсорсинга.
- Приватизация и частно-государственное партнерство.
- Оценка эффективности расходов, оценка расходов на обслуживание в течение жизненного цикла.
- Расчет размера компенсации за участие в национальных и международных миссиях, расчет размера пропорциональной доли расходов на реализацию совместных программ, расчет размера финансовой помощи.

На Рис.3 показаны возможные направления информационных потоков в военной организации, которая имеет единый центр сбора и обработки данных. Основными источниками информации являются подразделения и отдельные виды вооруженных сил, в то время как «главные игроки» имеют четко определенные полномочия относительно доступа к сформированным данным.



**Рис. 3: Учет расходов и информационные потоки**

### Организация процесса учета расходов

Организационная структура процесса учета расходов может состоять из формирований, подразделений, ведомств, центров сбора и обработки данных, учреждений и т.п. Такая организация занимается учетом расходов с целью:

- Сбора и обработки соответствующих данных, необходимых для обеспечения эффективного учета расходов.
- Обеспечения высокого качества данных в плане важности, достоверности, актуальности, прозрачности, надежности, специализации и соответствия.
- Обеспечения экономии времени за счет оптимизации системы оборота информации (сокращение каналов передачи данных).
- Предупреждения сбора ненужных данных, которые невозможно использовать или проанализировать.
- Создания дата-центров (центров обработки данных или баз данных) и централизации процессов сбора и обработки данных.
- Подготовки и соответствующей мотивации сотрудников, задействованных в организации учета расходов.
- Обеспечения на разных уровнях оперативного доступа к специальным данным, необходимым для исполнения служебных обязанностей, с соблюдением требований режима секретности.

Для стран, имеющих относительно небольшие вооруженные силы, возможно, достаточно будет только одно общего центра учета расходов и обработки данных о расходах. Такая схема позволяет упростить процесс сбора, оценки и обработки данных о расходах. Впоследствии такой центр может стать независимым экспертным центром, который сможет предоставлять данные экономического анализа парламенту, контрольно-ревизионному управлению правительства и другим органам, осуществляющим внутренние ревизии.

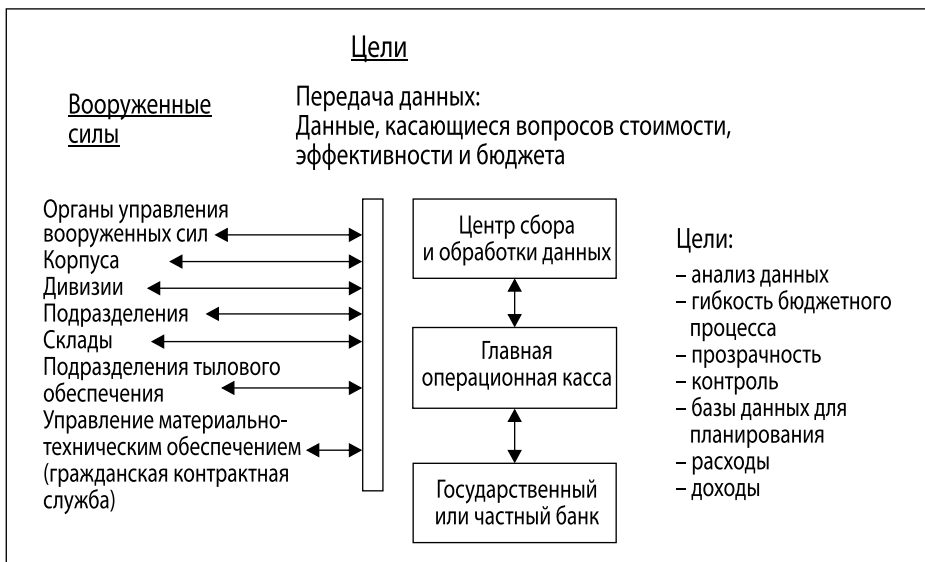


Рис. 4: Пример информационных потоков

Для вооруженных сил большинства стран мира может возникнуть необходимость в создании региональных центров обработки данных различных уровней, где передача и обработка данных осуществляются при помощи современных средств связи и информационных технологий.

### Процедуры и методология учета расходов

Оценка расходов должна базироваться на соответствующих исторических и эмпирических показателях. Поэтому важно установить связь между бюджетом вместе с запланированными показателями расходов и данными о фактических расходах, и использовать соответствующие данные в процессе учета расходов. В экономике применяются несколько методов дифференциации расходов, и такие же методы должны использоваться и в оборонном секторе.

Полные расходы	Частичные расходы	Специальные расходы	
Прямые расходы	Непрямые расходы		
Фиксированные расходы	Переменные расходы		
Эксплуатационные расходы	Текущие расходы	Расходы на техническое обслуживание и текущий ремонт	Расходы на оплату труда
Расходы плюс фиксированная прибыль	Накладные расходы	Административные расходы	Капитальные расходы

Прежде чем мы начнем оперировать этими терминами, необходимо четко понимать, что они означают и из каких элементов состоят. В рамках Комиссии НАТО-Россия Экономический комитет НАТО начал проект, направленный на унификацию соответствующей терминологии, однако запланированного результата на данном этапе достичь пока не удалось.<sup>7</sup>

В большинстве стран, осуществляющих учет расходов, расходы в оборонном секторе, как правило, учитываются по трем категориям:

#### *Полные расходы*

Полные расходы состоят из расходов всех видов. Они сравниваются с соответствующими расходами в публичном и частном секторах с целью осуществления экономического анализа, ценообразования, оценки стоимости услуг и товаров, предоставленных или поставленных военной организацией государственной организации или другой структуре, заказавшей соответствующие услуги или товары.

<sup>7</sup> План работы на 2004 год Рабочей группы Комитета НАТО-Россия, Приложение 1 «Выводы лингвистической рабочей группы по вопросам финансовой терминологии в оборонной сфере». Больше информации можно найти на сайте [www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs](http://www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs), в частности, в статьях SAS-208 «Структура расходов и расходы на содержание ВВТ в течение жизненного цикла» и SAS-054 «Методы и модели расчетов стоимости жизненного цикла».



### *Частичные расходы*

Частичные расходы состоят из отдельных видов расходов. Учет частичных расходов осуществляется в интересах национальных и международных организаций, в том числе ООН, и (на договорной основе) соответствующих ведомств и министерств обороны иностранных государств с целью упрощения расчетов и повышения уровня доверия в отношениях. Как правило, такой подход используется с целью определения и декларирования дополнительных расходов, возникающих для стороны, предоставляющей услуги, например, при участии в ликвидации последствий стихийного бедствия, предоставлении автотранспортных услуг или других видов помощи другим министерствам и ведомствам.

### *Специальные расходы*

Тип специальных расходов определяется в зависимости от их назначения. Например, это могут быть расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и текущий ремонт (с учетом реальных объемов израсходованных материалов и оборудования, и их стоимости), закупки и т.д., которые Министерство обороны в дальнейшем может использовать в качестве базовых показателей при определении прогнозных параметров будущих расходов в процессе планирования бюджета.

Объем этих расходов определяется на основе существующего опыта. Это означает, что средние показатели расходов за предыдущие годы используются как базовые при расчетах соответствующих начальных параметров. На такой основе определяются новых расходы с учетом будущих задач, параметров и намерений. Эти будущие расходы подсчитать достаточно сложно, поэтому на этапе планирования прогнозные показатели в случае необходимости подлежат соответствующей коррекции.

С целью упрощения и обеспечения прозрачности системы расчетов для разных категорий расходов и побочных расходов разрабатываются специальные стандартные схемы, где учитываются разные виды расходов и их отдельные элементы. Как пример можно привести систему, существующую в Германии. Центр учета ежегодно публикует отчет объемом 160 страниц (который дублируется на прилагаемом компьютерном диске), где содержатся все данные о расходах вместе с соответствующими рекомендациями по их использованию. Для повышения эффективности такой работы и обеспечения «обратной связи» пользователей информации просят регулярно оценивать качество, удобство использования и полезность такой публикации. Аналогичная система учета расходов и публикация соответствующих данных существуют и в оборонном секторе. Такие данные в дальнейшем используются как универсальные базовые показатели при осуществлении некоторых процессов финансового менеджмента, в частности, прогнозирования, планирования бюджета, ревизии и контроля, оценке эффективности расходов и экономических исследований. Центр учета расходов направляет опубликованные отчеты вместе с соответствующими комментариями и рекомендациями в Министерство финансов, Федеральное контрольно-ревизионное управление, парламент, военные подразделения, ведомства и другие заинтересованные структуры.

Процесс учета расходов может быть связан с определенными проблемами и трудностями. В частности, это могут быть:

- Оценка накладных расходов (от отдельного подразделения и до министерства обороны).
- Учет уровня инфляции и обменных курсов иностранных валют.
- Отделение стоимостных показателей от показателей расходов.
- Переход фиксированных расходов в категорию переменных и наоборот, в частности, оценка расходов, которые могут относиться к обеим категориям одновременно.

Эти и другие проблемы решаются за счет применения эффективной системы учета расходов.

Ниже мы приведем пример того, как можно обеспечить соответствие требованиям эффективности оценки расходов. Все расчеты с сотрудниками должны производиться централизованно. Очень важно, чтобы эти расчеты осуществлялись не в наличной форме, а в безналичном виде путем перечисления средств на банковский счет физического лица. При этом необходимо, чтобы информация обо всех платежах немедленно поступала в центр сбора и обработки данных после каждой транзакции. Таким образом, система обработки данных получает возможность оперативного предоставления информации о фактических расходах на содержание штатов сразу же, как только в этом возникнет необходимость. В любое время система учета расходов может получить соответствующую оперативную информацию и осуществить расчет фактических расходов за текущий финансовый период или спрогнозировать такие расходы на следующий финансовый период. Такие расчеты могут использоваться в процессе исполнения, планирования и контроля за исполнением бюджета, а также для решения других задач, описанных выше. Для создания эффективных баз и банков данных о расходах необходимо осуществить ряд таких важных мероприятий, как:

- Стандартизация, в том числе процедур и правил расчета расходов.
- Централизация, в том числе сбора данных для единого дата-центра.
- Актуализация, в том числе ежедневный учет расходов и оперативная передача соответствующих данных.
- Передача информации/данных, в том числе при помощи существующих средств электронной почты.
- Использование единого, общего для всех ведомств, в том числе министерства обороны, типа программного обеспечения.
- Соответствующая подготовка сотрудников для получения необходимых навыков управления системой оценки/учета расходов.
- Создание системы эффективности расходов для всех крупных подразделений и ведомств (такую систему необходимо внедрять постепенно, шаг за шагом, начиная с важнейших подразделений, возможно, в виде «пилотных» проектов).
- Обеспечение соответствующего уровня ведения данных, защиты и безопасности данных.

### **Система расчетов эффективности расходов**

После создания системы оценки/учета расходов, следующим шагом должно стать внедрение системы оценки эффективности расходов. Необходимой предпосылкой обеспечения сложного процесса оценки эффективности расходов является функционирующая система оценки/учета расходов и экспертные оценки различных аспектов эффективности и экономичности. (см. Рис. 2)

Ранее военные организации не имели обязательств по осуществлению контроля за количеством и качеством использования своих ресурсов. Существующие в частном секторе системы учета предусматривают механизмы для измерения и контроля соответствующих показателей. Применение подобной системы в оборонном секторе означает, что эффективность всех видов деятельности, услуг, программ, процессов, проектов, целей, операций и задач должна оцениваться по отношению к их стоимости. По

результатам такой оценки мы должны получить возможность ответить на вопрос: «Удалось ли достичь желаемого уровня эффективности расходов, и насколько полученные результаты отличаются от аналогичных показателей в частном секторе?». Это необходимо для внедрения более эффективных и экономичных методов деятельности или, в случае необходимости, передачи некоторых видов деятельности сторонним организациям с целью оптимизации расходов.

Количественный и качественный контроль полученных результатов на основе оценки эффективности расходов станет для военного командира или руководителя военной организации любого уровня важным инструментом оценки эффективности достигнутого результата при выполнении той или иной поставленной задачи. Важно отметить, что для некоторых видов деятельности или характеристик, эффективность которых невозможно измерить и оценить в денежном выражении (система социального обеспечения, мотивация/стимулирование, боеготовность военнослужащих или военной техники/вооружений, уровень профессионализма или подготовки), все равно необходимо внедрять определенные стандарты оценки показателей эффективности.

С такой же точки зрения необходимо рассматривать и оценку рентабельности, т.е. разницы между расходами и полученным экономическим эффектом или прибылью, хотя иногда бывает сложно дать четкое определение терминов «экономический эффект» и «прибыль». Подобные термины было бы целесообразно применять в контексте военных закупок, развития инфраструктуры, тренировок или подготовки, или когда речь идет о материальных ценностях. Рентабельность служит показателем эффективности израсходованных ресурсов в их денежном эквиваленте. В других случаях определение показателей экономического эффекта осуществляется на основе субъективных оценок и расчетов.

### **Эффективное использование существующих технических возможностей**

В условиях ограниченности оборонных ресурсов оборонные организации большинства стран не могут рассчитывать на получение дополнительных средств, например, для приобретения новых систем связи или информационных систем, необходимых для поддержания на надлежащем современном уровне бюджетного процесса или оперативного учета расходов. Поэтому эту работу надо начинать с анализа существующих возможностей и систем, и рассмотрения путей для постепенного внедрения новой или модернизации существующей системы обработки данных.

В течение нескольких последних лет, по мере стремительного развития информационных технологий, оборонные секторы и органы финансового менеджмента многих стран внедрили у себя разнообразные системы обработки данных, и теперь перед ними возникла проблема унификации всех этих разных систем или их замены системой нового единого стандарта. Самым оптимальным выходом из этой ситуации могло бы стать внедрение системы единого стандарта во всех министерствах, ведомствах и организациях, занимающихся вопросами управления бизнесом и финансами. Техническое оборудование системы должно быть стандартным и поставляться частными производителями. Кроме финансовых и учетных операций, такое оборудование должно обслуживать и другие сферы деятельности, такие как, например, логистика, управление персоналом, закупки, создание и содержание инфраструктуры, а также контроль и администрирование, причем расширение сферы применения системы единого стандарта может происходить постепенно по мере развития соответствующих возможностей. Учитывая ориентацию на международные стандарты учета, не исключено, что в будущем появится возможность внедрения универсального программного обеспечения, которое сегодня уже успешно

используется в частном секторе.<sup>8</sup> Страны с относительно небольшими вооруженными силами и ограниченными финансовыми, людскими и материальными ресурсами могут найти собственные решения, например, использовать для передачи несложных данных интернет или телефонные линии. Уже существующие информационные системы должны эксплуатироваться до тех пор, пока они способны обслуживать современные потребности, а параллельно с этим должен осуществляться постепенный переход к «единой» унифицированной системе. При этом целесообразно было бы рассмотреть возможность параллельного использования в течение определенного (возможно, достаточно длительного) периода времени существующей и перспективной систем, не нарушая при этом процесса финансового менеджмента в целом. Добиться этого будет нелегко, но необходимо.

Параллельно с внедрением новой системы необходимо модернизировать и адаптировать к современным требованиям все процедуры и правила системы финансового учета в целом. Здесь может пригодиться опыт военных экспертов зарубежных стран.

## Исполнение бюджета

Одна из основных проблем исполнения бюджета состоит в том, что бюджетные показатели, которые определялись за год или за несколько лет до начала соответствующего финансового года, не являются окончательными и могут корректироваться в ту или иную сторону в ходе достаточно длительного и сложного процесса планирования и согласования с соответствующими инстанциями, в частности, Министерством финансов, парламентом, Контрольно-ревизионным управлением и т.д. Для решения этой проблемы было бы целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в бюджетные показатели на последнем этапе процесса рассмотрения и утверждения бюджета парламентом или перед самым началом соответствующего финансового года, когда вступает в действие новый бюджет.

Другой вариант состоит в рассмотрении и оценке фактической финансовой ситуации и решении проблем, которые позволят применять гибкие подходы к использованию бюджетных средств. Например, это может быть перенесение соответствующих ассигнований с одной статьи бюджета на другую, с текущего финансового года на следующий, с одного проекта/программы на другой/-ую, или от одного министерства или ведомства к другому.

Такие гибкие подходы могут применяться при исполнении бюджетов практически всех уровней. Если организационное подразделение смогло сэкономить определенную сумму финансирования на закупке определенного товара, оно должно иметь возможность использовать эти средства на покупку другого товара или на другие цели, если при этом не нарушаются определенные установленные лимиты. Такой подход позволит повысить уровень ответственности должностных лиц, стимулируя их к более рациональному использованию бюджетных средств, а также пониманию того, что экономия выгодна как всему коллективу в целом, так и каждому отдельному его представителю. Необходимой предпосылкой этого является достаточно высокий уровень доверия между руководством и подчиненными структурами, и та или иная финансовая операция не должна негативно влиять на этот уровень доверия. На уровне отдель-

---

<sup>8</sup> Например, SAP R3, IBM и др.

ных подразделений гибкость при исполнении бюджета должна предусматривать экономию ресурсов и мероприятия, рекомендованные и кратко описанные выше. Некоторым странам удалось достичь значительных успехов при внедрении подобных гибких подходов к исполнению бюджетов.

В отдельных странах с переходной экономикой процесс передачи финансовой информации от подразделения самого нижнего уровня и до соответствующего управления Министерства обороны может занять от 4-х до 6-ти месяцев. Это значит, что финансовые данные об исполнении бюджета, т.е. важнейшая информация, требующая принятия оперативных гибких решений, за такой длительный период времени теряет актуальность и, таким образом, становится фактически бесполезной.

Одним из примеров неэффективного использования бюджетных средств может быть так называемая «декабрьская лихорадка». В прошлом бюджетные ресурсы выделялись на определенный финансовый год или период времени, или под конкретный проект. Для должностных лиц это была (и остается до сих пор) очень удобная схема, когда они могли отрапортовать о полном расходовании ресурсов, предусмотренных на определенный бюджетный период, и таким образом убедить организацию, выделяющую ресурсы (распорядителя бюджета), в том, что такой же уровень финансирования понадобится им и на следующий бюджетный период. В конце финансового года (в большинстве стран он приходится на декабрь) в военных организациях начинается «декабрьская лихорадка», когда остатки финансирования спешно тратятся на иногда совсем ненужные вещи, чтобы полностью использовать предусмотренный ресурс и таким образом избежать сокращения финансирования в следующем бюджетном году. Поэтому бесполезного расходования ресурсов можно было бы избежать, предусмотрев возможность перенесения финансирования с текущего финансового года на следующий.

## Контроль и аудит/проверка отчетности

### Финансовый контроль

Контроль, ревизия и проверка отчетности (аудит) являются элементами демократического, эффективного и ответственного отношения к бюджетным ресурсам, и с этой точки зрения их необходимо рассматривать как ключевые компоненты системы финансового менеджмента. Взаимосвязь между процессами финансового контроля и аудита настолько тесная, что иногда бывает невозможно отделить один процесс от другого. Финансовый контроль является неотъемлемой составляющей общей системы контроля в государстве (см. Рис 2 и соответствующие комментарии).

В контексте управления оборонным сектором термин «аудит» предусматривает контроль достоверности финансовых показателей, недопущение ошибок при ведении бухгалтерского учета, борьбу с теневизацией экономики и коррупцией, исключение случаев нерационального расходования бюджетных средств и строгое соблюдение привил, процедур и обязательств в финансовой сфере. Осуществление контроля в этой сфере должно стать гарантией того, что средства налогоплательщиков используются эффективно, экономно, ответственно и с применением механизмов текущего контроля. Для осуществления финансового контроля необходимы такие условия:

- Отчетный период (финансовый год).
- Прозрачность, корректная отчетность.

- Специализация и уникальность, т.е. каждая зарезервированная в бюджете сумма может быть идентифицирована по названию/номеру соответствующей статьи или описанию задач соответствующей программы.
- Полный перечень всех ожидаемых затрат и доходов.
- Бюджетные статьи, ожидаемые расходы и доходы, имеющие отношение к перспективному (средне/долгосрочному) планированию, обозначаются специальными маркерами.
- Важность, актуальность, точность и достоверность финансовых данных.

Для этого необходимо создание органов внутреннего и внешнего контроля и ревизии. Ниже приводятся примеры практически идеальной схемы управления процессами финансового контроля и аудита.<sup>9</sup>

Цикл парламентского контроля в бюджетной сфере начинается с процесса разработки бюджета и заканчивается подачей правительственным контрольно-ревизионным управлением (КРУ) или подобным, но подчиненным парламенту ведомством отчета о результатах проверки исполнения бюджета. Результаты проверки рассматриваются на заседании парламентского комитета по вопросам контроля за расходованием бюджетных средств в присутствии заместителя министра обороны или заместителя министра финансов, руководителя органа бюджетного контроля или главнокомандующего вооруженных сил. При необходимости парламентский комитет может заслушать отчет другого ответственного лица по вопросам расходования бюджетных средств. Если парламентский комитет признает работу по исполнению бюджета неудовлетворительной, парламентарии, как правило, требуют принятия мер по исправлению ситуации. Контроль за реализацией соответствующих мероприятий может осуществляться правительственным контрольно-ревизионным управлением. Очень важно, чтобы члены парламента и их помощники хорошо знали бюджетные правила и процедуры, и таким образом могли эффективно осуществлять свои контролирующие функции. Иногда законодатели не считают необходимым тратить много времени на изучение этих правил и процедур, но они обязаны накапливать соответствующий опыт и обеспечивать экономное расходование государственных средств, потому что именно деньги являются самым важным ресурсом. Для исполнения этой важной функции на помощь парламенту можно было бы привлечь группу опытных штабных офицеров (в звании подполковника, полковника или гражданских специалистов, обладающих соответствующей квалификацией и опытом), которые могли бы в течение двух-трех лет работать вместе с парламентскими службами, а также обеспечивать связь между парламентом и соответствующими министерствами и ведомствами. При этом важно, чтобы эти министерства и ведомства активно сотрудничали по этим вопросам с государственным КРУ.

Необходимо также принимать во внимание тот факт, что на эти процессы могут оказывать влияние политические решения и намерения отдельных лиц. В частности, некоторые заинтересованные стороны или влиятельные члены парламента могут блокировать процесс ревизии и проверки или повернуть его в выгодном для себя направлении. В отдельных случаях процессу ревизии/проверки могут препятствовать заинтересованные лица из определенных кругов, например, международных, внутренних,

---

<sup>9</sup> Эти схемы основаны на опыте Германии в сфере финансового контроля и аудита в военном секторе.

региональных, лоббистских, военных или промышленных, или это могут быть чьи-то частные интересы или интересы безопасности. Очень важно понимать, что это не освобождает работников от обязанности информирования о таких случаях военного руководства и его предупреждения о возможных последствиях подобной деятельности.

Правительственное КРУ помогает парламенту осуществлять контроль за бюджетными расходами и доходами. В соответствии с Основным законом, правительственное КРУ подчиняется парламентскому комитету по вопросам бюджета, а через него – и комитету по вопросам контроля за расходованием государственных средств. Таким образом, КРУ действует одновременно как от имени парламента, так и самостоятельно. КРУ не является нейтральной, т.е. незаинтересованной организацией, способной исполнять свои функции по контролю за бюджетными расходами, доходами и накоплениями только на основе прозрачности бюджета. Сотрудники КРУ имеют такой же независимый статус, как и судьи. Они предлагают новые решения и меры, направленные на усовершенствование процесса ресурсного менеджмента. С другой стороны, лицо, допустившее нерациональное расходование государственных средств, могут обязать компенсировать убытки, нанесенные этим лицом в результате грубого пренебрежения своими должностными обязанностями. Таким образом, проверки КРУ являются очень эффективным инструментом контроля во всех бюджетных и финансовых вопросах.

### **Органы внутреннего и внешнего аудита/контроля**

Любые принципы или процедуры, связанные с контролем и менеджментом оборонного бюджета, будут не вполне эффективными при отсутствии контроля в конце бюджетной цепи, т.е. там, где непосредственно расходуются деньги. Контроль на этом этапе осуществляется бюджетным управлением (министерства), разнообразными финансовыми учреждениями и подразделениями по вопросам бюджета и контроля, а также органами внутреннего аудита и ревизии на всех уровнях организационной структуры того или иного министерства и ведомства. Такой контроль предусматривает проверку корректности бухгалтерского учета, проверку кассовых отделов и финансовых операций подразделений нижестоящего (например, батальонного) уровня, а также контроль за экономным расходованием государственных средств на более высоком уровне (дивизии, крупные ведомства, учебные учреждения, закупочные и ремонтные организации). Аудиторы всегда могут дать полезные рекомендации по этим вопросам, и эти рекомендации будут очень необходимыми и желательными.

Министерство финансов как главный распорядитель государственного бюджета постоянно осуществляет ревизию и проверки в поддержку бюджетной деятельности исполнительной и законодательной ветвей власти, и в связи с этим наделено такими функциями и обязанностями:

- В случае необходимости принимать решения о частичной либо полной приостановке исполнения бюджета, сокращении либо увеличении финансирования в течение финансового года.
- Утверждать решения о превышении уровня ранее запланированных расходов, например, на 5 млн. евро (под конкретные статью, программу, проект) и информировать об этом парламент.
- Утверждать решения по крупным строительным проектам.
- Утверждать предварительные заявки перед принятием государством новых обязательств перед международными организациями, например, ООН, НАТО или ЕС, или перед иностранными государствами.

- Принимать вместе с заинтересованными министерствами и ведомствами совместные решения о структуре бюджетов и зачислении на бюджетные счета определенных видов доходов.

Если в структуре какой-либо организации или учреждения предусмотрены финансовый контролер или контролирующее подразделение, они находятся в непосредственном подчинении представителя руководства, отвечающего за ресурсный менеджмент этого учреждения или организации.

### **Другие органы внешнего аудита**

В отдельных случаях, когда речь идет о принятии решений в сфере экономики, к работе с военными организациями привлекаются сторонние аудиторы и консультанты по вопросам внешнего аудита. Такие международные организации, как ООН, НАТО, ОБСЕ, ЕС и Всемирный банк осуществляют ревизии и проверки бюджетов отдельных стран или международных учреждений перед тем, как принимать решения о финансировании отдельных видов деятельности этих стран или учреждений.

### **Значение контроля и аудита**

Внутренняя и внешняя безопасность и оборона являются одними из ключевых вопросов для любого государства и его населения. Поэтому понятно, что для обеспечения необходимого уровня безопасности государство должно расходовать значительные средства. Процесс расходования средств на безопасность и оборону должен осуществляться под постоянным контролем, который должен обеспечивать решение следующих задач:

- Обеспечение политической безопасности и решение задач, предусмотренных оборонной доктриной государства.
- Обеспечение оптимального баланса между безопасностью и другими аспектами деятельности государства (общественная жизнь, образование, экономика и т.п.).
- Контроль государственного бюджета не только на этапе расходования/инвестирования средств/ресурсов, но (что еще важнее) и на этапе получения результатов с целью оценки этих результатов на предмет эффективности расходов.
- Приостановка/возобновление или сокращение/увеличение финансирования по отдельным статьям бюджета.
- Обеспечение интересов общества и эффективности закупок при соблюдении принципов экономики и эффективного руководства.
- Установление четких правил и инструкций в «Бюджетном кодексе» и других законах и нормативно-правовых актах.
- Установление четкой ответственности в ходе бюджетного процесса и общего процесса менеджмента оборонных ресурсов.
- Обеспечение разработки прозрачного, качественного, достоверного и реалистичного бюджета и презентация его обществу, парламенту, министерствам, структурам безопасности, а также международным партнерам.
- Достижение определенного уровня доверия и более высокого уровня сотрудничества с партнерами.



- Осуществление обучения, подготовки и стимулирования специалистов по вопросам финансового менеджмента и по обеспечению выполнения поставленных задач.

При наличии всех этих предпосылок, а также определенных структурных элементов (даже не всех, а только части из них), появляется возможность создания эффективной системы финансового контроля и аудита. Базовыми элементами этого процесса служат финансовый менеджер и менеджмент.

## **Международные нормы и стандарты; Сотрудничество в сфере финансового менеджмента**

Разные страны и организации применяют довольно разные системы финансового менеджмента, что, безусловно, усложняет процесс реализации единых норм и стандартов. Министерства и ведомства даже одной и той же страны часто применяют разные процедуры и инструменты финансового менеджмента и не очень беспокоятся по поводу необходимости внедрения определенных стандартов совместимости. Военным организациям многих стран запрещено изменять или модернизировать свои системы финансового менеджмента, если это ведет к несоответствию требованиям единых инструкций, регулирующих государственный бюджетный процесс.

Более того, даже такие международные организации, как, например, НАТО, Европейский союз, ОБСЕ и Стокгольмский международный институт исследования проблем мира, по-разному смотрят на содержание процессов планирования и исполнения бюджетов в сфере обороны и безопасности, что приводит к значительным расхождениям при толковании тех или иных данных этих организаций. Это, в свою очередь, увеличивает риск того, что разные международные организации будут использовать несовместимые показатели, что может привести к недоразумениям на политическом уровне. Отсюда и такая необходимость в мерах по созданию/модернизации общих норм и стандартов финансового менеджмента.

### **Стандарты НАТО**

НАТО и другие международные организации стремятся создать единые инструкции и правила в сфере учета и финансов, и побуждают другие страны к поддержке усилий в этом направлении. Многие страны НАТО, а также страны, находящиеся за рамками Альянса, активно сотрудничают в вопросах финансов. В рамках НАТО подписан ряд соглашений, договоров и двух/многосторонних меморандумов о взаимопонимании (большинство из которых базируются на взаимных уступках), предусматривающих сотрудничество и использование единых финансовых процедур при осуществлении определенных видов деятельности, в том числе:

- Использование учебных полигонов или объектов на территории стран НАТО.
- Участие в учебных программах на территории иностранных государств.
- Прием и обслуживание в своих портах кораблей ВМС других государств; оказание помощи в чрезвычайных ситуациях и т.п.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Примерами таких соглашений могут быть германо-российский меморандум о взаимопонимании, касающийся визитов военных кораблей, трехсторонний германо-франко-польский меморандум о взаимопонимании по вопросам использования учебных полигонов сухопутных войск, многосторонний меморандум о создании Еврокорпуса (Eurocorps) и многосторонний меморандум стран Балтии о сотрудничестве при проведении поисково-спасательных операций.

В таких случаях государства-участники оплачивают только часть расходов (в большинстве случаев это бытовые потребности отдельных участников или подразделений).

Можно привести еще несколько примеров сотрудничества по финансовым вопросам. В частности, это деятельность Европейской авиационной группы (European Air Group), занимающейся вопросами совместного использования возможностей транспортной авиации. Эта группа разработала специальные процедуры, позволяющие трансформировать показатели и расчеты для разных типов самолетов таким образом, чтобы максимально упростить процесс подсчета стоимости услуг для каждой конкретной страны-участницы. При оказании авиационно-транспортных услуг их стоимость рассчитывается пропорционально к доле участия каждого из партнеров при помощи показателей, трансформируемых согласно требованиям единых стандартов. При этом счета оплачиваются не каждый по отдельности, а все вместе за определенный период времени, в данном случае – один раз в два года.

### **Международные стандарты**

Другие международные организации и соответствующие страны также стремятся к унификации процедур и правил в сфере финансового менеджмента. Страны Европы и Северной Америки поддерживают деятельность таких международных организаций, как Международный комитет по стандартизации финансового учета IASB (International Accounting Standard Board) и Международный комитет по стандартизации финансового учета в публичном секторе IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). Основной задачей этих организаций является разработка стандартных международных норм, правил и процедур финансового учета, в том числе для государственных организаций и предприятий, с целью создания прозрачной системы финансового учета, построенной на показателях, поддающихся сравнению. В рамках этих организаций уже разработаны системы стандартов и инструкций по трем направлениям финансовой деятельности:

- Международные стандарты бухгалтерского учета IAS (International Accounting Standards).
- Международные стандарты финансовой отчетности IFRS (International Financial Reporting Standards).
- Международные стандарты бухгалтерского учета в публичном секторе IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

Эти стандарты уже внедрены в некоторых государствах Западной Европы и Европейского Союза в целом (в том числе, в соответствующих оборонных организациях).

Помимо международных комитетов IASB и IPSASB, разработкой и внедрением международных стандартов в сфере финансового менеджмента занимаются и такие организации, как Международный комитет по стандартизации в сферах аудита и обеспечения IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) и Международная бухгалтерская федерация IFAC (International Federation of Accountants).<sup>11</sup> Эти стандарты разрабатываются на основе практического опыта финансового менедж-

---

<sup>11</sup> Информацию обо всех международных организациях и стандарты, упомянутые в этом разделе, можно найти на вебсайте Международной бухгалтерской федерации International Federation of Accountants ([www.ifac.org](http://www.ifac.org)).

жмента в частном секторе и позволяют осуществлять сравнительные оценки аналогичных показателей разных государств. В частности эти стандарты позволяют осуществлять сравнительные оценки:

- Бухгалтерских балансов;
- Ресурсов, чистого капитала, объектов недвижимости и финансовых отчетов;
- Денежной стоимости всех активов и пассивов;
- Финансового положения в целом и соответствующих тенденций.

Относительно недавно возникла такая проблема, как использование «двойной бухгалтерии» при ведении бухгалтерского учета и осуществлении финансового менеджмента. Система двойной бухгалтерии зародилась и развивалась в условиях международного свободного рынка. В перспективе такая система могла бы способствовать развитию международных стандартов финансового учета в вышеуказанных сферах, но это потребует значительных изменений в парадигме бухгалтерского учета и финансового дела.

## **Некоторые рекомендации по реформированию системы финансового менеджмента в оборонной сфере**

Реформирование финансовой системы оборонного сектора невозможно без проведения аналогичных реформ в сферах экономики, жизни общества, рынка труда, финансового рынка и в сфере публичного администрирования, а также без всестороннего анализа постоянных изменений, влияющих на состояние безопасности государства.

Правительство должно разработать общую концепцию финансового менеджмента, которая бы полно и адекватно отображала состояние дел в сфере безопасности и обороны с учетом потенциальных угроз. Необходимо отметить, что перспективные концепции такого рода имеют правительства только нескольких государств. Поэтому в большинстве случаев работа в этой сфере ведется не системно, а только по отдельным разрозненным направлениям или методом «латания дыр». Однако, несмотря на это, каждое должностное лицо и сотрудник обязаны проанализировать свои возможности и определить те из них, которые можно реформировать и модернизировать. Анализ процессов финансового менеджмента, который мы здесь кратко описали, поможет выявить существующие проблемы, слабые места и сферы, требующие реформирования. Для ликвидации недостатков необходимо создать группу квалифицированных специалистов и дать им полную свободу действий для того, чтобы они смогли проанализировать состояние дел и предложить профессиональные решения по исправлению ситуации. В эту группу могут входить как военные, так и гражданские специалисты, а также зарубежные эксперты и даже консультанты по вопросам ведения бизнеса. При этом необходимо провести критический анализ и конструктивную оценку существующих проблем, процедур, льгот и рабочих процессов, которые уже давно зарекомендовали себя и стали традиционными.

Важно, чтобы эти усилия нашли поддержку со стороны политического и военного руководства государства, а также представителей оборонного сектора в целом. Такая поддержка может стать возможной при условии абсолютно прозрачной деятельности экспертов и обеспечения свободного обмена информацией. С моей точки зрения, и исходя из моего собственного опыта, эту работу нужно начинать с того, что я называю «убедительной кампанией». Это значит, что, для того, чтобы реформы и перемене-

ны имели успех, необходимо убедить людей в том, что эти реформы принесут пользу всей организации в целом и каждому ее члену в отдельности, например, в плане стабильности доходов, перспектив карьерного роста или ликвидации риска безработицы. При этом руководящими принципами должны стать «не критикуй прошлое, смотри вперед и работай во имя лучшего будущего».

В процессе реформирования необходимо в максимально полной мере использовать творческий потенциал людей, учитывая, что именно «местные» специалисты часто предлагают блестящие идеи, которые могут оказаться очень полезными при внедрении необходимых перемен. Для создания соответствующей мотивации работников можно было бы использовать преимущества программ развития творческого потенциала<sup>12</sup> (creative improvement program), а также финансовые и другие виды стимулирования. Необходимо предусмотреть ресурсы для внедрения новых механизмов финансового менеджмента. Ошибкой некоторых организаций является то, что они обязывают своих штатных сотрудников полный рабочий день заниматься вопросами реформирования и в то же время продолжать исполнение своих основных должностных обязанностей. Более того, они требуют, чтобы реформы были внедрены при любых обстоятельствах, даже в условиях отсутствия необходимой инфраструктуры и материальных ресурсов, и все ради достижения определенных политических целей.

Целый ряд стран уже выявили проблемы и слабые места, которые им необходимо ликвидировать в процессе реформирования системы финансового менеджмента в своем оборонном секторе. Однако ресурсы, необходимые для внедрения соответствующих реформ, очень ограничены или вовсе отсутствуют. Тем не менее, этот факт не может служить оправданием бездеятельности военного и политического руководства страны, когда речь идет о внедрении необходимых для государства реформ.

---

<sup>12</sup> Программы развития творческого потенциала используются некоторыми государственными учреждениями, в частности Министерством обороны и муниципалитетом города Кельна, а также многими предприятиями частного сектора, в том числе Siemens, Mercedes, BMW, Volkswagen и RWE.

## Раздел 5

# Менеджмент людских ресурсов

## Джек Тредденик

### Вступление

Главным военным ресурсом является человеческий ресурс. Только высококвалифицированные и мотивированные люди могут превратить выделенные финансы и системы вооружений в военные возможности, необходимые для поддержания на должном уровне безопасности государства. Военный успех зависит от качественного и эффективного управления персоналом вооруженных сил (в данном контексте термин «управление персоналом» означает регулирование его численности и структуры по разным показателям). Это означает умение правильно подбирать персонал для выполнения той или иной конкретной работы в конкретное время, и находить необходимые стимулы для того, чтобы персонал выполнял свою работу эффективно, ответственно и максимально компетентно. Однако необходимо отметить, что там, где речь идет о стимулировании и мотивации персонала, особенно в контексте военной жизни, организовать эффективный менеджмент людских ресурсов довольно сложно, поскольку это связано с решением целого ряда проблем.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Для более детального ознакомления с вопросами кадрового менеджмента вооруженных сил рекомендуем обратиться к исследовательским материалам таких авторов: Curtis Gilroy and Cindy Williams, eds., *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), and Cindy Williams, ed., *Filling the Ranks: Transforming the U.S. Military Personnel System* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004). Экономические вопросы управления людскими ресурсами военной организации рассматриваются в таких работах: Beth J. Asch, James R. Hosen, and John T. Warner, «New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era», in *Handbook of Defense Economics*, Volume 2, ed. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: Elsevier, 2007), 1076-1138. Более ранние исследования на эту тему можно найти здесь: John T. Warner and Beth J. Asch, «The Economics of Military Manpower» in *Handbook of Defense Economics*, Volume 1, eds. Keith Hartley and Todd Sandler (Amsterdam: Elsevier, 1996), 347-398.

Именно эти проблемы мы будем рассматривать в этом разделе. Он начинается с общего обзора, из которого видно, что основная задача процесса управления численностью и структурой военного персонала любого уровня состоит в формировании такой структуры вооруженных сил, которая могла бы максимально эффективно решать задачи национальной безопасности государства. Из этого следует, что в основе процесса кадрового менеджмента в вооруженных силах должен лежать квази-рыночный механизм обеспечения баланса спроса и предложения. То есть, в данном случае численность военного персонала (предложение) должна соответствовать потребностям национальной безопасности (спрос). Если говорить о потребностях, то здесь основная проблема состоит в том, чтобы точно выяснить, какая численность личного состава и структура вооруженных сил необходимы для решения поставленных задач. Соответствующие параметры должны определяться в процессе планирования развития вооруженных сил, когда решения относительно численности личного состава рассматриваются и принимаются одновременно с решениями, касающимися вооружений, военной техники, подходов к применению войск и структуры вооруженных сил. Однако, в конечном счете, численность и структура вооруженных сил будут зависеть от четырех критических факторов: это состояние международной безопасности, способность вооруженных сил адекватно действовать в условиях конкретного состояния международной безопасности, уровень развития средств ведения войны и, безусловно, финансовые возможности государства. Эти факторы и их влияние на размеры вооруженных сил рассматриваются в третьей и четвертой частях данного раздела.

Когда мы говорим о численности вооруженных сил, главная задача кадрового менеджмента вооруженных сил в этом контексте состоит в том, чтобы эффективно организовать весь процесс пребывания военнослужащего в рядах вооруженных сил – от призыва/приема на военную службу, обучения и подготовки до продвижения по службе, размещения в конкретном месте службы и увольнения с военной службы – таким образом, чтобы общая численность военного персонала и военные возможности государства всегда находились на должном уровне, необходимом для поддержания национальной безопасности и существующей структуры вооруженных сил. Этот вопрос подробно рассматривается в пятой части данного раздела. В частности, речь идет о проблемах менеджмента людских ресурсов вооруженных сил в контексте демографические перемен и перемен на рынке труда. В шестой части рассматриваются некоторые решения таких проблем, в частности, путем реформирования системы обеспечения людскими ресурсами таким образом, чтобы эта система стала более гибкой и могла лучше обеспечивать потребности вооруженных сил. В заключительной части обосновывается необходимость реформирования системы менеджмента людских ресурсов и анализируются факторы, которые будут определять масштабы и темпы реализации таких реформ.

## **Менеджмент людских ресурсов вооруженных сил: общий обзор**

Цель менеджмента людских ресурсов вооруженных сил довольно очевидна. Она состоит в том, чтобы в каждый конкретный промежуток времени обеспечить наличие требуемого числа людей определенной профессиональной квалификации, определенного возраста и воинского звания и имеющих определенный опыт работы, необходимых для поддержки желаемой структуры вооруженных сил. Однако проблема состоит в том, что структура вооруженных сил не является постоянной и неизменной. Наоборот, она постоянно изменяется и трансформируется в зависимости от перемен, происходящих в сфере

безопасности и военных технологий, и она также зависит от амбиций государства и его финансовых возможностей. С другой стороны, поддержание необходимой кадровой структуры вооруженных сил по разным показателям системы менеджмента людских ресурсов, как правило, требует большого количества времени на привлечение, подготовку и размещение личного состава и работников вооруженных сил, а также их продвижение по службе или увольнение с военной службы, и на каждом из этих этапов необходимо решать сложные проблемы, связанные со стимулированием и мотивацией персонала.

Составляющие этой проблемы схематически представлены на Рис. 1. Каждая страна создает собственную стратегию национальной безопасности, которая зависит от уровня стоящих перед государством угроз, а также от возможностей, которые может получить государство благодаря тому или иному состоянию международной безопасности в целом.

В рамках более общей стратегии национальной безопасности разрабатывается стратегия военной безопасности, которая отображает взгляды государства на место и роль своих вооруженных сил при решении вопросов, связанных с этими угрозами или возможностями. Стратегия военной безопасности определяет структуру вооруженных сил, от которой, в свою очередь, зависят требования к вооруженным силам, как в плане их численности, так и необходимого уровня подготовки. Однако содержание личного состава и поддержание необходимой структуры вооруженных сил стоят немалых денег, и, в конечном счете, потребности военной организации в равной мере будут зависеть от возможностей государственного бюджета страны и от ее стратегических потребностей. Кроме финансовых возможно-



Рис. 1: Кадровый менеджмент вооруженных сил

стей страны, численность и структура военной организации определяются соответствующими законодательными и нормативно-правовыми актами, принимаемыми парламентом и правительством страны. Однако часто бывает так, что объем финансирования вооруженных сил и их численность не соответствуют потребностям национальной безопасности. В таком случае, структура вооруженных сил всегда будет компромиссом между амбициями государства и его финансовыми возможностями. На практике это приводит к постоянным спорам между политическими и бюрократическими элементами министерства обороны с одной стороны, и министерствами экономики и финансов, с другой стороны.

Действуя в рамках ограничений, накладываемых политическим процессом (т.е. законодательными и нормативно-правовыми актами), военные стратеги и руководители должны принимать сбалансированные решения относительно структуры вооруженных сил и военных подразделений при распределении имеющихся ресурсов на нескольких различных уровнях, а именно: между личным составом и системами вооружений и военной техники (ВВТ), между разными видами вооруженных сил, между разными видами деятельности каждого из видов вооруженных сил и наконец, между разными видами военных подразделений и ВВТ для разных видов деятельности каждого их видов вооруженных сил. Поскольку структура вооруженных сил не является постоянной и неизменной (она постоянно изменяется вместе с появлением новых видов ВВТ, а также новых военных доктрин и организационно-штатных изменений), при принятии решений о численности личного состава всегда присутствует динамический элемент. Однако, понятно, что изменение требований относительно численности и структуры личного состава вооруженных сил не может происходить мгновенно. Для этого необходим какой-то достаточно длительный период времени, и даже при условии самого качественного планирования всегда будут иметь место непредвиденные вещи, как то: изменение уровня финансирования, сокращение или увеличение общей численности вооруженных сил, политические решения о выборе того или иного образца ВВТ, структурные перемены, передислокация подразделений и так далее. Поэтому очень важно, чтобы специалисты по планированию людских ресурсов вооруженных сил имели всю необходимую информацию и достаточный резерв времени для того, чтобы адекватно отреагировать на новые требования о численности и структуре подразделений и вооруженных сил в целом. В идеале, система внедрения изменений численности и структуры личного состава вооруженных сил должна предусматривать определенные гибкие механизмы, которые позволили бы смягчить эффект непредвиденности. Важнейшая задача системы кадрового менеджмента вооруженных сил (на Рис. 1 она обозначена как «Военный спрос») состоит в том, чтобы, во-первых, тщательно проанализировать все эти факторы и на основе результатов такого анализа определиться с необходимыми переменами и составить программу реализации таких перемен вместе с соответствующим графиком, где в каждом пункте программы будут четко выписаны все требования к личному составу, касающиеся его возможностей (уровня подготовки), опыта работы, возраста и воинских званий. Проще говоря, такая программа должна давать ответ на вопрос: какие позиции и должности должны быть заполнены, где и когда.

Во-вторых, эта система должна обеспечить наличие нужных людей с нужной профессиональной квалификацией и опытом работы, а также нужного возраста и военного звания в соответствии с задачами, поставленными программой изменения личного состава. На Рис. 1 эта деятельность обозначена как «Военное предложение», а ее компоненты отображены с правой стороны рисунка. В данном случае, задача состоит в том, чтобы определить, какое количество людей необходимо привлечь на военную службу, повысить в должности и звании, аттестовать или уволить с военной службы в каждом конкретном году.



В каком-то смысле этот вид деятельности практически ничем не отличается от аналогичной деятельности любой из публичных или частных организаций, занимающихся вопросами кадрового менеджмента. Однако здесь есть одно существенное различие. Вооруженные силы, в отличие от других организаций, представляют собой относительно закрытую систему. Новички свободно принимаются только на самом базовом уровне, и если они хотят стать руководителями, им нужно пройти весь путь, начиная с рядового солдата (в отличие от гражданской организации, где руководитель может прийти «со стороны»). Это объясняется тем, что только таким образом можно воспитать необходимые качества, модели поведения и чувство единения с коллективом, свойственные исключительно военной профессии. Вооруженные силы характеризуются и четко определенными возрастными ограничениями при приеме на службу, а также требованиями обязательного карьерного роста (то есть постепенное повышение в звании и должности является обязательным условием продолжения службы; это так называемый принцип «расти или увольняйся»). В свою очередь, повышение по службе зависит от выполнения военнослужащим четко очерченных задач, в том числе, повышения уровня образования и подготовки, уровня военного подразделения, находящегося под его командованием, а также полученного опыта работы на различных должностях и в разных местах. Это значит, что вооруженные силы – это очень динамичная система, характеризующаяся высоким коэффициентом ротации персонала, особенно на нижних уровнях, и поэтому здесь работают в основном молодые и активные люди. В то же время, относительная быстрая смена руководителей военных подразделений высших уровней означает постоянное наличие руководящих вакансий, что стимулирует молодых офицеров к самосовершенствованию и повышению по службе. Таким образом, закрытые системы подобного типа обеспечивают военной организации определенные важные преимущества. Однако с другой стороны, не совсем понятно, может ли это обеспечить необходимый уровень гибкости при реализации изменений численности и структуры вооруженных сил в наши дни, когда никто не возьмется прогнозировать, как будет развиваться ситуация в стратегической перспективе, и когда происходят большие социально-экономические сдвиги и перемены на рынке труда.

## **Состояние международной безопасности и значение вооруженных сил**

Состояние международной безопасности влияет на то, как разные государства используют свои вооруженные силы, и, следовательно, на их требования к численности и структуре вооруженных сил. Глобализация, обусловленная бурным развитием информационных технологий, привела к значительной децентрализации мира. В этом новом мире власть государства уменьшается пропорционально к возрастанию власти транснациональных игроков, а политика самоидентификации, политика клановости, этнические группы и религия изменили систему государств, в рамках которой традиционно осуществлялись международные отношения. В то же время, благодаря глобализации, жители слаборазвитых стран смогли увидеть и оценить глубину пропасти, отделяющей их от жителей развитых стран. Вполне естественно, что такие процессы всегда связаны с завистью, разочарованиями, отчаянием и дестабилизацией. Это привело к ухудшению состояния международной безопасности. Она стала менее стабильной и более сложной и непредсказуемой.

С одной стороны, государства становятся более экономически независимыми, что уменьшает, но не ликвидирует полностью риск возникновения военного конфликта между развитыми государствами.

С другой стороны, окончание эпохи «холодной войны» привело к ослаблению ограничений на поведение стран-заказчиков, а результатом прекращения существования Советского Союза стали радикальные геостратегические изменения, и в то же время возрастание угрозы возникновения региональных конфликтов. Кроме того, глобализация способствовала активизации деятельности негосударственных игроков, готовых и способных нарушить международную стабильность путем организации террористических атак, массовых беспорядков и других видов нетрадиционной войны, в том числе с возможным использованием оружия массового поражения. Такие террористические группировки часто находят пристанище под крышей так называемых «недееспособных» государств или государств, которые могут стать таковыми из-за нежелания либо невозможности участия в процессах глобализации или утраты экономической и политической когерентности.

На сегодняшний день общее состояние международной безопасности таково, что для большинства стран, кроме имеющих территориальные споры с другими странами, не существует внешней угрозы военного конфликта в его традиционном понимании. Безопасность каждой конкретной страны сегодня в значительной мере зависит от общего состояния международной стабильности. Но международной стабильности угрожают региональные конфликты и сам факт существования недееспособных государств, государств, которые потенциально могут стать недееспособными и, возможно, государств, заинтересованных в дестабилизации международной обстановки или тех, где свободно действуют негосударственные структуры с подобными намерениями или интересами. Ради сохранения международной стабильности, с такого рода угрозами, если это необходимо, нужно бороться дипломатическими, экономическими и политическими средствами. В любом случае, применение военной силы необходимо, когда нужно создать условия минимальной безопасности и стабильности, при которых возможно эффективное применение невоенных средств. Но в современных условиях с помощью одной только военной операции невозможно обеспечить мир, стабильность и нормальное функционирование государства. Военные действия необходимо совмещать с другими мероприятиями, проводимыми совместно с другими организациями, как национального уровня, так и международного. Такие организации могут оказать необходимую помощь в восстановлении «недееспособных» государств и их превращении в стабильные, нормально функционирующие государства, и таким образом снизить риск для международной стабильности со стороны таких государств.

Важно подчеркнуть, что операции, непосредственно не угрожающие жизненным интересам других государств, необходимо проводить на международном уровне, хотя бы для того, чтобы придать таким операциям больше легитимности, а также потому, что очень немногие страны сегодня хотят или могут позволить себе взвалить на свои плечи такое тяжелое бремя, особенно в случаях, когда это непосредственно не угрожает жизненным интересам других государств. Последние исторические события свидетельствуют о том, что в XXI веке типичная военная операция в типичной стране будет операцией международного уровня. Это, в свою очередь, будет иметь большое влияние и на требования к численности и структуре личного состава вооруженных сил. Во-первых, такие операции очень трудоемки, и поэтому в них будет сложно принимать участие вооруженным силам маленьких или не очень больших стран. Финансовое бремя таких операций будет слишком тяжелым, особенно в случаях, когда они будут продолжаться в течение достаточно длительного периода времени и требовать постоянной ротации подразделений для участия в такого рода операциях. Более того, принимающие участие в операциях вооруженные силы должны быть экспедиционными, то есть они должны обладать средствами для оперативной доставки своих подразделений в район проведения операции, и иметь возможность поддер-

живать их в течение всего срока операции. Кроме того, эти подразделения должны иметь необходимый уровень подготовки, а также технические возможности, которые позволят им функционировать в рамках единой сети управления и контроля международного контингента, а также координировать свои действия с местным населением и целым рядом участвующих в операции международных организаций.

Если операции по стабилизации ситуации в тех или иных регионах мира в течение нескольких следующих десятилетий станут нормой международной среды XXI века (а последние события ясно свидетельствуют в пользу такого предположения), это будет другой важный фактор влияния на структуру и численность личного состава вооруженных сил. Это потребует серьезного пересмотра самой концепции ведения войны, существующей на сегодняшний день. Успех операций такого типа, т.е. там, где использование традиционных средств ведения боя может быть малоэффективным или даже иметь обратный эффект, будет определяться не столько военным поражением подразделений противника, сколько тем, удастся ли в результате такой операции убедить местное население в преимуществах жизни в условиях порядка, управляемости и норм международного поведения, и таким образом обеспечить единство и сотрудничество внутренних политических сил в соответствующей стране и, в конечном счете, обеспечить укрепление международной стабильности. Это изменит саму концепцию того, что мы понимаем под «военной победой», и вместе с тем приведет и к радикальному пересмотру места и роли оперативных концепций современных вооруженных сил. Например, подразделения, участвующие в стабилизационной операции, должны вести боевые действия, выступать в роли миротворцев и оказывать гуманитарную поддержку – и все это в рамках одной операции, которая часто проводится в пределах небольшого географического региона и в один и тот же день. Это значит, что оперативная среда будет быстро меняться, а небольшие подразделения должны иметь соответствующий уровень подготовки и гибкости, достоверную тактическую информацию и, что важнее всего, эффективное руководство, чтобы иметь возможность оперативно реагировать на смену обстановки в сложной комплексной среде на земле, в воздухе и на море.

Многие страны еще будут постепенно убеждаться в том, что главным направлением их деятельности при планировании собственных военных возможностей должно стать именно участие в международных стабилизационных операциях. Однако с другой стороны, они не могут позволить себе игнорировать возможность применения своих вооруженных сил и в других операциях, начиная от оказания гуманитарной помощи собственному населению и заканчивая защитой государственного суверенитета или даже участием в войне в ее традиционном смысле. В данном случае речь идет, прежде всего, об угрозах государству, которые могут возникнуть в результате изменения политических, экономических и военных условий, особенно на региональном уровне. Кроме того, в эпоху, когда информационные технологии и компьютерные сети играют такую большую роль, и не только во время военных действий, но и в повседневной жизни современного общества в целом, защита национальных компьютерных сетей от несанкционированного доступа и внешних кибер-атак становится еще одной важной сферой деятельности вооруженных сил. Поэтому государство должно предусмотреть хотя бы минимальные возможности для деятельности своих вооруженных сил во всех этих разных направлениях. Однако проблема состоит в том, что каждое из этих направлений требует применения разных технологий и разных комбинаций соответствующих подразделений, техники и оборудования. Например, для одного вида деятельности необходимы более высокотехнологичные виды вооружений, а для другого нужна большая численность задействованного персонала, но в обоих случаях критическое значение будет иметь высокий уровень подготовки людей.

## Определение потребности вооруженных сил в людских ресурсах

Каждая страна будет по-своему реагировать на появление новых видов угроз своей безопасности. Поэтому каждая страна формирует уникальные подходы к развитию собственного военного потенциала, исходя из собственной истории, культуры, уровня экономического развития, а также политико-географического окружения. Соответственно, каждая страна формирует собственные подходы к определению численности и состава своих вооруженных сил. Однако, помимо национальных особенностей, процессы определения необходимой структуры и численности вооруженных сил разных стран имеют и нечто общее. Главное, что объединяет стратегии формирования личного состава вооруженных сил всех стран, состоит в том, что этот процесс должен быть каким-то образом согласован с военной стратегией государства, а через нее – и с его интересами безопасности. При отсутствии такой согласованности управление персоналом вооруженных сил лишается единого направления и, таким образом, полностью теряет смысл.

Формирование необходимой структуры личного состава вооруженных сил логично было бы начинать с формирования стратегии национальной безопасности, которая, в свою очередь, базируется на национальных ценностях и национальных интересах, выявленных угрозах этим интересам, геополитическом положении государства в международном окружении и в системе международной безопасности, а также, не в последнюю очередь, на амбициях государства, связанных с его местом в международной жизни. Именно эти факторы будут (или, по крайней мере, должны) определять функции вооруженных сил. Соответственно, именно от этого будут в значительной мере зависеть и размеры, структура и конфигурация вооруженных сил. Но к этому уравнению нужно еще добавить и другие важные переменные. Речь идет, прежде всего, о финансовых возможностях государства. Возможность реализации любой предложенной структуры вооруженных сил будет зависеть от размера военного бюджета страны и от того, как и на что этот бюджет расходуется. При формировании структуры вооруженных сил необходимо принимать во внимание и ограничения нефинансового характера. Прежде всего, имеются в виду законодательно установленные ограничения на размер как вооруженных сил в целом, так и их отдельных компонентов. С учетом этих ограничений определяется необходимая численность военного персонала. Соответствующее решение будет зависеть от двух факторов. Во-первых, это конкретные военные возможности – какие и в каком объеме необходимо обеспечить, а, во-вторых, каким образом планируется обеспечить эти возможности (т.е. каким должно быть соотношение между количеством военного персонала и ВВТ).

### Финансовые ограничения

Эффективное планирование военного бюджета направлено на сбалансированное распределение финансовых средств по трем основным направлениям. Это содержание личного состава, участие в военных операциях и поддержание ВВТ в состоянии эксплуатационной готовности, и, наконец, это инвестиционная составляющая бюджета. Если, например, увеличение финансирования на заработную плату и другие денежные выплаты личному составу превышает уровень увеличения военного бюджета в целом, оно компенсируется либо за счет сокращения численности личного состава, либо сокращения расходов на содержание ВВТ и участие в военных операциях. Если численность личного состава остается неизменной, и при этом предусматривается увеличение денежного содержания персонала за счет сокращения ассигнований на закупки новых образцов ВВТ, это обязательно приведет к нарушению баланса соотношения между численностью личного состава и количеством ВВТ и, в конечном счете, негативно отразится на военных воз-

возможностях государства. Этот баланс будет нарушен еще больше, если вооруженные силы вынуждены будут использовать старую технику и вооружение, поскольку эксплуатация старых образцов ВВТ и их содержание в работоспособном состоянии требуют значительных финансовых затрат, которые могли бы пойти на приобретение новой техники и вооружений. Поэтому при планировании военного бюджета необходимо очень тщательно подходить к вопросам, касающимся распределения ресурсов на содержание личного состава, закупку новых и эксплуатацию существующих образцов ВВТ и на финансирование военной деятельности. В случаях, когда имеющиеся финансовые ресурсы не могут полностью компенсировать увеличение расходов на содержание необходимой численности военного персонала и ВВТ без значительных негативных последствий для военных возможностей государства, необходимо пересмотреть задачи и цели, которых должны достичь вооруженные силы в рамках существующего оборонного бюджета. Не исключено, что это потребует серьезного пересмотра всей структуры военной организации с целью сокращения расходов на ее содержание до уровня, который может позволить себе государство. Однако нужно иметь в виду, что это неминуемо приведет к значительным изменениям численности личного состава и возможностей вооруженных сил. Поэтому система кадрового менеджмента вооруженных сил должна иметь возможность прогнозировать такие ситуации и предусматривать соответствующие механизмы адаптации.

### **Ограничения нефинансового характера**

Кроме финансовых ограничений, обусловленных размером оборонного бюджета, военные руководители и специалисты по планированию людских ресурсов вооруженных сил должны принимать во внимание и ограничения общей численности военного персонала, установленные правительством и парламентом страны. Такие ограничения не позволяют в полной мере использовать все преимущества оптимальной конфигурации вооруженных сил, которую мог бы обеспечить существующий уровень финансирования военных потребностей государства. Помимо этого, законодательно установленные ограничения численности военного персонала приводят к тому, что специалисты по планированию людских ресурсов вынуждены больше заботиться о том, чтобы не превысить установленный лимит, вместо того, чтобы добиваться максимально эффективного соотношения между численностью вооруженных сил и их оснащением ВВТ, и таким образом определить структуру вооруженных сил, которая была бы наиболее оптимальной в рамках существующего оборонного бюджета. Результатом таких ограничений является неэффективная структура вооруженных сил, где численность личного состава устанавливается на максимально возможном, а не оптимальном уровне. Таким образом, львиная доля военного бюджета страны расходуется на содержание личного состава, в то время как программы закупок новых образцов ВВТ финансируются по остаточному принципу.

### **Военные технологии**

За несколько последних десятилетий произошли значительные изменения в сфере военных технологий. Особенно это касается информационных технологий и средств сетевой связи. Но не стоят на месте и системы вооружений и военной техники, которые стали более скоростными, более незаметными для противника, более точными и более мощными. По мере того, как вооруженные силы осваивают эти новые технологии, соответствующим образом должны трансформироваться оперативные концепции, организационная структура и система обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами. С точки зрения планирования людских ресурсов это означает постоянное изменение баланса требований к

подготовке личного состава, а также постоянное повышение уровня его образования и боевой подготовки, необходимого для поддержания требуемой военной структуры. Так как новые технологии позволяют значительно снизить нагрузку на членов военных подразделений, появляется возможность уменьшения численности военного персонала без ущерба для общих военных возможностей. Понятно, что это будет зависеть от конкретного типа задач, которые военным подразделениям придется выполнять в будущем. Безусловно, останутся операции, которые в силу своего характера будут, как и прежде, требовать участия большого количества военнослужащих, даже при условии их оснащения самыми современными средствами ведения войны. Независимо от влияния современных технологий на численность военного персонала, очевидно, что научно-технический прогресс в военной сфере требует и существенного повышения качества людских ресурсов вооруженных сил.

### **Качественные изменения: солдат новой формации**

Изменения характера современной войны, вызванные научно-техническим прогрессом и нестабильным состоянием международной безопасности, будут иметь огромное влияние на уровень квалификации, подготовки и образования личного состава вооруженных сил. Уровень подготовки и квалификации военного персонала, необходимый для участия как в стабилизационных операциях низкой интенсивности, так и в комплексных военных операциях высокой интенсивности, будет существенно отличаться от требований традиционной военной операции прошлого столетия. Если, как ожидают многие эксперты, многонациональные экспедиционные операции по стабилизации ситуации в отдельных горячих точках земного шара станут нормой в 21-м веке, идеальный солдат должен быть не только хорошо образован, подготовлен и решителен, но он должен быть способен осуществлять руководящие функции и хорошо знать культурные традиции региона, где проводится операция. Таким образом, он сможет одновременно действовать как дипломат, гражданский руководитель и полицейский. При этом он должен выполнять свою работу очень осторожно и с учетом культурных традиций страны пребывания. Такие правила обычно не ассоциируются с традиционной боевой операцией, но они нужны для того, чтобы военнослужащий имел возможность, во-первых, адекватно вести себя с местным населением, оказавшимся в центре конфликта, а во-вторых, не давать повода для критики со стороны средств массовой информации, которые способны превратить самый незначительный инцидент в политический или дипломатический скандал международного масштаба.<sup>2</sup> Он также должен иметь соответствующую языковую подготовку, т.е. владеть языком страны, где проводится операция, а также языком международного контингента, как правило, английским. Кроме того, военнослужащий должен иметь такой уровень подготовки и образования, который позволил бы ему проявлять инициативу и находить выход из самых сложных ситуаций, даже при отсутствии необходимой информации и указаний руководства. Молодому командиру придется принимать трудные решения и нести тяжелое бремя ответственности,

---

<sup>2</sup> Это явление привело к появлению такого понятия, как «стратегический капрал» (strategic corporal), т.е. военнослужащий нижнего уровня подчинения, действия которого могут влиять не только на тактическую ситуацию, складывающуюся на данный конкретный момент времени, но также и на стратегическую ситуацию. См.: Charles C. Krulak, «The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War», *Marines Magazine* 28, no. 1 (January 1999), [www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm).

причем, в условиях сильнейшего стресса и неопределенности ситуации. Очевидно, что ценность таких качеств военнослужащего, как высокий уровень подготовки и образования, способность принимать взвешенные решения, инициативность и техническая грамотность, будет неуклонно расти. Желательно, чтобы военнослужащий был молодым и активным, однако значение этих качеств будет снижаться, во всяком случае, по отношению к другим качествам, описанным выше. Это будет иметь очень большое влияние на состав и структуру личного состава и приведет к значительным изменениям базовой динамики обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами.

### **Обеспечение вооруженных сил людскими ресурсами**

Главная цель системы обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами состоит в достижении определенных в процессе планирования людских ресурсов количественных и качественных параметров личного состава. На практике это означает обеспечение синхронности процессов прохождения военного персонала через сложные и взаимосвязанные системы приема на военную службу, образования и подготовки, продвижения по службе, распределения и размещения по месту службы и увольнения с военной службы. В случае неудачной синхронизации этих процессов может возникнуть серьезный дисбаланс в структуре личного состава, когда в одной сфере военной деятельности будет наблюдаться недостаток персонала необходимой квалификации, возраста и военного звания, а в других сферах, наоборот, будет избыток людских ресурсов. И в том, и в другом случае это означает неэффективное использование и без того ограниченных военных ресурсов, и в обоих случаях это может существенно снизить военный потенциал государства. Учитывая закрытость структуры военной организации, недостаток определенного ресурса в одной конкретной сфере деятельности может препятствовать эффективному функционированию всей военной организации в целом. В такой же мере вредным может быть и избыток людских ресурсов, поскольку содержание избыточного личного состава требует дополнительного финансирования, которое можно было бы использовать более продуктивно, например, направить его на закупку новых образцов ВВТ или на компенсацию затрат, связанных с эксплуатацией, ремонтом и модернизацией существующих видов вооружений и военной техники.

Задача обеспечения синхронности процессов ротации военного персонала осложняется еще больше в случае изменения структуры вооруженных сил. Благодаря существующим в этой системе сложным причинно-следственным связям, даже незначительные изменения в структуре личного состава могут иметь серьезные последствия для всей структуры вооруженных сил. При таких условиях любое некомпетентное решение может иметь непредсказуемые и длительные последствия. Например, по финансовым или стратегическим соображениям принимается решение о сокращении общей численности вооруженных сил. Но выполнить такое решение будет трудно, особенно когда это необходимо осуществить в относительно сжатые сроки. Сокращения личного состава можно добиться, используя более пассивные и постепенные подходы, например, за счет естественного сокращения, когда офицеры увольняются на пенсию или в отставку, и в то же время сокращается набор на военную службу. Однако это может стать причиной значительного дисбаланса в структуре личного состава, т.е. он стареет, страдает от недостатка отдельных возможностей и имеет избышек старшего офицерского состава. При отсутствии эффективного планирования людских ресурсов дисбаланс в соотношении разных категорий личного состава по возрасту, званию и профессиональной квалификации не только приводит к неэффективному использованию ограниченных военных ресурсов, но и для его ликвидации может по-

надобиться не одно десятилетие.<sup>3</sup> Эта работа требует применения очень гибкой системы менеджмента людских ресурсов, то есть такой системы, которая имеет соответствующее информационное обеспечение и позволяет оперативно принимать решения в соответствии с обстановкой, складывающейся на данный конкретный период времени. Кроме того, это требует четкого понимания базовых динамичных процессов обеспечения людскими ресурсами.

### **Динамика обеспечения людскими ресурсами**

С практической точки зрения, основная задача в данном случае состоит в том, чтобы для каждой конкретной категории личного состава иметь четкое представление о том, сколько людей нужно принять на военную службу, сколько направить на обучение и подготовку, сколько и где разместить и сколько уволить со службы в каждом конкретном году для того, чтобы сохранить требуемую структуру вооруженных сил. Для достижения этой цели структуры по планированию людских ресурсов должны не только хорошо знать временные параметры программы изменения структуры вооруженных сил, но и иметь представление о динамике сокращения личного состава, то есть о части личного состава в целом или его отдельного компонента, которая будет уволена со службы в каждый конкретный период времени.<sup>4</sup> Естественное сокращение является результатом высвобождения части личного состава в связи с окончанием контракта или срока службы по обязательному призыву, или увольнением в отставку по достижении пенсионного возраста. В отличие от гражданских профессий, где работники могут увольняться по собственному желанию в любое время, динамика сокращения или, наоборот, увеличения численности личного состава вооруженных сил является достаточно стабильной и предсказуемой величиной, учитывая, что закон, как правило, обязывает военнослужащих оставаться на службе до окончания установленного срока службы. Однако, когда мы говорим о естественном сокращении, динамика этого процесса зависит от возраста, опыта работы, уровня образования и подготовки профессиональной квалификации и военного звания военнослужащих, поэтому каждый из этих факторов необходимо принимать во

---

<sup>3</sup> Виллани (Villani) приводит интересный пример такой проблемы в своем исследовании комплексной реформы всей структуры личного состава вооруженных сил Италии, которая началась после принятия решения о переходе к формированию вооруженных сил на профессиональной (контрактной) основе. Переходный период, начиная от утверждения соответствующего закона и заканчивая формированием новой стабильной структуры профессиональных вооруженных сил, был рассчитан на 20 лет. В этот период времени, по крайней мере, на его первых этапах, наблюдался избыток офицерского состава и военнослужащих сержантского состава, несмотря на то, что некоторым военнослужащим была дана возможность досрочного выхода на пенсию, а другие были трудоустроены в других государственных структурах. См. Доменико Виллани (Domenico Villani), «Recruitment in a Period of Transformation: the Italian Experience», в исследовательской работе *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, Curtis Gilroy and Cindy Williams, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006, p. 381-396.

<sup>4</sup> Материалы данного раздела частично базируются на концепциях, рассмотренных в работе А.Р. Смита (A.R. Smith) «Defence Manpower Studies», *Operational Research Quarterly* 19, no. 3 (September 1968): p. 257-273.



внимание при планировании людских ресурсов. Кроме естественных факторов сокращения вооруженных сил, существует еще и целый ряд непредвиденных причин сокращения. Это могут быть, в том числе, добровольный выход в отставку по материальным соображениям или по семейным обстоятельствам, тяжелая травма или смерть военнослужащего, некомпетентность военнослужащего и невозможность исполнения им своих обязанностей, совершение военнослужащим уголовного преступления и т.д. Хотя эти факторы сокращения имеют несколько непредвиденный характер, все-таки существует статистический показатель, позволяющий в какой-то мере предусмотреть эти факторы при планировании численности и структуры личного состава. Наличие достоверной информации о сокращении численности и структуры личного состава вооруженных сил, как по естественным, так и непредвиденным причинам, является основой эффективного планирования людских ресурсов. Поэтому одним из главных инструментов менеджмента людских ресурсов и их планирования должна стать достаточно подробная база данных о личном составе, которую необходимо постоянно обновлять и пополнять.

На основе данных о сокращении личного состава по естественным и непредвиденным причинам можно прогнозировать динамику сокращения личного состава определенной профессиональной квалификации или определенного военного звания в соответствующий период времени. Такой прогноз, который можно представить в виде графика, показывает, как будет со временем изменяться численность персонала определенной профессиональной квалификации или определенного военного звания.

Пример такого прогноза приведен на Рис. 2, где можно видеть гипотетический прогноз сокращения контингента из ста военнослужащих в течение всего срока службы, куда входят первые три года

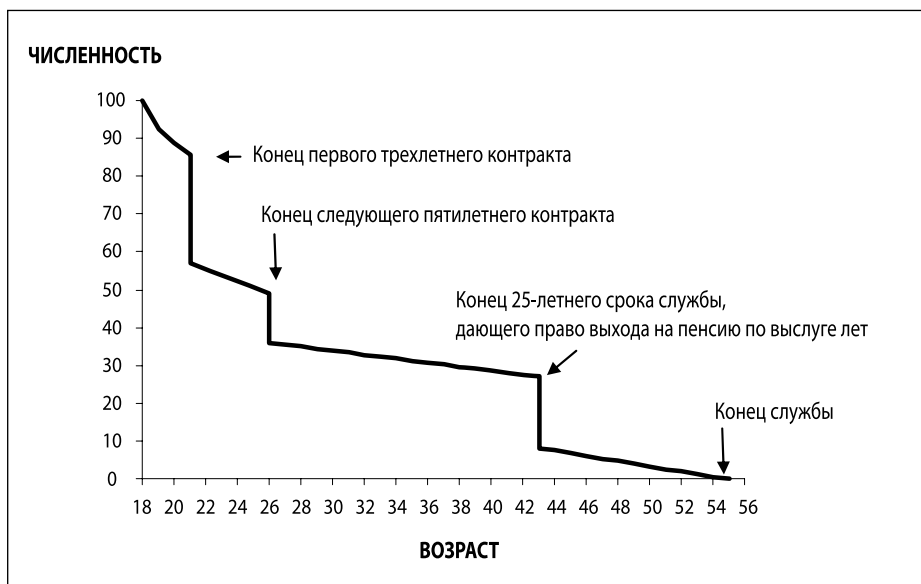


Рис. 2: Гипотетический график увольнения со службы

службы, следующие пять лет службы по контракту, следующие годы службы по бессрочному контракту, 25 лет службы, дающие право выхода на пенсию по выслуге лет, и года службы до достижения военнослужащим предельного 55-летнего возраста, когда он обязан выйти в отставку. В данном конкретном случае естественное сокращение будет иметь место после трех, пяти и тридцати семи лет пребывания на службе. Резкого одномоментного сокращения следует ожидать, когда срок пребывания на военной службе достигнет 25-ти лет, дающих право выхода на военную пенсию. Именно в этот период можно прогнозировать максимальный уровень непредвиденного сокращения. При этом наибольшее сокращение происходит в течение первых трех лет службы, потом оно несколько сокращается при приближении к 25-летней границе, дающей право выхода на военную пенсию, и, наконец, снова несколько возрастает при приближении к предельному 55-летнему возрасту, позволяющему пребывать на военной службе.

На основе прогноза динамики сокращения личного состава можно предусмотреть, какой будет стабильная численность личного состава при условии приема на военную службу определенного количества новичков. На Рис. 3 видно, что, для того чтобы численность контингента определенной профессиональной квалификации стабильно оставалась на уровне примерно 1200 военнослужащих, каждый год необходимо принимать на службу 100 18-летних новобранцев, поскольку именно таким будет ожидаемое сокращение личного состава всех других возрастных категорий. Таким образом, коэффициент стабильного ежегодного сокращения составит 8,3%. С точки зрения срока пребывания на военной службе, распределение стабильной численности личного состава будет следующим: 100 молодых военнослужащих, не имеющих опыта военной службы (новобранцы), 93

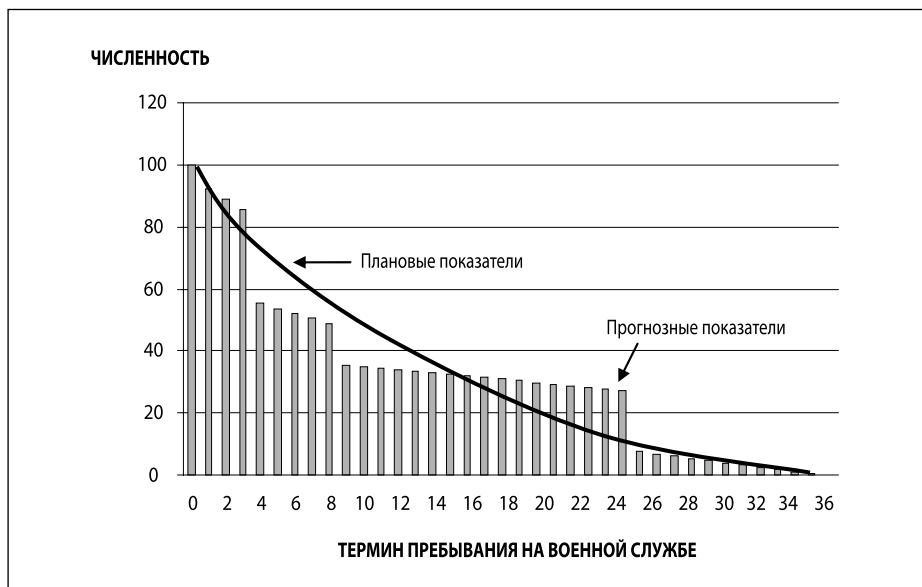


Рис. 3: Гипотетическое соотношение плановых и прогнозных показателей

военнослужащих, отслуживших не более одного года и так далее, причем средний возраст контингента составит примерно 28 лет.

Сравнение этого стабильного контингента с прогнозными параметрами количества военнослужащих, необходимого для поддержания численности и структуры вооруженных сил на запланированном уровне, дает возможность откорректировать соответствующие показатели, которые будут учитываться при планировании деятельности, связанной с приемом на службу новобранцев, содержанием личного состава, его продвижением по службе и увольнением с военной службы. Пример такого сравнения приведен на Рис. 3.

В идеале прогнозные параметры распределения военного контингента по срокам пребывания на службе должны совпадать с соответствующими запланированными параметрами. Следует, однако, отметить, что между 4-м и 14-м годами службы наблюдается дефицит личного состава, в то время, как избыток личного состава наблюдается между 17-м и 25-м годами службы. Учитывая закрытость структуры вооруженных сил, дефицит персонала базового уровня, т.е. новобранцев, невозможно компенсировать за счет приема персонала «со стороны». Этот дефицит конечно, можно было бы в конце концов перекрыть, увеличив набор новобранцев. Но такая мера сама по себе не может решить проблему несоответствия между необходимой численностью личного состава и имеющимися людскими ресурсами, так как это может привести к возникновению нового нежелательного избытка личного состава или увеличить уже существующий избыток. Вооруженные силы, как правило, не имеют права проводить сокращение избыточного персонала против его воли. Конечно, принудительное сокращение могло бы решить проблему избытка личного состава, но злоупотребление такими мерами может привести к очень нежелательным последствиям, поскольку это означает нарушение условий контракта, что, в свою очередь, уменьшит количество желающих поступить на военную службу или продолжить срок действия контракта. Без изменения динамики сокращения личного состава, дефицит или избыток людских ресурсов «встраиваются» в структуру вооруженных сил. При управлении процессами обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами необходимо разработать комплекс стимулирующих мероприятий, которые позволят изменить динамику сокращения личного состава таким образом, чтобы прогнозные параметры распределения личного состава по срокам пребывания на военной службе совпадали с соответствующим запланированными параметрами. Добиться этого очень непросто, тем более что, как уже говорилось выше, при этом необходимо придерживаться и требований к планированию персонала, которые сами по себе постоянно изменяются ввиду необходимости участия вооруженных сил в операциях нового типа и достижения военных возможностей нового типа. В контексте примера, приведенного на Рис. 3, это значит, что со временем должна изменяться сама система распределения запланированных параметров, т.е. система менеджмента процессов обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами, кроме решения чисто внутренних задач, должна обеспечить достижение запланированных параметров, постоянно меняющихся в ту или иную сторону.

### **Пополнение вооруженных сил**

С учетом временных параметров изменения численности и структуры вооруженных сил в соответствии с запланированными параметрами и при условии правильного расчета динамики

сокращения личного состава, определение показателей пополнения вооруженных сил за счет новобранцев кажется довольно несложной задачей.<sup>5</sup> Для расчета количества новобранцев, необходимого для поддержания требуемой структуры вооруженных сил, министерства обороны активно используют разнообразные математические модели.<sup>6</sup> Однако, как уже отмечалось выше, соответствующие прогнозные параметры в значительной мере зависят от динамики сокращения личного состава. Эта динамика является достаточно стабильной и прогнозируемой, но, в то же время, она может изменяться в зависимости от конкретных условий службы, в том числе уровня зарплаты и льгот военнослужащих, возможности повышения уровня образования и квалификации и количества переездов с одного места службы на другое в течение всего срока службы, особенно в сравнении с соответствующими показателями других профессий, а также от общих изменений социально-экономического положения страны. Поэтому для правильной интерпретации определенных на основе математических моделей прогнозных параметров пополнения вооруженных сил за счет новобранцев, необходим большой опыт в сфере менеджмента людских ресурсов вооруженных сил.

После принятия решения о количестве и требуемой профессиональной квалификации личного состава, следующим этапом процесса обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами является определение источников пополнения личного состава. Основными источниками пополнения личного состава вооруженных сил служат призыв на военную службу в тех странах, где служба в рядах вооруженных сил является обязательной, а во всех остальных странах – это прием на службу неподготовленных новобранцев. В обоих случаях основной контингент новобранцев состоит в основном из выпускников средних школ. Другие источники пополнения личного состава используются довольно редко. Это могут быть частично подготовленные новобранцы, владеющие определенными знаниями, необходимыми вооруженным силам (в первую очередь, это технические знания или навыки управления), но не имеющие военной подготовки, а также полностью подготовленные специалисты, владеющие необходимыми знаниями и навыками и уже имеющие опыт пребывания в рядах вооруженных сил. В последнем случае это могут быть люди, уже пребывающие на военной службе, которых можно направить на курсы переподготовки или перевести в другую категорию по профессиональному признаку.

---

<sup>5</sup> Более детально с механизмом расчета требуемого количества новобранцев для поддержания стабильной численности личного состава вооруженных сил можно ознакомиться в статье Джона Т. Уорнера и Бет Дж. Эш (John T. Warner and Beth J. Asch), «The Economics of Military Manpower», у книзі *Handbook of Defense Economics*, Том 1, Keith Hartley and Todd Sandler, Amsterdam: Elsevier, 1996, 350.

<sup>6</sup> Несколько устаревший, но комплексный анализ применения разнообразных моделей планирования военного персонала приведен в работе Дэвида Л. Джакета, Гари Л. Нельсона и Дж. Смита (David L. Jaquette, Gary R. Nelson, and R.J. Smith) *An Analytical Review of Personnel Models in the Department of Defense*. Анализ подготовлен по заказу Агентства проектов перспективных оборонных исследований (Defense Advanced Research Projects Agency, Santa Monica: Rand 1977).

Будет ли та или иная страна использовать обязательный призыв в качестве основного источника пополнения неподготовленного личного состава зависит от множества факторов, в том числе от ее культурных традиций, истории, а также, возможно, геостратегического положения, особенно в случаях, когда государству требуется большой мобилизационный ресурс для защиты своей территории. Но не в последнюю очередь это зависит от того, что государство считает более эффективным с экономической точки зрения: обязательное пребывание на военной службе или содержание профессиональной армии на контрактной основе. Единственным важным преимуществом обязательного призыва на военную службу является возможность постоянного, надежного и дешевого (во всяком случае, для оборонного бюджета государства) обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами. Но обязательный призыв имеет и другие, менее очевидные преимущества с точки зрения обеспечения армии людскими ресурсами. Например, это может быть эффективным инструментом укрепления нации на социальном уровне, особенно, когда речь идет о таком понятии, как общая ответственность за безопасность государства. Это также может быть эффективным источником пополнения профессиональной армии, когда молодые люди могут ознакомиться с преимуществами службы в рядах вооруженных сил.<sup>7</sup>

Однако с другой стороны, обязательный призыв имеет и свои недостатки. Во-первых, (хотя в данном случае могут быть и исключения из правил), многие новобранцы, подлежащие призыву на срочную службу, идут в армию только потому, что их к этому обязывает закон, и поэтому вряд ли из них выйдут действительно хорошие военнослужащие. Во-вторых, относительно короткий период срочной службы не позволяет молодому солдату получить достаточный опыт и уровень подготовки, необходимые для деятельности в сложных условиях современной войны, и не только с точки зрения овладения навыками эксплуатации и поддержания в рабочем состоянии сложной техники и систем вооружений, но и с точки зрения разнообразных задач, которые сегодня возлагаются на вооруженные силы. В-третьих, высокий уровень ротации персонала существенно увеличивает затраты на боевую подготовку личного состава и, таким образом, ставит под сомнение утверждение о том, что это действительно является более дешевым источником пополнения личного состава. На первый взгляд может показаться, что содержание личного состава, набранного по принципу обязательного призыва, обходится государственному бюджету не очень дорого. Но при этом не принимаются во внимание потенциальные потери для бюджета страны, обусловленные потерей возможностей для этих молодых людей. Ведь они могли бы учиться или работать и получать необходимый опыт в любой области экономики. Все бремя этих потерь, в конечном счете, ложится на плечи самих призывников, так как они фактически выплачивают государству налог в виде разницы между очень маленьким размером своего денежного содержания в

---

<sup>7</sup> Герхард Кюммель отмечает, что в течение последних нескольких лет в Германии около половины кадровых военных и многие из тех, которые решили продолжать службу в вооруженных силах по краткосрочным и долгосрочным контрактам, вышли из рядов новобранцев, проходивших службу на основе обязательного призыва. См. Герхард Кюммель (Gerhard Kümmel) «An All-volunteer Force in Disguise: On the Transformation of the Armed Forces in Germany», в сборнике *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*.

рядах вооруженных сил и размером заработной платы, которую они могли бы получать, если бы работали в гражданской сфере.<sup>8</sup>

В перспективе обязательный призыв может стать барьером на пути формирования эффективной структуры вооруженных сил. При наличии больших и, в то же время, дешевых трудовых ресурсов военное руководство не будет иметь стимулов для проведения модернизационных мероприятий и будет стараться подменить качество количеством. В конечном итоге, это может привести к формированию больших трудоемких вооруженных сил, в то время как развитие современной армии идет в направлении создания компактных, высокоэффективных и высокомобильных вооруженных сил. Несмотря на преимущества, которые дает обязательная срочная служба с точки зрения социального единства нации, такой тип формирования личного состава вооруженных сил представляется несовместимым с современными реалиями, с точки зрения как требований современной войны, так и современной экономики и общества. Таким образом очевидно, что преимущество при обеспечении вооруженных сил необходимыми людскими ресурсами должно отдаваться приему в ряды вооруженных сил на добровольной основе, то есть по контракту. Это позволит сформировать профессиональную армию, которая будет иметь высокий уровень образования, подготовки и соответствующего опыта, и где срок службы будет намного длиннее продолжительности срочной службы.

Решение о добровольном поступлении на военную службу является очень индивидуальным и связано с соображениями, обычно выходящими за рамки простого выбора профессии. Юноша может сделать такой выбор, например, если он ищет приключений или намерен каким-то образом изменить свою жизнь, прежде чем принимать решение о выборе дальнейшего образования или гражданской карьеры. Он также может руководствоваться соображениями, связанными с престижностью военной карьеры, патриотизмом, господствующим в военной среде духом братства и товарищества и, в отдельных случаях, это может быть желание внести в свою жизнь элемент дисциплинированности и порядка. Однако с другой стороны, решение о вступлении в ряды вооруженных сил может быть продиктовано

---

<sup>8</sup> Более глубокое сравнение социальной стоимости формирования вооруженных сил на основе обязательного призыва и на профессиональной (контрактной) основе должно учитывать эффект налогов, которые необходимо платить за каждую из этих моделей комплектования личного состава вооруженных сил. Так как прогнозируемая кривая, отображающая численность персонала, привлекаемого в ряды вооруженных сил, будет возрастать, предельная стоимость дополнительного привлечения каждого новобранца будет превышать уровень его денежного содержания. Поэтому экспоненциально будут расти общая стоимость и потери для бюджета страны в результате непоступления налогов в случае комплектования вооруженных сил на контрактной основе. Однако, учитывая, что кривая, отображающая уровень пополнения вооруженных сил, формирующихся на условиях обязательного призыва, является горизонтальной, предельная стоимость привлечения каждого дополнительного новобранца будет оставаться на уровне его денежного содержания, и поэтому общая стоимость и общие потери для бюджета страны в результате непоступления налогов в случае комплектования вооруженных сил на основе обязательного призыва будут возрастать линейно. Из этого следует, что комплектование вооруженных сил на профессиональной основе связано с более высоким уровнем общих потерь для государственного бюджета, чем формирование вооруженных сил аналогичной численности на основе обязательного призыва. См. Asch, Hosek, and Warner, «New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era», 1122.

соображениями, которые ассоциируются с выбором любой другой профессии. Это, например, ожидаемый уровень доходов и льгот, возможность повышения уровней образования и подготовки, условия труда или возможности, связанные с выходом на пенсию. Учитывая особенности военной жизни, это может быть заинтересованность и в возможностях улучшения собственного благосостояния и благосостояния своей семьи. Это, в первую очередь, возможности, связанные с жилищным обеспечением, медицинским обслуживанием, школьным образованием и организацией отпуска и отдыха. При принятии такого решения, безусловно, необходимо принимать во внимание и недостатки военной профессии. Это необходимость соблюдения дисциплины, ограниченность собственной свободы, не всегда комфортные условия жизни и труда, а также потенциальная угроза потери здоровья или жизни.

Эти преимущества и недостатки военной профессии будут сопоставляться с преимуществами и недостатками другого выбора, стоящего перед потенциальным новобранцем. Перед молодым человеком призывного возраста этот другой выбор, как правило, ограничен двумя альтернативами: это продолжение образования или трудоустройство в сфере гражданской экономики. Продолжение образования в данной возрастной группе молодых людей, как правило, означает завершение обучения среднего или средне-профессионального уровня, а затем либо трудоустройство, либо поступление в высшее учебное заведение или, возможно, поступление на военную службу. Те, кто не заканчивают курс обучения среднего или средне-профессионального уровня, как правило, либо идут на работу в гражданском секторе, либо поступают на военную службу. Хотя эта категория юношей служит важным источником молодого пополнения личного состава вооруженных сил, учитывая рост потребности военной организации в высокообразованных людских ресурсах, может получиться так, что она больше не сможет обеспечивать привлечение кандидатов требуемого уровня образования и квалификации. В любом случае, учитывая растущий уровень доходов, которые может получать молодой специалист с университетским дипломом в частном секторе, все больше молодых людей призывного возраста стремятся закончить среднее образование и поступить в высшее учебное заведение, а не вступать в ряды вооруженных сил. Те, кто поступают в вузы, получают квалификацию, которая может негативно отразиться на их намерении поступить на военную службу после получения диплома о высшем образовании, особенно учитывая, что уровень доходов, которые они будут получать в первые годы службы, не может конкурировать с доходами, гарантированными молодому выпускнику в частном секторе экономики. Эта проблема осложняется еще больше в связи с постепенным сближением военных и гражданских технологий, что повышает потребность вооруженных сил в тех же специалистах, которые пользуются большим спросом и на гражданском рынке труда.

Уровень обеспеченности вооруженных сил людскими ресурсами, независимо от того, построены ли они на профессиональной основе или на основе обязательного призыва, также зависит от количества и возрастного состава населения страны. Во многих странах сегодня наблюдаются значительные изменения возрастного состава населения. Эти изменения состоят в том, что уровень рождаемости снижается и, в то же время, возрастает продолжительность жизни. В результате население стареет, а в некоторых случаях даже начинает сокращаться. Во многих странах, особенно развитых странах Европейского континента, наблюдается тенденция к сокращению количества молодых людей возрастных категорий, являющихся традиционными источниками пополнения личного состава вооруженных сил, хотя в странах, население которых состоит преимущественно из эмигрантов (США, Канада, Австралия), эта проблема стоит не так остро. Если учесть, что значительная часть людей этой возрастной категории непригодна к военной службе по медицинским или другим причинам, что все больше из них намереваются после окончания средней школы продолжить учебу в высших учебных заведениях, и что они могут легко найти работу с относительно

высоким уровнем доходов в гражданском секторе, становится совершенно понятно, почему вооруженным силам так трудно найти необходимое количество молодого пополнения с соответствующим уровнем образования и квалификации. Еще труднее это сделать вооруженным силам, играющим незаметную роль в жизни страны или не пользующимся достаточно высоким авторитетом среди населения.

На первый взгляд может показаться, что влияние демографических перемен на возможности пополнения личного состава вооруженных сил иногда преувеличивается, особенно, если учесть современные тенденции к созданию более компактных и профессиональных армий, где ротация личного состава (текучесть кадров) будет значительно ниже. Соответственно, снижается потребность в ежегодном молодом пополнении личного состава. В таком случае можно ожидать, что необходимое количество новобранцев будет составлять очень малую часть юношей призывного возраста. Эта часть может постепенно уменьшаться, что, в свою очередь, облегчит задачу менеджмента этого людского ресурса. Но такая точка зрения может быть ошибочной. Приведем некоторые гипотетические данные на примере вооруженных сил Германии. Допустим, что призывная возрастная категория составляет от 15-ти до 24-х лет. В таком случае, базовый контингент потенциальных новобранцев для вооруженных сил Германии уменьшится с 9,4 млн. в 2008 году до 7,6 млн. в 2025 году и 7,1 млн. в 2050 году.<sup>9</sup> Если допустить, что вооруженные силы Германии будут когда-нибудь полностью формироваться на контрактной основе, а их численность останется на уровне, существующем на сегодняшний день, т.е. 250 тыс., и если предположить, что уровень сокращения по естественным и непредвиденным причинам составит 10% (в реальности он может быть намного выше), тогда в 2050 году для поддержания численности и структуры вооруженных сил на запланированном уровне необходимо будет привлечь на военную службу примерно 3-4 новобранца из каждой тысячи юношей призывного возраста. Однако, по состоянию на сегодняшний день, соответствующий средний показатель по Европе составляет 2 на тысячу.<sup>10</sup> Если такой же показатель будет и в Германии, численность ее вооруженных сил не превысит 142-х тысяч военнослужащих из необходимых 250-ти тысяч.

Для решения проблемы дефицита людских ресурсов для пополнения вооруженных сил необходимы усилия в двух направлениях. Это усиление нематериальных видов стимулирования молодых людей к поступлению на военную службу и одновременное усиление материальных стимулов и предоставление других льгот и преимуществ, в том числе, с точки зрения возможностей карьерного роста и повышения образовательного уровня, которые могли бы компенсировать молодому человеку потенциально высокий уровень доходов и другие преимущества гражданской профессии или возможность продолжения обучения в гражданском вузе.

Другими словами, армия должна обеспечить такие стимулы и преимущества, благодаря которым она рассматривалась бы населением как очень привлекательный работодатель. Особенно важно, чтобы соответствующие

---

<sup>9</sup> Федеральная служба государственной статистики США, Демографический отдел, международная база данных (United States, Census Bureau, Population Division), International Data Base, [www.census.gov/ipc/www/idb/country/gmportal.html#DI](http://www.census.gov/ipc/www/idb/country/gmportal.html#DI).

<sup>10</sup> Рикард Санделл (Rickard Sandell), «Coping with Demography in NATO Europe: Military Recruitment in Times of Population Decline», *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, 78. Санделл отмечает, что уровень сокращения личного состава по непредвиденным и естественным причинам в вооруженных силах Великобритании и Голландии составляет приблизительно 11-13%.



меры принимались тогда, когда молодые люди заканчивают среднюю школу. Ведь после начала гражданской карьеры или обучения в гражданском вузе мало кто из них будет думать о вступлении в ряды вооруженных сил. В этот важный момент времени потенциальных новобранцев нужно убедить в необходимости отложить вступление в гражданский вуз. С этой целью можно гарантировать предоставление денежной помощи для оплаты обучения после окончания срока службы по контракту, или это может быть гарантия получения конкретной профессиональной квалификации и соответствующего опыта, которые могут пригодиться при трудоустройстве после окончания военной службы. Можно применять и другие механизмы стимулирования. Например, в обмен на обязательство отслужить определенный срок в рядах вооруженных сил потенциальному новобранцу, особенно если он может и хочет стать офицером, можно непосредственно после поступления на службу предложить участие в учебных программах университетского уровня в высших учебных заведениях как гражданского, так и военного направлений. Среди других видов стимулирования можно рассматривать выплату денежного вознаграждения за поступление на военную службу или предоставление гарантий относительно свободного распределения после окончания курса подготовки или свободного выбора конкретного вида вооруженных сил, или конкретного географического региона, где юноша будет проходить военную службу. Тем странам, где вооруженные силы не играют заметной роли в жизни общества или не пользуются высоким авторитетом среди населения, кроме гарантий достойной оплаты труда и возможностей для повышения образовательного и профессионального уровней, необходимо предусмотреть и широкие информационные мероприятия, направленные на создание позитивного имиджа вооруженных сил в глазах населения страны.

### **Поддержание на требуемом уровне численности и структуры вооруженных сил**

После пополнения личного состава вооруженных сил за счет новобранцев следующей важной задачей системы кадрового менеджмента вооруженных сил должно стать поддержание требуемой структуры личного состава путем удержания на службе необходимого количества военнослужащих необходимой квалификации. С точки зрения сохранения необходимого количества личного состава, это означает надлежащее управление динамикой естественного и непредвиденного сокращения с целью предотвращения дефицита или избытка личного состава в каждой из категорий по воинскому званию, профессии, уровню квалификации и сроку пребывания на военной службе. Поэтому необходимо предусмотреть соответствующие стимулы, которые бы обеспечивали сохранение необходимого количества личного состава в случае возникновения тенденции к сокращению или стимулировали досрочный выход в отставку в случае возникновения избытка личного состава. В идеале, решение этой проблемы должно состоять в создании такой системы кадрового менеджмента, которая была бы способна оперативно и эффективно обеспечивать гармонизацию интересов каждого военнослужащего с интересами военной организации как государственного института. Это означает применение соответствующей системы стимулов, как материальных (достойная зарплата, вознаграждение за продолжение контракта), так и нематериальных, существующих в любой другой профессии, которые были бы достаточными для того, чтобы военнослужащий оставался на службе до тех пор, пока в этом будет необходимость. В случае если такая необходимость отпадет, необходимо предусмотреть стимулы, в том числе материальные (выходное пособие), для досрочного выхода в отставку. Такая система будет эффективной тогда, когда за счет соответствующего стимулирования (разнообразные вознаграждения за образцовую службу) на военной службе будут оставаться только самые компетентные и высококвалифицированные специалисты, а те, кто не соответствуют поставленным требованиям, будут иметь соответствующие стимулы для того, чтобы добровольно уйти со службы.

Эффективность управления динамикой естественного и непредвиденного сокращения личного состава в значительной мере зависит от существующей системы подписания и продолжения контрактов на тот или иной период службы. Например, такая система может предусматривать подписание контрактов на определенный фиксированный срок службы, которые могут продлеваться после окончания предыдущего контракта. Этот срок может составлять, например, 3-5 лет, и может постоянно продлеваться, начиная от приема на службу и до выхода на пенсию. Может быть и такая схема, где существуют один или два начальных периода службы, каждый продолжительностью, например, те же 3-5 лет, после окончания которых контракт подписывается на неопределенный период времени, в течение которого военнослужащий имеет право по собственному желанию оставить службу в любое время (как правило, после установленного минимального срока, когда военнослужащий предупреждает командира о своем намерении уйти в отставку). Также возможно сосуществование этих двух моделей одновременно, когда одни военнослужащие служат по фиксированным контрактам, которые постоянно продлеваются, а другие служат по бессрочным контрактам до достижения пенсионного возраста или выхода на пенсию по выслуге лет. Каждая из этих схем имеет свои преимущества и недостатки, как для вооруженных сил в целом, так и для каждого военнослужащего в отдельности. В модели, где контракт продлевается после окончания срока действия предыдущего контракта, очевидное преимущество для вооруженных сил состоит в том, что это дает возможность формировать и практически постоянно поддерживать требуемую структуру вооруженных сил по категориям возраста, профессиональной принадлежности, уровня квалификации, военного звания и показателей деятельности путем продления или отказа от продления контракта. Однако это преимущество имеет и обратную сторону, т.е. сам военнослужащий может отказаться от продолжения контракта. В данном случае большое значение имеют такие мотивы, как патриотизм, чувство общей цели и единения с коллективом, возможность проявить свои лидерские качества и чувство долга. Однако важным инструментом кадрового менеджмента с целью удержания на военной службе самых лучших представителей личного состава должны стать и другие стимулы, в том числе, вознаграждение за продолжение контракта и льготы, связанные, например, со свободным выбором места прохождения службы, а также возможности для повышения уровня подготовки и образования.

Очевидный недостаток подобной модели для военнослужащего состоит в том, что он не всегда уверен, что его контракт будет продолжен, то есть это предполагает риск потери работы. Молодые военнослужащие, как правило, не думают о таком риске, но значение этого фактора возрастает одновременно со сроком пребывания на службе.<sup>11</sup> При наличии риска утраты работы может случиться так, что высококвалифицированные представители личного состава могут отказаться от продолжения контракта в пользу более стабильного долгосрочного трудоустройства в других сферах. Эта проблема решается в случае применения второй модели, когда контракт подписывается на неопределенный период времени. Еще одно

---

<sup>11</sup> При переходе от обязательной военной службы к профессиональной армии вооруженные силы Италии на первых этапах имели серьезные проблемы с привлечением на службу добровольцев, поскольку были опасения, что не всем военнослужащим будет гарантировано постоянное трудоустройство в вооруженных силах и других государственных учреждениях по истечении первоначального трехлетнего термина службы. Со временем появился закон, который предусматривает, что каждому, кто отслужил один год в вооруженных силах на добровольной основе и был отобран для прохождения службы на четырехлетний срок, гарантируется постоянное трудоустройство. См.: Виллани (Villani), «Recruitment in a Period of Transformation: The Italian Experience».

преимущество такой модели состоит в том, что это снижает для вооруженных сил фактор непредвиденности. Но с другой стороны, это увеличивает риск того, что на службе будут оставаться лица, не соответствующие поставленным требованиям или не полностью использующие свой потенциал, и которых будет трудно уволить. Поэтому выбор конкретной модели нужно делать на основе тщательного анализа всех преимуществ и недостатков каждой из них. Самой оптимальной представляется модель, предусматривающая подписание двух первых контрактов. Первый из них подписывается на относительно короткий срок, например, на два или три года. Те, кто успешно проходят этот начальный тест, могут подписать контракт на более длительный срок (пять лет), а затем им может быть предложен бессрочный контракт. Такая модель имеет ряд очевидных преимуществ. Во-первых, это дает вооруженным силам достаточно времени для того, чтобы выделить из основной массы военнослужащих наиболее перспективных представителей и в то же время позволяет удерживать их в рядах вооруженных сил путем предложения возможности долгосрочного трудоустройства. Во-вторых, такая модель обеспечивает необходимый уровень гибкости кадрового менеджмента вооруженных сил в контексте достижения запланированных показателей численности личного состава и его распределения по профессиональной принадлежности.

Если говорить о гипотетическом примере, приведенном выше, проблему дефицита персонала в важный период между 4-м и 14-м годами службы можно решать за счет увеличения размера доходов и предоставления дополнительных льгот военнослужащим именно в этот критический период службы. Избыток личного состава в период между 15-м и 25-м годами службы, который непосредственно связан с 25-летним сроком службы, дающим право выхода на пенсию по выслуге лет, можно уменьшить или ликвидировать за счет сокращения этого 25-летнего срока (и, соответственно, и размера пенсии) до, скажем, 15-ти лет и даже меньше, а также за счет применения механизмов коррекции уровней заработной платы таким образом, чтобы количество личного состава в следующий период (т.е. до достижения военнослужащим пенсионного возраста) не превышало запланированных показателей. Если эта пенсия выплачивается из страхового пенсионного фонда, а не за счет накопительных взносов самого военнослужащего, такая мера не будет иметь значительного эффекта с точки зрения удержания на службе молодых военнослужащих, которые гораздо меньше беспокоятся о своем будущем, чем их коллеги старшего возраста. Однако она может быть очень эффективной с точки зрения регулирования численности контингента, приближающегося к сроку службы, дающему право выхода на пенсию по выслуге лет, так как она будет стимулировать военнослужащих к продолжению службы до достижения этого срока, и в то же время стимулировать их к выходу в отставку сразу же после получения права выхода на пенсию по выслуге лет. Результатом такой политики может быть резкое сокращение контингента предпенсионного возраста, как видно на Рис. 3. В данном случае желаемым решением проблемы управления динамикой сокращения личного состава была бы полная отмена пенсии по выслуге лет и перераспределение высвободившихся средств в пользу повышения существующего уровня денежного содержания, особенно для более молодого контингента. Это будет стимулировать молодых военнослужащих к продолжению службы, и в то же время высвободит финансовые ресурсы, необходимые для формирования альтернативных пенсионных схем, в том числе накопительных, с относительно коротким периодом, дающим право на такую пенсию, причем без значительного негативного влияния на динамику сокращения личного состава.

Кроме возраста и срока службы, можно предусмотреть дополнительные стимулы для удержания в рядах вооруженных сил военнослужащего в зависимости от его статуса как кормильца семьи. Например, размер денежного содержания и других видов выплат может зависеть от материального состояния и количества детей в семье, которую содержит военнослужащий. Хотя повышенный уровень заработной платы и выплат на

содержание детей и других нетрудоспособных членов семьи не связан непосредственно со стимулированием лучших результатов деятельности военнослужащего или продолжения им срока службы, он может рассматриваться военнослужащим, содержащим семью, как дополнительный стимул для продолжения военной карьеры. Кроме того, возможность получения дополнительных выплат на содержание семьи может стимулировать военнослужащего к созданию собственной семьи или увеличению количества ее членов. По сравнению с другими сферами деятельности, это повышает бремя ответственности вооруженных сил за содержание не только самих военнослужащих, но и членов их семей. Это влечет за собой дополнительные расходы из бюджета вооруженных сил на переезд военнослужащего вместе с семьей к новому месту службы, образование его детей и другие расходы, связанные с поддержкой семей военнослужащих. Таким образом, общий объем расходов, связанных с содержанием семей военнослужащих, будет выше, чем просто сумма надбавок к денежному содержанию военнослужащих на содержание их семей. Высокая степень ответственности вооруженных сил за содержание семей военнослужащих усложняет решение вопросов, связанных с обеспечением необходимого уровня боевой готовности. Это также несет в себе определенный элемент неравенства по отношению к представителям личного состава аналогичного уровня квалификации и опыта, не имеющих на содержании нетрудоспособных членов семьи. Но с другой стороны, наличие эффективных программ поддержки членов семей военнослужащих является необходимой составной частью комплекса стимулирующих мер, направленных на привлечение и поддержание на требуемом уровне необходимого количества военнослужащих и структуры вооруженных сил, особенно учитывая уникальный характер военной службы. Однако необходимо заметить, что вооруженные силы многих стран мира не предусматривают дополнительных выплат военнослужащим, содержащим семьи, поскольку считают такие расходы неоправданными.

Совершенно понятно, что динамика сокращения личного состава зависит не только от зарплаты или соображений, связанных с пенсионным обеспечением. Такое же, если не большее значение имеют вопросы равенства и справедливости. Удержание на военной службе высококвалифицированных специалистов возможно только при условии создания такой среды, где будет господствовать культ справедливости, где все военнослужащие аналогичного статуса будут иметь равные возможности, связанные с карьерным ростом или распределением по месту прохождения службы, и где ко всем будут предъявляться одни и те же требования относительно дисциплины и порядка. Добиться этого иногда бывает очень сложно, особенно когда речь идет о распределении по местам прохождения службы, некоторые из которых всегда будут более или менее привлекательными, чем другие. Военнослужащие, недовольные местом своего назначения, как с точки зрения географической местности, так и занимаемой должности, не будут иметь достаточно стимулов для качественного исполнения своих обязанностей или могут даже принять решение покинуть ряды вооруженных сил. Как и в других случаях, упомянутых выше, решение этой проблемы состоит в поиске путей гармонизации личных интересов военнослужащего с интересами и требованиями военной службы. Один из этих путей может предусматривать финансовое и нематериальное стимулирование (более привлекательное место назначения в будущем, дополнительный отпуск и т.п.) для тех добровольцев, которые согласятся проходить службу в менее привлекательных местах или на менее привлекательных должностях. Если говорить более конкретно, это может быть внедрение конкурсной системы, когда потенциальные добровольцы сами определяют минимальный уровень дополнительных выплат и льгот, которые могли бы компенсировать неудобства, связанные с пребыванием в местах и на должностях, непривлекательных для большинства представителей военного контингента. Сравнивая уровень квалификации потенциальных претендентов, и учитывая другие факторы, например, срок службы, остающийся

до окончания существующего контракта конкретного претендента, выбирается претендент, предъявляющий минимальные требования (теоретически они должны соответствовать как интересам самого претендента, так и требованиям конкретного места службы). Такая схема позволяет учитывать специфические требования военнослужащего, и, таким образом, дает ему возможность влиять на распределение мест назначения, а в конечном итоге, и на собственную военную карьеру. Поэтому она может быть полезной с точки зрения поддержания на надлежащем уровне численности и структуры личного состава и обеспечения дополнительных стимулов для личного состава всех видов вооруженных сил.<sup>12</sup>

Система кадрового менеджмента вооруженных сил должна не только способствовать повышению привлекательности военной службы для каждого конкретного потенциального новобранца и заботиться не только о поддержке на нужном уровне численности и структуры личного состава, но и добиваться обеспечения интересов вооруженных сил, связанных с максимально длительным удержанием на военной службе нужных людей с нужной профессиональной квалификацией. Предложение о продолжении срока военного контракта необходимо рассматривать не как право, а как привилегию, которая позволяет вооруженным силам избавляться от тех военнослужащих, которые не способны или не хотят соответствовать поставленным перед ними требованиям и задачам. Важно, чтобы право продолжать службу в вооруженных силах после начального срока службы предоставлялось только тем, кто уже на деле доказал свою компетентность и показал высокие результаты деятельности. Аналогичные задачи должна решать и система повышения военнослужащих в звании и должности, отбирающая самых перспективных представителей личного состава с точки зрения возможностей, личных качеств и способности занимать более высокие руководящие должности, и отсеивающая тех, кто не соответствует поставленным требованиям и задачам.

## **Новая парадигма: переход от закрытой системы к системе открытого типа**

Независимо от методов, применяющихся для управления динамикой сокращения численности личного состава, они должны применяться по-разному для каждой конкретной профессиональной категории военнослужащих. Различия в их применении могут быть очень существенными, так как очень разной может быть динамика сокращения личного состава в каждой из соответствующих категорий. Например, опыт участия в боевых операциях имеет ценность только для вооруженных сил, и только в исключительных случаях он может применяться в других сферах деятельности. Поэтому можно ожидать, что при принятии решения о продолжении срока пребывания на службе, разница между предложенным уровнем зарплаты и ожидаемым уровнем доходов в гражданском секторе не будет иметь большого значения для специалистов в сфере проведения боевых операций. Но для профессионалов, специализирующихся в таких сферах, как информационные технологии, техника и оборудование, пилотирование летательных аппаратов или инженерия, которые могут легко найти применение своим знаниям и опыту в невоенной сфере, предложенный уровень доходов по сравнению с ожидаемым уровнем доходов в гражданском секторе будет играть далеко

---

<sup>12</sup> Ряд экспериментов с аукционными схемами подобного рода провели вооруженные силы США. См. Дональд Дж. Симрот и Майкл Л. Хансен (Donald J. Cymrot and Michael L. Hansen), «Overhauling Enlisted Careers and Compensation», *Filling the Ranks*, 137-142.

не последнюю роль, когда придет время делать выбор между продолжением службы в вооруженных силах и возможностью трудоустройства за пределами военной организации. При этом необходимо иметь в виду, что срок сохранения профессиональных навыков, необходимых для военной службы, будет разным для разных категорий военных профессий. Например, умения, навыки и способность к ведению боевых действий, успех которых в значительной степени зависит от возраста, состояния здоровья и активности участников, сохраняются на протяжении всего 10-15 лет, в то время как технические специалисты, инженеры или военные врачи могут сохранять и активно использовать свои знания, навыки и опыт в течение нескольких десятилетий. Из этого вытекает очень серьезное противоречие. С одной стороны, люди, обладающие знаниями, навыками и опытом, которые быстро утрачиваются и имеют очень мало шансов на применение в невоенной сфере деятельности, практически не имеют стимулов для увольнения из рядов вооруженных сил, когда их физическое состояние уже не позволяет качественно выполнять свои обязанности, а их ценность для вооруженных сил начинает постепенно снижаться. С другой стороны, наиболее перспективные специалисты с точки зрения трудоустройства в гражданском секторе, которые в то же время являются наиболее ценными для вооруженных сил с точки зрения возможностей сохранения и эффективного применения своих профессиональных навыков и опыта, почти не имеют стимулов для того, чтобы оставаться в рядах вооруженных сил, за исключением случаев, когда предложенный уровень денежного содержания и других выплат и льгот значительно превышает ожидаемый уровень доходов в гражданском секторе. Отсутствие гибкой пенсионной системы и невозможность осуществления маневра в сфере оплаты труда по тарифному разряду ослабляют возможности вооруженных сил в борьбе за специалистов, имеющих привлекательные перспективы трудоустройства в частном секторе. Для того, чтобы иметь достаточное количество специалистов таких категорий и поддерживать на необходимом уровне структуру вооруженных сил по категориям профессиональной квалификации, вооруженные силы должны иметь возможность успешно конкурировать с гражданским сектором в плане возможностей оплаты труда специалистов аналогичного уровня квалификации и должности.<sup>13</sup> Однако жесткая система оплаты труда и предоставление льгот военнослужащим всех профессиональных категорий независимо от их полезности для вооруженных сил не позволяют материально стимулировать специалистов самых нужных категорий, и в то же время вынуждают вооруженные силы платить слишком высокую зарплату специалистам некоторых профессиональных категорий, которая не соответствует уровню их нужности и полезности для военной организации. Поэтому, поощрение специалистов наименее полезных для вооруженных сил профессиональных категорий к продолжению военной службы будет приводить к постоянному ухудшению требуемой структуры вооруженных сил по признакам возраста и профессиональной специализации.

Очевидно, что для решения этой проблемы необходимо предусмотреть создание гибкой системы денежного обеспечения и пенсионной системы вооруженных сил. Если говорить в целом, это требует большей дифференциации военнослужащих в течение всего срока службы по всем атрибутам службы, т.е.

---

<sup>13</sup> Это будет означать значительное возрастание уровня дифференциации в размерах оплаты труда военных специалистов разных профессиональных категорий в соответствии с уровнем дифференциации, существующим в сфере гражданской экономики. Рост дифференциации в уровне доходов специалистов разных профессиональных категорий может иметь негативные моральные последствия для личного состава вооруженных сил, так как это нарушает принципы общего вознаграждения и общей жертвы, являющиеся важной составной частью военной этики.

условиям привлечения на военную службу, подготовке и образованию, и распределению и размещению в местах назначения, а также условиям службы, в том числе пенсионном обеспечении и уровню денежного обеспечения и других видов выплат. Дифференциация должна начинаться с военнослужащих уже самого нижнего уровня (новобранцев). То есть схемы организации их подготовки, а также размер денежного содержания должны определяться в зависимости от их квалификации и образовательного уровня. Для разных профессиональных категорий военнослужащих должны быть разными сроки пребывания в определенном месте и на определенной должности, разные требования, касающиеся присвоения очередных званий или продвижения по службе, и разные сроки обязательного выхода на пенсию. Схемы оплаты труда разных профессиональных категорий военнослужащих должны определяться с учетом уровня оплаты труда соответствующих специалистов в частном секторе экономики. Пенсионная система, например, для специалистов в сфере боевых операций, должна предусматривать стимулы для более раннего выхода на пенсию по сравнению со специалистами других профессиональных категорий.

В то же время, подходы к развитию карьерных возможностей разных военных специалистов должны приближаться к подходам, применяемым для развития карьерных возможностей специалистов аналогичного профиля в гражданской экономике. Другими словами, эти подходы должны быть более дифференцированными по всей вертикали вооруженных сил, и в то же время они должны быть более горизонтально интегрированными в экономику государства в целом. Например, технический специалист вооруженных сил имеет совсем другие возможности карьерного роста и условия службы, чем, например, авиационный пилот, и эти различия должны адекватно отображать возможности специалистов аналогичной квалификации в сфере гражданской экономики. Для членов боевых подразделений, имеющих значительно меньше шансов на трудоустройство в гражданской сфере, схема их пребывания в рядах вооруженных сил должна предусматривать такие механизмы оплаты труда, продвижения по службе и увольнения на пенсию, которые обеспечивали бы быструю ротацию личного состава нижних уровней подчинения и в то же время стимулировали бы наиболее перспективных специалистов к занятию руководящих постов более высокого уровня.

Необходимость такой перестройки всей схемы пребывания военнослужащего в рядах вооруженных сил обусловлена, в том числе, изменениями, происходящими в демографической, экономической и стратегической средах современного общества, особенно в условиях дальнейшей децентрализации и изменений в жизни каждого человека, вызванных процессами глобализации. Децентрализация несколько противоречит таким традиционным понятиям вооруженных сил, как централизованная иерархия, единоначалие и унификация, но даже методы ведения боевых действий, особенно в условиях комплексных операций, сегодня развиваются именно в этом направлении. Необходимость внедрения разных схем пребывания в рядах вооруженных сил, предусматривающих разные уровни денежного обеспечения и военных льгот для специалистов разных профессиональных категорий, ставит перед системой кадрового менеджмента вооруженных сил несколько важных вопросов. Во-первых, это требует значительно большей дифференциации и гибкости в схемах и размерах оплаты труда специалистов одного и того же воинского звания, но имеющих разную профессиональную специализацию. Военная организация, которая традиционно строилась на условиях жесткой иерархии, все-таки ориентирована на совместную работу ради достижения общего успеха, особенно в современных условиях трансформации вооруженных сил. Однако, учитывая, что успех работы в команде предусматривает сотрудничество, а не конкуренцию, разные размеры денежного вознаграждения для разных специалистов,

которые внедряются именно с целью достижения общего успеха, а не в интересах того или иного члена команды, могут иметь негативные последствия для успеха совместной деятельности.

Существенная разница в размерах денежного обеспечения специалистов разных профессиональных категорий может создать ситуацию, когда специалист, к примеру, в сфере информационных технологий или ремонта и технического обслуживания летательных аппаратов будет получать значительно большую зарплату, чем военнослужащий старшего звания, но не владеющий техническими знаниями и навыками этого специалиста. Такое положение будет противоречить самой концепции военной иерархии и уровню ответственности, без которых не может существовать и эффективно функционировать военная организация, в частности, в случаях, когда более высокооплачиваемый военнослужащий может оставить службу и легко трудоустроиться в гражданской сфере, где ему гарантирован такой же или даже более высокий уровень доходов. Поэтому необходимо предусмотреть механизмы, которые бы позволяли уравнивать уровень оплаты труда специалиста независимо от его военного звания и уровня подчинения. Подобную практику с целью привлечения высококвалифицированной рабочей силы уже широко применяют предприятия и учреждения системы высшего образования, и эта тенденция становится нормой на современном гибком рынке труда. Если аналогичных подходов не будут придерживаться и вооруженные силы, они рискуют остаться на обочине технического прогресса и, соответственно, не смогут реализовать свои амбиции в сфере внедрения высокотехнологичных систем вооружений и военной техники.

Дифференциация в системе оплаты труда и других условий пребывания на военной службе специалистов разных профессиональных категорий, а также их постепенное приближение к условиям, существующим в гражданской сфере, радикально меняет традиционную модель вооруженных сил как закрытой системы. От сближения к взаимозаменяемости всего один шаг, и этот фактор будет способствовать превращению военной организации в систему более открытого типа, т.е. систему, которая позволит вооруженным силам решать проблему дефицита специалистов определенной профессиональной квалификации за счет привлечения профессионалов непосредственно с гражданского рынка труда. Соответственно, при условии стабильной ситуации в стране, военнослужащие будут иметь больше возможностей для трудоустройства в гражданском секторе или продолжения обучения за пределами военной организации, и при этом смогут при желании в любое время вернуться в ряды вооруженных сил.

Более высокий уровень открытости вооруженных сил с точки зрения возможности привлечения специалистов из гражданского сектора позволит решить несколько проблем. Во-первых, то, что до сих пор считалось недостатком военной организации – а именно невозможность конкурировать с гражданским сектором за квалифицированных специалистов в высокотехнологичных сферах, без которых сегодня невозможно ведение современной войны – может превратиться в их достоинство. При условии большей открытости вооруженных сил, они, за счет привлечения в свои ряды профессионалов из гражданского сектора, смогут оперативно ликвидировать дефицит специалистов определенной профессиональной квалификации, для чего в условиях закрытости системы понадобился бы не один год. Во-вторых, вооруженным силам уже больше не придется расходовать ресурсы на образование и подготовку специалистов, в частности, в технической и управленческой сферах, которых уже и так достаточно в других сферах деятельности. Учитывая, что именно предприятия гражданского сектора экономики занимают лидирующие позиции в сфере разработки новых технологий, особенно информационных технологий и электронных систем, которые так нужны вооруженным силам для решения будущих задач, очевидно, что создание необходимых знаний и опыта в отдельных сферах можно было бы намного эффективнее обеспечить за



пределами военной организации, а не внутри нее. В таких сферах модель, где карьера военнослужащего состоит как из пребывания на военной службе, так и из трудоустройства в частном секторе экономики, представляется наиболее оптимальным, если не единственным решением проблемы гармонизации интересов отдельного члена военной организации и вооруженных сил в целом.<sup>14</sup>

Однако, несмотря на все эти потенциальные преимущества, дальнейшее сближение профессиональных структур вооруженных сил и гражданского сектора требует решения ряда серьезных вопросов, касающихся, прежде всего, схемы пребывания в рядах вооруженных сил и уровня подчиненности. Например, каким образом можно интегрировать в иерархическую систему вооруженных сил новобранца, владеющего необходимыми знаниями и навыками, но не имеющего военного опыта? Или как офицер может стать генералом, если он начинает свою военную карьеру в ранге полковника? Но самый важный вопрос состоит в том, что дальнейший рост возможностей для перетекания специалистов гражданской сферы в военную и наоборот нарушает основные законы корпоративности и воинской дисциплины, на которых сроятся боевые возможности военной организации государства. Другими словами, если армия будет представлять собой только совокупность специалистов разных профессий, она не сможет эффективно действовать как единая команда для достижения общей цели.

Большинство из этих вопросов вполне решаемы. Прежде всего, для специалистов разных профессиональных категорий должны применяться разные модели их пребывания в рядах военной организации с разными требованиями, касающимися приема либо возвращения в ряды вооруженных сил специалистов гражданского сектора. Но при этом для каждой их профессиональных категорий специалистов, не имеющих военного опыта, необходимо предусмотреть определенный курс минимальной базовой подготовки для ознакомления с правилами и идеалами военной организации. Впоследствии на разных этапах их военно-гражданской карьеры они должны принимать участие в совместных тренировочных мероприятиях, где они будут работать в единой команде и учиться эффективно применять свои знания, навыки и опыт ради достижения общей цели. Такие тренировочные курсы должны на регулярной основе проводиться и для специалистов, уже имеющих военный опыт, причем программа курса должна

---

<sup>14</sup> Эш и Уорнер отмечают, что жесткость схемы карьерного роста в традиционной модели может иметь негативные последствия и для систем вооруженных сил, связанных с оплатой труда и карьерным ростом. При невозможности привлечения на военную службу специалистов из гражданского сектора экономики, военная профессия потребует более высокого уровня образования уже на начальном этапе службы с тем, чтобы обеспечить наличие специалистов соответствующей квалификации на дальнейших этапах военной карьеры. Поскольку все возможности новобранца на начальных этапах службы выявить невозможно, единственный путь для привлечения на военную службу действительно способных и образованных молодых людей состоит в повышении уровня оплаты уже на начальном этапе военной службы, а также повышении общих требований к кандидатам на вступление в ряды вооруженных сил. Кроме того, вследствие закрытости структуры военной организации, система оплаты труда в вооруженных силах не отличается гибкостью, в отличие от систем оплаты труда, существующих в организациях, где отсутствуют ограничения на прием специалистов «со стороны». См. Beth J. Asch and John T. Warner, «A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military», *Journal of Labor Economics* 19, no. 3 (July 2001): 523-562.

разрабатываться отдельно для каждой профессиональной категории военнослужащих. Кроме того, необходимо поддерживать практику перетекания специалистов из одной профессиональной категории в другую в пределах военной организации. При этом, как и в других случаях, описанных выше, необходимо добиваться гармонизации интересов конкретного специалиста с интересами военной организации. Для этого можно предусмотреть возможность переквалификации специалиста в рамках военной организации. Однако, по его желанию, необходимо дать ему возможность самому выбирать пути повышения своего профессионального уровня, в том числе на базе гражданского учебного заведения или даже через трудоустройство в гражданской сфере. Такой подход обеспечит вооруженным силам дополнительные преимущества, например, возможность получения новых знаний и опыта, а значит и возможность более гибкого использования личного состава.

С другой стороны, это, скорее всего, еще больше сузит возможности трудоустройства в гражданской сфере для специалистов по ведению боевых действий. Однако необходимо учитывать, что концепция военной операции постоянно трансформируется. Хотя военная операция будет, как и прежде, предусматривать, в первую очередь, ведение боевых действий, вооруженные силы будут все чаще привлекаться к участию в деятельности по стабилизации ситуации в том или ином регионе земного шара и его восстановлению в постконфликтный период, что предполагает координацию действий и совместную работу с гражданскими организациями. Таким образом, это даст вооруженным силам еще одно важное преимущество, состоящее в том, что специалисты с военным опытом смогут обрести новый опыт путем трудоустройства в гражданских организациях, занимающихся аналогичными видами деятельности. Кроме того, учитывая, что управление войсками в рамках таких больших комплексных схем, будет как и прежде, осуществляться специалистами старших уровней подчинения, более свободное перемещение таких специалистов между вооруженными силами и руководящими постами в частных компаниях, правительственных и международных организациях будет очень полезным для вооруженных сил с точки зрения расширения и развития управленческого опыта боевых специалистов.

При внедрении структур личного состава, где пребывание в рядах вооруженных сил будет предусматривать возможность трудоустройства в гражданском секторе, ключевую, если не самую важную роль будут играть резервные подразделения. Роль и место резервного персонала в структуре вооруженных сил многих стран мира в последние несколько десятилетий очень сильно изменились. Резервные подразделения традиционно составляли основу мобилизационного ресурса государства, необходимого для защиты его территории, в то время как подразделения регулярных войск, формируемые на профессиональной основе, обеспечивали механизмы подготовки, администрирования и командования, необходимые для формирования, комплектования и размещения этого мобилизационного ресурса. Однако, в наш век глобализации, когда требования безопасности большинства стран мира определяются с учетом состояния международной стабильности, очень немногие страны рассматривают защиту собственной территории в качестве главной задачи своих вооруженных сил. Как результат, резервные подразделения превратились, главным образом, в источники узкопрофессиональных специалистов, в том числе и боевого направления, которые, в случае необходимости, могут использоваться для заполнения соответствующих вакантных должностей в подразделениях регулярных сил. В некоторых случаях это происходит на уровне конкретного подразделения, однако практический опыт проведения совместных тренировок резервных сил достаточного высокого уровня исключает такую возможность, особенно когда речь идет о боевых подразделениях. Как это ни парадоксально, но резервные подразделения узкопрофессионально-

го направления, использующиеся по своему гражданскому назначению, могут быть очень ценным ресурсом в условиях реальной операции.<sup>15</sup>

Члены резервных подразделений совмещают свою гражданскую карьеру с пребыванием на военной службе на условиях совместительства таким образом, что они могут работать по своей гражданской специальности, и в то же время продолжать пребывание в рядах вооруженных сил. Пребывание в рядах вооруженных сил позволяет им поддерживать свои основные военные навыки и, что очень важно, оставаться в среде, где господствуют законы военной жизни. Это также позволяет им совершенствовать свои отдельные навыки в соответствии с требованиями вооруженных сил. Таким образом, идеальным механизмом развития карьеры, объединяющей в себе пребывание на военной службе и трудоустройство в гражданском секторе, является именно участие в деятельности подразделений резервных сил. В таком случае, подразделения резервных сил превращаются в своего рода «транзитный пункт», способствующий свободному перемещению специалистов с должностей в гражданском секторе на должности в подразделениях регулярных сил и наоборот. Это также может быть идеальным механизмом для отбора и привлечения на военную службу людей, владеющих определенными навыками, необходимыми для поддержания запланированной структуры вооруженных сил, и одновременно имеющих желание и возможности для того, чтобы в их профессиональной карьере периоды работы в гражданской экономике чередовались с пребыванием в рядах вооруженных сил. Такой подход позволит повысить конкурентоспособность вооруженных сил на рынке рабочей силы необходимой им квалификации, и в то же время позволит им более гибко использовать механизмы обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами.

Безусловно, существуют и другие пути достижения необходимого уровня гибкости в случае, если традиционная система пополнения и подготовки личного состава не сможет достаточно оперативно обеспечивать необходимые изменения численности и структуры вооруженных сил. Один из таких путей состоит в привлечении гражданских служащих к исполнению военных функций (в частности, административных и других функций, не связанных с участием в боевых действиях) – либо на определенный короткий период времени, либо на постоянной основе. Очевидным преимуществом такого альтернативного решения является возможность быстрого внедрения в военную организацию людей, владеющих необходимыми навыками и опытом, однако это возможно только при наличии достаточно эффективных бюрократических механизмов трудоустройства на государственной службе. С другой стороны, гражданские служащие, как правило, не владеют необходимыми военными навыками и опытом, и не могут быстро приспосабливаться к условиям военной среды. Тем не менее, если это не имеет критического значения для работы на определенных должностях, возможно, есть смысл назначать на эти должности исключительно гражданский персонал.

Еще один путь, получивший достаточно широкое распространение в последние несколько лет, это аутсорсинг, то есть контрактная передача гражданскими структурами отдельных функций военной организации. Важное преимущество аутсорсинга состоит в возможности использования необходимых знаний, навыков и опыта с целью своевременного и эффективного выполнения поставленных задач в рамках конкретной операции. Такой путь может быть и более дешевым по сравнению с механизмами, когда для оказания тех или иных услуг вооруженные силы используют военнослужащих или собственный гражданский персонал,

<sup>15</sup> Переписка с членами подразделений американского Корпуса морской пехоты, проходящих службу в Ираке.

так как подрядные организации с целью получения контрактов стараются максимально снизить стоимость своих услуг, и в то же время они, как правило, имеют возможности для использования экономичных механизмов, недоступных для государственных организаций. Фирмы-подрядчики также могут использовать источники рабочей силы, услуги которых будут обходиться дешевле услуг гражданских служащих. Но с другой стороны, в случаях, когда есть дефицит специалистов, способных оказывать необходимые услуги, или когда оказание услуг связано с определенным риском для здоровья и жизни их исполнителей, подрядные фирмы имеют возможность более гибко подходить к вопросам оплаты труда своих сотрудников и платить им даже более высокую зарплату, чем позволяют возможности государственной бюрократической машины. Однако исполнение некоторых функций военной организации на условиях аутсорсинга имеет и такие недостатки, как невозможность контролировать ход выполнения работ или пересматривать условия контракта в случае возникновения новых обстоятельств. Важное значение в этом контексте имеет и надежность подрядчика, особенно в случае, когда гражданские работники отказываются от выполнения работ в условиях, где существует риск для их здоровья и жизни и при этом они, в отличие от военнослужащих, не несут за это никакой другой ответственности, кроме финансовой. В этом контексте встает и вопрос юридического статуса фирмы-подрядчика, учитывая наличие определенных ограничений на оказание гражданскими структурами услуг в интересах военной организации. С учетом этих ограничений, использование гражданских работников и подрядчиков с целью достижения необходимого уровня гибкости при обеспечении вооруженных сил людскими ресурсами следует рассматривать как временную меру. Методы решения этой проблемы на длительную перспективу должны предусматривать использование возможностей современного рынка труда, который становится все более гибким, а также привлечение через мощную резервную систему высококвалифицированных специалистов с предоставлением им права свободного перехода в течение своей профессиональной карьеры с военной службы в сферу гражданского трудоустройства и наоборот.

## Выводы

Глобализация и технический прогресс диктуют необходимость реформирования организационной структуры военной организации и ее оперативной доктрины, а также требуют переоснащения вооруженных сил новыми видами ВВТ. Все эти мероприятия необходимы для достижения требуемого уровня мобильности и обеспечения возможности быстрого реагирования на самые разные угрозы, которые могут возникнуть в современном нестабильном мире. Учитывая, что все эти реформы будут касаться, в первую очередь, личного состава военной организации, очень важно, чтобы и система кадрового менеджмента могла оперативно и гибко реагировать на появление новых требований по обеспечению вооруженных сил специалистами соответствующего возраста, уровня подготовки, профессиональной квалификации и военного звания. Но военная организация по своей природе является системой закрытого типа. Такая система требует большого количества времени для трансформирования своей структуры в соответствии с новыми требованиями, обусловленными изменениями ситуации. Особенно это касается ликвидации избытка или, наоборот, дефицита личного состава определенных профессиональных категорий. В то же время, демографические изменения и возрастание потребности в специалистах, пользующихся большим спросом и на гражданском рынке труда, усиливают конкуренцию между военной организацией и гражданским сектором экономики за людские ресурсы определенных профессиональных категорий. Оба этих фактора – то есть инертность внутренней

структуры традиционной системы кадрового менеджмента вооруженных сил, с одной стороны, и внешняя конкуренция со стороны гражданского сектора на рынке специалистов определенных профессиональных категорий, с другой стороны – будут препятствовать успешной трансформации вооруженных сил, и в то же время потребуют создания новых подходов к кадровому менеджменту вооруженных сил, позволяющих быстро менять численность и структуру личного состава в соответствии с поставленными требованиями.

Обеспечение возможности оперативного реагирования на новые требования вооруженных сил относительно численности и структуры личного состава означает усиление стимулов для привлечения на военную службу либо продолжения военной службы специалистов требуемых профессиональных категорий. Это предполагает создание такой системы кадрового менеджмента вооруженных сил, которая имела бы достаточный уровень гибкости для решения таких вопросов, как уровень оплаты труда, условия выхода на пенсию, выплата денежного вознаграждения за продолжение контракта либо выход на пенсию (выходное пособие), стимулирование военнослужащих к занятию определенных должностей и повышению образовательного уровня, причем таким образом, чтобы обеспечить гармонизацию личных интересов каждого конкретного военнослужащего с интересами военной организации в целом. Это также означает, что уровень денежного обеспечения и других выплат для специалистов вооруженных сил должен соответствовать аналогичным показателям в частном секторе экономики. Методы управления военным персоналом должны быть более инновационными и гибкими и в таких направлениях, как использование возможностей гибкого рынка труда и обеспечение более высокого уровня открытости профессиональной структуры личного состава с точки зрения возможности привлечения высококвалифицированных специалистов с гражданского рынка труда и возможности их возвращения в гражданский сектор экономики или возвращения из гражданского сектора экономики в ряды вооруженных сил. Трансфер специалистов между военной и гражданской организациями может происходить через подразделения резервных сил, которые могут стать мощным катализатором процессов повышения уровня гибкости системы обеспечения вооруженных сил специалистами необходимых профессий. С этой точки зрения, резервные силы превращаются в один из ключевых элементов общего реформирования военной организации.

Однако деятельность системы регулирования численности и структуры личного состава вооруженных сил никогда не будет успешной, если она не будет полностью интегрирована с действующей системой военного планирования и бюджетной системой вооруженных сил, обеспечивающих связь между имеющимися ресурсами и стратегией военной безопасности государства, и постоянно анализирующих схемы распределения и использования этих ресурсов на предмет соответствия этой стратегии. Только таким образом можно логично определить уровень потребности в людских ресурсах той или иной категории, и не только с точки зрения их количества, но и с точки зрения всего спектра необходимых атрибутов, в том числе профессиональной специализации, возраста, опыта и воинского звания. Соответственно, планирование требований к людским ресурсам в идеале должно стать неотъемлемой составляющей частью общего военного планирования на каждом из этапов общего периода планирования.

При планировании стратегического уровня, скажем, на 20 лет, главной целью должно стать определение общих параметров планирования на основе прогнозной оценки будущего стратегического окружения и перспективных образцов ВВТ с точки зрения их влияния на численность и структуру вооруженных сил, которые понадобятся в будущем. На данном этапе, в процессе планирования необходимо принимать во внимание и такой фактор, как общее влияние прогнозируемых перемен в демографической, экономической и социальной средах на возможные методы формирования структуры личного состава. По результатам соответствующего анализа впоследствии определяются изменения, которые необходимо будет внести в систему

кадрового менеджмента вооруженных сил с целью обеспечения необходимой численности и структуры личного состава. При долгосрочном планировании, например, на период от 10-ти до 15-ти лет, требования относительно численности и структуры личного состава определяются после стабилизации структуры личного состава и утверждения планов закупки новых видов ВВТ. Далее, запланированные показатели сравниваются с соответствующими прогнозными показателями для определения категорий, где может возникнуть дефицит или избыток личного состава, и по результатам такого сравнительного анализа определяются механизмы для ликвидации диспропорций в структуре личного состава, которые могут возникнуть в будущем.

При оперативном планировании, например, на период от 3-х до 5-ти лет, определяются потребности в специалистах для конкретных должностей в пределах установленной организационной структуры, а затем начинается поиск конкретных специалистов для назначения на эти должности. Для того чтобы система обеспечения людскими ресурсами была достаточно гибкой и могла оперативно реагировать на новые требования и постоянно поддерживать на требуемом уровне численность и структуру личного состава, необходимо, чтобы планирование людских ресурсов на всех трех уровнях, т.е. стратегическом, долгосрочном и оперативном, происходило в рамках единого, согласованного и непрерывного процесса на ежегодной основе.<sup>16</sup>

Как и другие ключевые элементы военной реформы, реформа системы менеджмента людских ресурсов вооруженных сил будет наталкиваться на организационные и политические препятствия, которые неминуемо возникают на пути любого процесса перемен. Препятствование переменам обусловлено самой природой перемен, и это даже полезно, потому что перемены ради перемен могут обойтись очень дорого и привести к очень неприятным или даже непоправимым последствиям, особенно, когда речь идет о вооруженных силах, где последствия перемен, если они идут в неправильном направлении, могут быть действительно катастрофическими. Поэтому, как и при реализации других реформ в рамках трансформации военной организации, важно, чтобы новые концепции менеджмента людских ресурсов перед их внедрением сначала проходили стадию экспериментов и испытаний. Эксперименты дают возможность выявить недостатки новых концепций и оценить их возможные последствия, разработать схемы практического внедрения новых концепций, продумать механизм действий в случае возникновения непредвиденных последствий и, в конечном счете, минимизировать влияние возможных негативных последствий или полностью их ликвидировать. Но важнейшее значение процесса экспериментов и испытаний новых концепций менеджмента людских ресурсов вооруженных сил состоит в том, что, в случае успешного испытания этих новых концепций, они будут позитивно восприниматься руководителями и должностными лицами, которые будут заниматься их реализацией, а также теми военнослужащими, которые непосредственно подпадают под действие новых концепций. В конечном счете, система менеджмента людских ресурсов вооруженных сил направлена на военнослужащих как носителей конкретной военной культуры, а не на систему в целом. Поэтому темпы реформы системы менеджмента людских ресурсов будут определяться темпами культурных изменений, а не изменений в сфере технологий или оперативных концепций, и очень важно, чтобы эти изменения шли в правильном направлении.

---

<sup>16</sup> Один из примеров такой структуры планирования приводится в докладе Министерства национальной обороны Канады (Canada, Department of National Defense) по вопросам стратегии управления людскими ресурсами вооруженных сил: *Military HR Strategy 2020* (Ottawa: Minister of National Defence, 2002), [www.forces.gc.ca/hr](http://www.forces.gc.ca/hr).

## Раздел 6

# Менеджмент в сфере закупочной деятельности

Энтони Лоуренс

### Вступление

Закупочная деятельность вооруженных сил – это процесс, направленный на приобретение у внешних организаций необходимой техники, оборудования и услуг и их использование с целью достижения необходимых военных возможностей.<sup>1</sup> В качестве «внешних» организаций, как правило, выступают предприятия оборонной промышленности, осуществляющие поставки необходимой техники, оборудования или услуг на основе контрактных схем, на которых базируется система поставок вооруженных сил. В большинстве случаев под термином «оборудование» имеются в виду системы вооружений, военная техника и другие материально-технические средства. Однако процесс закупок может быть направлен и на приобретение необходимых военной организации невоенных товаров, например, информационных систем управления или объектов оборонной инфраструктуры. Термин «услуги» означает нематериальные средства, которые необходимы для развития военного потенциала и могут предоставляться из внешних источников. Это могут быть, например, консультационные услуги, услуги материально-технического и тылового обеспечения или услуги, связанные с повышением уровней образования и подготовки личного состава.

Закупочная деятельность состоит, главным образом, из процессов закупок. Это общий термин, обозначающий приобретение государственными органами необходимых товаров и услуг из внешних источников. Однако, кроме закупок как таковых, закупочная деятельность имеет и множество других компонентов.

---

<sup>1</sup> Возможности/потенциал (Capability): «Оперативный результат или эффект, которого необходимо достичь пользователям оборудования» (Глоссарий «Системы управления закупочной деятельностью вооруженных сил Великобритании», (U.K. MoD Acquisition Management System Glossary, at [www.ams.mod.uk](http://www.ams.mod.uk)).

Современные системы вооружений очень сложны и дороги, и они часто используются вооруженными силами в течение многих лет. Решения, принимаемые на начальных этапах конкретного проекта военных закупок, в частности, когда речь идет об определении потребности в том или ином виде вооружений или военной техники, могут иметь серьезные последствия, и если эти последствия не предусматривались в процессе планирования дальнейшей деятельности вооруженных сил, это может привести к срыву сроков или провалу всего закупочного проекта в целом. Поэтому проект закупки определенного вида вооружений или военной техники должен разрабатываться с учетом этого фактора. То есть такой проект необходимо рассматривать как единый комплексный процесс, начиная с определения потребности в том или ином оборудовании и заканчивая его приобретением, использованием по назначению и утилизацией по окончании срока эксплуатации. Поэтому закупочная деятельность состоит из работы по определению потребности в том или ином оборудовании или услугах, необходимых военным пользователям, приобретению этих услуг или оборудования, его поддержки и обслуживания в течение всего срока эксплуатации и, наконец, утилизации по истечении срока эксплуатации.

Важно подчеркнуть, что закупочная деятельность направлена не только на обеспечение военных пользователей необходимым им оборудованием или услугами, но и рациональное использование военного бюджета государства. Это значит, что налогоплательщики должны быть уверены в том, что их деньги расходуются эффективно и что покупаемые товары и/или услуги являются наиболее оптимальными с точки зрения соотношения цена/качество. Это требует от руководителей закупочных проектов принятия взвешенных решений с точки зрения достижения наиболее оптимального соотношения между потребностями будущих пользователей техники, оборудования, вооружений или услуг и стоимостью проекта и его временными параметрами. Принятые решения должны гармонично сочетать в себе все существующие требования и ограничения, которые часто конфликтуют между собой. Для достижения этой цели закупочная деятельность должна быть объективной, управляемой, контролируемой, хорошо упорядоченной и прозрачной. Но в закупочной деятельности неизбежно присутствует риск непредвиденных событий, которые могут привести к катастрофическим последствиям. Многие из современных систем вооружений являются очень сложными, высокотехнологичными и дорогими системами, рассчитанными на длительный срок эксплуатации. По этой причине именно процесс закупок представляет собой наиболее рискованный вид деятельности военной организации в мирное время, и успех этой деятельности зависит от эффективного менеджмента соответствующих процессов. Менеджмент закупочной деятельности направлен на применение соответствующих методов и процессов с целью сокращения существующих рисков и обеспечения достижения вооруженными силами требуемых возможностей за требуемое время и приемлемую цену.

В данном разделе рассматриваются несколько вопросов, связанных с менеджментом закупочной деятельности. При этом вопросы менеджмента закупочной деятельности как такового рассматриваются в более широком контексте. В частности, приводятся примеры некоторых процессов, обусловленных принятием определенных решений еще до начала проекта по закупке того или иного вида военной техники или системы вооружений. При этом использование целого ряда стратегий закупочной деятельности рассматривается как способ достижения наилучшего результата процесса закупки необходимого оборудования или услуг и демонстрации выбранных образцов заинтересованным сторонам, а различные этапы закупочной деятельности рассматриваются как средства менеджмента конкретного закупочного проекта после его официального утверждения и начала реализации.



## Составляющие закупочной деятельности

Поскольку закупочная деятельность состоит из целого ряда разнообразных процессов и задач, их условно можно разделить на три большие группы. Это:

- Определение потребности в тех или иных услугах или оборудовании;
- Определение путей приобретения необходимого оборудования или услуг для обеспечения этих потребностей;
- Приобретение необходимого оборудования или услуг.

На первый взгляд может показаться, что определить потребность в том или ином оборудовании или тех или иных услугах очень просто. Однако в действительности это достаточно сложный процесс, и именно от его эффективности в значительной мере зависит успех конкретного закупочного проекта в целом. Бюджет вооруженных сил, как правило, относится к числу наиболее весомых компонентов государственного бюджета. Но в большинстве случаев его не хватает на удовлетворение всех без исключения оборонных потребностей государства. Поэтому необходимо определить, какие проекты являются самыми приоритетными, и на этой основе разработать общую оборонную программу, которая должна максимально учитывать потребности вооруженных сил и быть максимально сбалансированной. При этом важно обеспечить эффективный менеджмент каждого конкретного проекта с целью достижения наилучшего соотношения качества и стоимости приобретаемого оборудования или оказываемых услуг, и в то же время обеспечения эффективного использования оборонных ресурсов. Таким образом, для успеха закупочной деятельности необходимо обеспечить тщательный анализ существующих потребностей с точки зрения их приоритетности. Также желательно было бы использовать творческие или нестандартные подходы при принятии решений об обеспечении этих потребностей. За счет соответствующей финансовой и другой поддержки этих видов деятельности можно снизить существующие риски проекта и, таким образом, повысить вероятность его успешного выполнения.<sup>2</sup>

Определение путей приобретения того или иного необходимого оборудования или услуг, как правило, осуществляется в рамках соответствующей стратегии закупочной деятельности, т.е. официального документа, где отражены принятые решения по конкретным проектам и дается их обоснование. Как и в предыдущем случае, соответствующая финансовая и другая поддержка этих видов деятельности поможет снизить риски и повысить вероятность успешной реализации соответствующего конкретного проекта. Деятельность по закупке необходимого оборудования и/или услуг, поддержке этого оборудования в течение всего срока эксплуатации и его утилизации по истечении этого срока часто делится на несколько этапов. Это необходимо для упрощения и повышения эффективности общего процесса менеджмента проекта и определения этапов, на которых проект, в случае необходимости, можно пересмотреть и принять решения о его дальнейшей реализации. Такая деятельность называется «закупочным циклом».

<sup>2</sup> В контексте этого раздела закупочный *проект* – это комплекс различных видов деятельности, направленных на обеспечение поставки оборудования и/или услуг в соответствии с установленными техническими, стоимостными и временными параметрами, в то время как оборонная *программа* – это весь комплекс проектов, которые уже реализуются либо запланированы к реализации.

При этом важно помнить, что все эти три этапа закупочной деятельности взаимосвязаны, и они не обязательно осуществляются в той последовательности, которая описана выше. Далее мы покажем, какие преимущества дает включение в закупочный цикл деятельности по определению и уточнению потребностей в определенных видах оборудования и/или услуг.

## Участники закупочного цикла

Успешное осуществление закупочного цикла на всех его этапах требует участия специалистов по целому ряду дисциплин и, соответственно, применения разных методов и навыков. Закупочная деятельность, как правило, представляет собой достаточно сложный процесс, который не могут осуществлять отдельные люди или даже отдельные группы людей. Поэтому в такой деятельности должны быть задействованы разные группы участников, выполняющих одну общую задачу. Военные организации разных стран используют разные схемы такой деятельности. Во многих странах эта деятельность делится на несколько этапов, за реализацию которых отвечают разные группы участников. Но в большинстве случаев в этом процессе принимают участие специалисты четырех следующих категорий:

Во-первых, это *специалисты, принимающие решения о необходимости закупки тех или иных видов оборудования и/или услуг*. Этот процесс не происходит за один день. Он требует определенного количества времени, а также анализа, в ходе которого выявленные потребности постепенно рассматриваются и изучаются более детально. Например, определяется потребность в приобретении средств для уничтожения основных боевых танков вероятного противника. Но в результате изучения альтернативных вариантов может быть принято решение о закупке только компактной противотанковой ракетной системы. На основе соответствующего решения в дальнейшем разрабатывается подробное техническое задание с описанием необходимых требований к такой системе. На этом этапе проведением соответствующей аналитической работы, т.е. определением и уточнением потребностей в конкретном оборудовании и/или услугах, могут заниматься сразу несколько организаций. Такая работа может последовательно выполняться разными группами людей, занимающихся проектом на разных этапах его развития (см. «Определение потребностей вооруженных сил в конкретных видах оборудования и/или услуг»). Однако, кому бы ни было поручено выполнение этой работы, особо важным участником этого процесса является пользователь, т.е. представитель вооруженных сил, тот, кто будет отвечать за дальнейшее, более детальное изучение вопроса о приобретении того или иного оборудования или услуг в соответствии с пожеланиями тех людей, которые в конечном итоге будут эксплуатировать это оборудование или пользоваться этими услугами. Понятно, что пользователь хорошо разбирается в том, как на практике эксплуатируются военные системы, а, следовательно, понимает, какие именно возможности необходимы для выполнения конкретной поставленной оборонной задачи. Однако, как мы увидим далее, пользователь не всегда может принять наилучшее решение, когда дело касается выбора необходимого оборудования, которое бы соответствовало поставленным требованиям, и не всегда пользователю можно поручать менеджмент процесса закупок в целом. Ведущая роль при определении потребностей в том или ином оборудовании или услугах на первых этапах принятия решений в большинстве случаев действительно принадлежит пользователю, то есть вооруженным силам. Но на дальнейших этапах с этой работой лучше справля-

ются специалисты по вопросам закупочной деятельности. Это вторая категория людей, являющихся участниками закупочного цикла.

*Специалисты в сфере закупок*, как правило, осуществляют руководство соответствующим закупочным проектом на большинстве из его этапов. В частности, они тщательно изучают заявку на приобретение оборудования и/или услуг и уточняют все детали, заключают контракты с поставщиками, контролируют процесс поставки оборудования и/или услуг, отвечают за содержание и обслуживание оборудования в течение всего срока эксплуатации и, наконец, организывают мероприятия по утилизации оборудования после окончания срока эксплуатации. Поскольку закупочная деятельность представляет собой сложный комплексный процесс, во многих странах созданы специализированные организации, занимающиеся исключительно закупочной деятельностью, и где менеджмент такой деятельности рассматривается как отдельная профессиональная специализация. Такой подход имеет несколько важных преимуществ. С одной стороны, это способствует развитию и дальнейшему распространению соответствующего опыта в этой сфере – как на уровне отдельного конкретного специалиста, так и на уровне всей организации. С другой стороны, он позволяет пользователю не отвлекаться на подобные вопросы, а заниматься своими непосредственными обязанностями. Но кроме этого, процесс менеджмента закупочного проекта требует, чтобы ответственность за финансовую сторону проекта, то есть за эффективное и рациональное использование бюджетных средств, возлагалась на менеджера по вопросам закупок и достигалась путем надлежащего применения средств, выделенных под конкретный закупочный проект. Из этого следует одно из принципиальных требований. Оно состоит в том, что функции пользователя не должны быть связаны с финансовой стороной закупочного проекта. Это объясняется тем, что пользователь, в силу известных и хорошо понятных причин, будет стремиться к получению наилучшего из возможных вариантов необходимого оборудования и/или услуг, в то время как более общие интересы военной организации, не говоря уже об интересах правительств, парламентов и налогоплательщиков, требуют, чтобы потребности вооруженных сил удовлетворялись на максимально возможном уровне, но не за счет других важных расходов государственного бюджета. Из этого следует еще одно требование, а именно то, что задача принятия самого оптимального решения с точки зрения сохранения баланса интересов заказчика/пользователя оборудования и/или услуг и налогоплательщиков должна возлагаться на нейтрального участника закупочного цикла, то есть менеджера по вопросам закупок.

Закупочный процесс как таковой требует участия специалистов в области многих дисциплин, в частности, в сфере менеджмента и анализа заявленных потребностей в том или ином оборудовании и/или услугах, менеджмента проектов, менеджмента рисков, администрирования, финансового менеджмента, менеджмента деятельности, связанной с обеспечением выполнения проектов, менеджмента и контроля качества, менеджмента деятельности по соблюдению стандартов безопасности, руководства деятельностью по обеспечению надежности, а также в контрактной сфере, юриспруденции и вопросах военно-политической стратегии. Поэтому для выполнения конкретного закупочного проекта часто создается команда специалистов в разных сферах деятельности (которую иногда называют «комплексной группой управления проектом» или «Integrated Project Team»), которая работает под общим руководством менеджера проекта или менеджера по вопросам закупок. Роли и деятельности этих специалистов в сфере закупочной деятельности. Именно роли и деятельности этих специалистов в сфере закупочной деятельности посвящена большая часть данного раздела.

Третья категория участников закупочного цикла состоит из людей, занимающихся вопросами *контроля и надзора за реализацией закупочных проектов*. Это, как правило, представители высшего руководства военной организации государства. Требования контроля и надзора за реализацией закупочных проектов вызваны не столько тем, что с этой задачей не способны компетентно справиться специалисты в сфере закупок, сколько более глобальными причинами, связанными с вопросами общего менеджмента военной деятельности. На уровне конкретной программы существует необходимость осуществления независимого контроля и надзора за реализацией оборонной программы в целом. Кроме этого, постоянно существует необходимость в пересмотре отдельных параметров программы в случае появления новых приоритетов или по окончании очередного этапа конкретного проекта, предусмотренного оборонной программой. И, наконец, существует необходимость в обеспечении соблюдения определенных стандартов – как при реализации закупочных проектов, так и в отношениях между военной организацией и внешними организациями. Эти люди также являются участниками закупочного цикла на уровне отдельных проектов. При этом они делегируют свои руководящие функции менеджеру закупочного проекта. Они также утверждают основные задачи проекта и контролируют ход его реализации. Наконец, помимо функций контроля и надзора, эти участники осуществляют более широкие и важные функции, необходимые для обеспечения эффективного менеджмента закупочной деятельности. В частности, они заботятся о том, чтобы исполнители проектов были обеспечены необходимыми финансовыми ресурсами (в данном случае они выступают спонсорами закупочного проекта от имени военной организации), а также обеспечивают участие разных специалистов необходимой профессиональной квалификации.

Четвертая и последняя категория участников закупочного цикла – это *внешние организации*, способные обеспечить поставки необходимого оборудования и/или услуг,купаемых в рамках конкретного проекта. В большинстве случаев это частные компании, но в эту категорию участников могут входить и государственные организации ил другие государства. Вероятность успешной реализации закупочного проекта повышается в том случае, если отношения между военной организацией и соответствующими внешними организациями осуществляются на основе сотрудничества, когда обе стороны признают и понимают возможности и ожидания друг друга. И, наоборот, отсутствие духа сотрудничества снижает шансы на успешную реализацию закупочного проекта.

## **Определение потребностей вооруженных сил в конкретных видах оборудования и/или услуг**

Системы вооружений и военная техника в большинстве случаев являются очень высокотехнологичным, а, следовательно, и дорогим товаром. На их приобретение требуется много времени и усилий, и они, как правило, рассчитаны на длительный срок эксплуатации. Однако часто бывает так, что военные системы используются для выполнения совсем не тех задач, для которых они создавались изначально. Особенно это касается военных платформ, то есть боевых машин, кораблей, самолетов и вертолетов. На вооружении армий многих стран мира до сегодняшнего дня остаются боевые платформы, которые были закуплены несколько десятилетий тому назад, а впоследствии модернизированы с целью продления их эксплуатационного ресурса. В качестве яркого примера можно привести

американский самолет B-52.<sup>3</sup> Хотя он был принят на вооружение в далеком 1955 году, после модернизации с заменой корпуса моделью современного поколения, этот самолет сможет оставаться в эксплуатации до 2040 года и даже дольше. Закупочными проектами занимаются многие организации, но по масштабам такой деятельности мало кто из них может сравниться со специалистами в сфере оборонных закупок.

При этом, однако, необходимо учитывать, что возможности оборонного бюджета довольно ограничены. То есть это значит, что ресурсов, выделенных на оснащение вооруженных сил государства, скорее всего, не хватит для обеспечения абсолютно всех или даже большинства потребностей, необходимых для поддержки всех видов деятельности военной организации. Это, в свою очередь, означает, что необходимо будет принимать трудные решения относительно того, какие из видов вооружений и военной техники нужно включить в оборонные программы, а приобретение каких необходимо отложить на определенное время или даже совсем отказаться от них. Здесь важно заметить, что, поскольку оборонная деятельность финансируется из государственного бюджета, закупочная составляющая этой деятельности является предметом особого внимания со стороны средств массовой информации, общества и законодательной ветви власти. Помимо этого, закупочная деятельность вооруженных сил государства не остается вне поля зрения и внешнего мира. Такое внимание понятно и целиком оправдано, и это совершенно нормально. Но с другой стороны это означает, что проблемы, существующие в сфере обеспечения вооруженных сил необходимым оборудованием и услугами, могут легко получить политическую окраску и стать предметом политической дискуссии.

Поэтому очень важно не только обеспечить эффективный менеджмент проектов военных закупок и рациональное использование средств оборонного бюджета страны, но и приложить все усилия для того, чтобы принимаемые в рамках этого процесса решения о необходимости закупки тех или иных видов вооружений, военной техники и/или услуг были взвешенными и хорошо обоснованными, чтобы не допустить неоправданного расходования больших сумм из оборонного бюджета страны. В случае принятия ошибочных решений на начальных этапах закупочного проекта, вооруженные силы могут оказаться в ситуации, когда они вынуждены будут в течение многих лет использовать вооружения, технику или оборудование, которые не соответствуют поставленным требованиям и задачам или даже совсем непригодны для использования. Такая техника (вооружения, оборудование) либо совсем не будет использоваться, либо будет требовать значительных финансовых расходов на ее модернизацию в соответствии с поставленными требованиями. Поэтому очень важно с самого начала принять правильное решение и убедиться в том, чтокупаемая техника является действительно необходимой.

Но когда и при каких условиях появляется потребность в закупке того или иного военного оборудования? Если говорить о планировании на стратегическом уровне, военные задачи и параметры планирования военной деятельности разрабатываются в соответствии с основными направлениями оборонной политики государства и в целом определяют военные возможности, которых должны достичь вооруженные силы. Далее проводится анализ и оценка этих задач и параметров, по результатам которых определяются потребности в тех или иных возможностях (оборудовании, военной технике или воору-

---

<sup>3</sup> Воздушные силы США, справочные материалы по самолету B-52 *Stratofortress* (United States Air Force, *B-52 Stratofortress Fact Sheet*), <http://www.af.mil/factsheets/factsheet.asp?id=83>.

жениях). Затем выявленные потребности сравниваются с возможностями, которые уже существуют, и определяются возможности, которых недостает для выполнения поставленных задач или достижения утвержденных параметров. Закупочная деятельность – это деятельность, направленная на трансформацию производственных и других возможностей (специфического опыта в конкретной сфере) внешних организаций в ресурсы, которые могут обеспечить потребности вооруженных сил в необходимом оборудовании. Дефицит и, соответственно, потребность в приобретении тех или иных военных возможностей могут возникнуть по ряду разных причин, из которых следует особо выделить следующие:

- Перемены в политике. Могут появиться новые военные задачи, выполнение которых потребует соответствующих возможностей. Например, в последнее время все больше внимания уделяется экспедиционным операциям с участием вооруженных сил НАТО и Европейских государств. Для участия в таких операциях вооруженные силы должны быть более гибкими, иметь возможность проведения операций в течение длительного периода времени и владеть достаточным количеством средств для оперативной доставки в район проведения операций военных подразделений вместе с соответствующим оборудованием.
- Изменение характера угроз. Могут возникнуть новые угрозы или измениться характер уже существующих угроз. Если эти угрозы будут определены как достаточно серьезные, и что для борьбы с ними необходимы соответствующая подготовка и переоснащение вооруженных сил, это также может привести к появлению потребности в новых возможностях или в новом комплексе возможностей.
- Изменения в сфере технологий. В результате развития технологий могут появиться новые, более эффективные пути для выполнения военных задач. С другой стороны, появление новых, более совершенных технологий приводит к тому, что уже использующиеся технологии становятся морально устаревшими.
- Изменение военных концепций и доктрин. Хотя военные доктрины определяются на государственном уровне или, в некоторых случаях, на уровне межгосударственных коалиций, вооруженные силы обмениваются между собой опытом в сфере применения военной силы и стремятся развиваться в одинаковых или схожих направлениях. В результате изменения военных концепций и доктрин могут появиться новые более эффективные методы выполнения военных задач, которые будут вытеснять старые методы ведения военной деятельности.

Поскольку ограниченность военного бюджета исключает возможность обеспечения абсолютно всех или даже малой части выявленных потребностей в тех или иных возможностях, очень важно внимательно и тщательно проанализировать эти потребности и правильно определить те из них, которые являются первоочередными. При этом нужно исходить из положений оборонной политики и параметров оборонного планирования. Однако часто бывает так, что на основе соответствующих документов можно составить лишь очень приблизительное представление о потребностях вооруженных сил в новых возможностях. Поэтому для того, чтобы оборонная программа была реалистичной и хорошо сбалансированной, все выявленные потребности необходимо тщательно проанализировать и оценить. Такая работа традиционно проводится на уровне отдельных видов вооружений и военной техники (боевые танки, самолеты, корабли, артиллерия и т.п.). В результате часто появляются непродуманные

решения о реализации тех или иных закупочных проектов. Например, иногда бытует мнение, что морально устаревшие системы вооружений или военной техники должны автоматически выводиться из эксплуатации, а вместо них закупаться более современные аналоги, или, если вероятный противник или вражеская коалиция принимают на вооружение военную систему определенного типа, то система аналогичного типа обязательно должна появиться и на вооружении собственной военной организации. Подобные решения действительно могут быть оправданными, но далеко не во всех случаях. Если говорить в целом, такой подход можно считать очень ограниченным, так как он не всегда приводит к оптимальным решениям при определении потребности в действительно необходимом оборудовании того или иного типа.

В последние годы планирование деятельности вооруженных сил все чаще происходит на основе анализа поставленных военных задач и определения возможностей, необходимых для их достижения (то есть речь идет о планировании, ориентированном на возможности, в отличие от предыдущей методологии планирования на основе угроз, которая строилась, исходя из анализа существующих и потенциальных угроз – *прим. переводчика*). Такой новый подход требует, чтобы люди, определяющие военные возможности, мыслили более глобально и принимали во внимание и другие возможности, в том числе технические, и возможности, вытекающие из военных доктрин, а также рассматривали альтернативные решения, касающиеся обеспечения военной организации необходимыми средствами и возможностями, кроме тех которые на первый взгляд кажутся очевидными.<sup>4</sup> Принципы военного планирования на основе анализа возможностей в целом требуют от людей, определяющих потребности военной организации, использования традиционных путей обеспечения этих потребностей. Но никогда не надо думать, что традиционный путь выполнения определенной задачи также является единственным или наилучшим путем. Например, вооруженные силы стран Запада все больше внимания уделяют операциям по поддержанию мира в «горячих» точках земного шара. Это, в свою очередь, диктует потребность в средствах для оперативной доставки подразделений в район проведения операции и поддержки их деятельности в течение всего срока операции, которая может продолжаться довольно долго. Но прежде чем принимать решение о модернизации или расширении существующего авиационно-транспортного парка, необходимо рассмотреть и другие пути, которые могут оказаться более эффективными. Это может быть, например, использование самолетов на условиях лизинга, аренды или приобретения в собственность, или их использование на основе лизинговых соглашений с гражданскими авиатранспортными пред-

<sup>4</sup> Планирование деятельности вооруженных сил ориентировано на возможности, необходимые для выполнения поставленных военных задач: «Результатом такого планирования являются не конкретные системы вооружений или численность личного состава, а описание задач, которых должны быть способны достичь подразделения вооруженных сил при условии использования определенных средств и возможностей. Сначала определяется весь комплекс существующих и недостающих средств/возможностей. Затем для реализации этих возможностей выбираются наилучшие с точки зрения соотношения стоимость/качество и наиболее эффективные физические варианты состава сил и средств подразделений вооруженных сил. (Научно-техническая организация НАТО. Пособие по вопросам долгосрочного оборонного планирования. NATO Research and Technology Organisation, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, AC/323(SAS-025)TP/41, апрель 2003, 4.

приятными. То есть очень важно, чтобы решения о путях обеспечения той или иной потребности принимались на основе твердого рационального расчета, возможно, с использованием аналитических методов и инструментов. Не в последнюю очередь это объясняется тем, что традиционные подходы к решению таких проблем могут быть слишком дорогими, а невозможность либо неспособность выхода за рамки традиционных подходов при решении вопросов обеспечения вооруженных сил необходимыми средствами и возможностями может привести к тому, что проект по обеспечению соответствующих возможностей может получить более низкий уровень приоритетности в общей военной программе, чем уровень приоритетности, которого он действительно заслуживает.

Многие из вышеуказанных вопросов рассматриваются в контексте общего военного планирования и развития вооруженных сил, а не в контексте военных закупок. Поэтому пути решения этих вопросов выходят за рамки тематики данного раздела. Однако, как уже говорилось выше, процесс определения потребностей предусматривает детальный анализ с целью уточнения их параметров и дифференциации в зависимости от уровня приоритетности. На определенном этапе эта работа должна стать предметом деятельности менеджера по вопросам военных закупок. Разные государства используют разные подходы к решению вопросов относительно того, на каком именно этапе соответствующая работа должна передаваться в сферу ответственности этого менеджера. Это, в свою очередь, зависит от функций, традиционно возлагающихся законодательством на соответствующие организации. В целом необходимо отметить, что современная военная организация все меньше и меньше занимается техническими вопросами и, соответственно, постепенно утрачивает опыт в технической сфере. Поэтому при определении конкретных потребностей в рамках сложных комплексных проектов вооруженные силы все чаще вынуждены обращаться к внешним организациям, в частности, за оказанием консультационных услуг. Поскольку такая тенденция действительно существует и развивается, в военных организациях многих стран уже на начальных этапах закупочных проектов создаются специальные группы по реализации того или иного закупочного проекта (acquisition team), куда входят военные специалисты в сфере закупок из внешних источников, а закупочный цикл предусматривает, среди прочего, и этап оценки и подготовки проекта (project definition).

Однако, независимо от того, используется именно эта схема или какая-то другая, есть два важных соображения, на которые необходимо обратить внимание. Первое из них состоит в том, что к общему процессу определения потребностей должен быть как можно раньше привлечен менеджер по вопросам закупок. Во-первых, он будет действовать как консультант, знакомый с ситуацией на соответствующем рынке и способный предложить возможные оптимальные варианты. Во-вторых, это даст ему возможность лучше разобраться в потребностях и требованиях к необходимым средствам или оборудованию с точки зрения их будущего пользователя.

Второе соображение, которое связано с вопросами о том, на каком именно этапе функции по определению конкретных потребностей должны передаваться от пользователя к специалистам в сфере закупок, состоит в том, что при решении финансовых вопросов специалисты по закупкам не всегда должны быть ограничены в своих действиях требованиями со стороны пользователя. Менеджер по вопросам закупок должен отвечать за заключение самого выгодного контракта с внешним поставщиком. Для этого необходимо проанализировать все предложения, имеющиеся на рынке необходимого оборудования и/или услуг, и выбрать те из них, которые максимально соответствуют заявленным требованиям соответствующего проекта с точки зрения технических характеристик, стоимости и сроков поставок.



В случае, когда речь идет о закупке очень специфического оборудования и/или услуг, существующее на ранке предложение может быть очень ограничено, и поэтому функция менеджера по закупкам в данном случае сводится к исключению вариантов, которые являются неприемлемыми. При этом необходимо определиться, какие из требований должны или, наоборот, не должны ограничивать действия менеджера по закупкам. Но в данном случае необходимо разделять технические требования и требования пользователя. Если говорить в целом, технические требования – это то, что больше всего волнует конечного пользователя. То есть они дают ответ на вопрос «какого эффекта необходимо достичь», тогда как требования пользователя отвечают на вопрос «каким образом должен быть достигнут необходимый эффект». При заключении контрактов с внешними поставщиками и при анализе этих контрактов решающее значение в конечном итоге будут иметь технические требования, потому что именно они определяют, что конкретно будет поставляться, а, следовательно, определяют и критерии оценки продукции, поставляемой в рамках конкретного закупочного проекта. Но если технические требования утверждаются очень рано, т.е. уже на начальных этапах проекта, это может привести к тому, что вместо выбора наиболее оптимального решения закупочный проект будет ограничен рамками конкретного технического решения. Это значит, что альтернативные решения, которые могут оказаться более эффективными, будут отброшены без рассмотрения, а менеджер по закупкам не сможет честно ответить на вопрос, было ли принятое решение самым оптимальным с точки зрения эффективного расходования выделенных бюджетных средств. Поэтому определение технических требований должно осуществляться не на начальных, а на более поздних этапах закупочного проекта, и заниматься этим должен не столько пользователь, сколько менеджер по закупкам.

Для лучшего понимания вышеизложенного приведем один пример. Предположим, что возникла необходимость в приобретении средств для защиты сухопутных подразделений на поле боя от воздушных атак противника, и что наилучшим средством защиты определена переносная система противовоздушной обороны. При этом пользователь требует, в том числе, чтобы такая система обеспечивала определенные гарантии того, что воздушные цели, которые могут представлять угрозу для подразделений на конкретной территории, будут уничтожены. Из этого вытекают как минимум два требования пользователя. Во-первых, это площадь территории, защиту которой должна обеспечивать система ПВО, и, во-вторых, это способность системы эффективно бороться с целями определенных конкретных типов. Но этим требованиям могут соответствовать не одно, а очень много технических решений, построенных на основе разных комбинаций разного оборудования, т.е. поисковых радиолокационных систем разной дальности действия, ракет с разными радиусами действия и характеристиками вероятности поражения цели с первого выстрела и т.п. Если пользователь будет пытаться вмешиваться в процесс определения технических параметров, выбор конечного технического решения может оказаться не самым лучшим с точки зрения эффективного использования денег налогоплательщиков.

## **Оценка и поиски баланса между техническими, стоимостными и временными параметрами предложенных технических решений**

Из вышеизложенного видно, что деятельность по выбору самого оптимального технического решения для обеспечения тех или иных военных потребностей должна рассматриваться как часть закупочного процесса как такового, и что менеджеру по закупкам должен быть предоставлен достаточный уровень

свободы действий при изучении и оценке возможных вариантов в плане их соответствия требованиям пользователя. Часто выбирать приходится из множества различных вариантов, имеющих очень разные стоимостные показатели и разные технические характеристики. Кроме этого, особенно в случаях, когда речь идет о поставках оборудования и/или услуг, не являющихся серийными (т.е. изготавливаемого штучно или по специальным заказам), очень сильно могут отличаться сроки принятия этого оборудования в эксплуатацию (то есть речь в данном случае идет о соответствии этих сроков временным параметрам, предусмотренным соответствующим закупочным проектом).

Три этих фактора, то есть технические характеристики, стоимость и сроки поставок или принятия в эксплуатацию, как правило, тем или иным образом влияют и зависят друг от друга. В частности, можно прогнозировать, что оборудование с лучшими техническими характеристиками (например, боевая машина пехоты с высокими скоростными возможностями и высоким уровнем защиты экипажа), скорее всего, обойдется дороже аналога, не обладающего такими характеристиками. Однако вполне понятное желание военной организации иметь на вооружении самые лучшие, а, следовательно, и самые дорогие образцы систем вооружений и военной техники, имеющиеся на рынке, не всегда является лучшим решением, потому что подобные решения иногда приводят к провалу всего закупочного проекта (например, если оборудование уже закуплено, но не обеспечены возможности для его качественной эксплуатации и технического обслуживания). Более того, закупка дорогого оборудования поглощает ресурсы, которые можно было бы использовать более эффективно, например, для закупки другого необходимого оборудования, предусмотренного оборонной программой. С другой стороны, закупка самого дешевого из имеющихся вариантов необходимого оборудования тоже может оказаться не наилучшим решением, хотя оно, безусловно, будет самым привлекательным с финансовой точки зрения. Ведь могут существовать и другие варианты, которые будут иметь намного лучшие технические характеристики или будут более привлекательными с точки зрения сроков поставок и принятия в эксплуатацию, и при этом их стоимость не будет существенно превышать стоимости самого дешевого из возможных вариантов. Поэтому нельзя выбирать оборудование и/или услуги, руководствуясь при этом только одним из этих трех факторов. Вместо этого необходимо учитывать все три фактора одновременно, что позволит выбрать наиболее сбалансированное решение, которое будет иметь наилучшие технические характеристики и приемлемую цену, и в то же время будет максимально соответствовать требованиям по срокам поставки, предусмотренным соответствующим проектом. Процесс оценки возможных решений требует определенной аналитической работы, но, в конечном счете, как правило, предпочтение отдается самому дешевому из предлагаемых вариантов, соответствующих всем заявленным техническим требованиям.

Здесь важно отметить, что при рассмотрении стоимостных параметров необходимо принимать во внимание весь жизненный цикл закупаемого оборудования. Как свидетельствует исторический опыт, цена, по которой закупается образец того или иного оборудования, составляет лишь малую часть всех расходов, которых потребует обслуживание этого оборудования в течение всего жизненного цикла. Поэтому закупочная цена не должна иметь решающего значения при сравнении различных предложений, имеющихся на рынке. Например, образец оборудования с более низкой закупочной ценой может оказаться ненадежным и поэтому потребует больше расходов на его обслуживание и ремонт. Таким образом, общая стоимость его содержания в течение всего жизненного цикла будет превышать стоимость содержания и обслуживания образца, закупленного по более высокой начальной цене. Существуют специальные методики для расчета стоимости содержания оборудования в течение жизненно-

го цикла и определения элементов этой стоимости, которые необходимо принимать во внимание при реализации закупочного проекта.

Из трех вышеуказанных факторов, наибольшее значение для военной организации имеют технические характеристики. Так как именно технические характеристики являются важнейшим фактором влияния на стоимость изделия, очень важно, чтобы специалисты, отвечающие за определение потребностей вооруженных сил в тех или иных системах вооружений и военной техники, честно и объективно оценивали каждую из этих потребностей, и чтобы эти потребности дополнительно подвергались и независимой экспертизе. Как и в предыдущем примере, в данном случае может присутствовать понятное желание лиц, имеющих отношение к закупочному проекту, получить наилучшее из возможных технических решений, иногда путем завышения (возможно, непреднамеренного) требований к техническим возможностям закупаемого оборудования. Однако более общие интересы военной организации требуют, чтобы закупаемое оборудование обладало техническими характеристиками, которые соответствуют поставленным техническим требованиям, но не превышают их, так как закупка очень дорогого оборудования требует дополнительных ресурсов, которые можно было бы использовать более эффективно для обеспечения других потребностей военной организации. Поэтому требования к техническим возможностям закупаемого оборудования должны подвергаться тщательному и объективному анализу, который покажет, действительно ли и в какой мере заявленные технические требования соответствуют потребностям пользователя. Если предлагается оборудование с более высокими техническими характеристиками, соответственно, более высокой будет и его закупочная цена. Поэтому специалистам по определению потребностей необходимо будет привести весомые аргументы и объяснить, для чего в данном случае необходимы дополнительные или более высокие технические характеристики. Это один из моментов, которые будут иметь решающее значение при определении этапов проекта, на которых возможны его коррекция или пересмотр, когда руководство внимательно изучает результаты работы, выполненной к этому времени, и либо утверждает решение о продолжении проекта, либо требует его дальнейшего изучения и анализа (см. «Закупочные циклы»). Также стоило бы рассмотреть возможность выделения дополнительного финансирования на проведение более глубокого анализа и изучения потребностей, например, с использованием более формальных методологий изучения и оценки требований пользователя или путем проведения оперативного анализа. При этом группа по реализации закупочного проекта должна решить, стоит ли вкладывать дополнительные средства на одном из начальных этапов проекта на том основании, что это даст возможность уточнить и более объективно оценить реально существующие потребности и таким образом сэкономить средства на дальнейших этапах проекта.

Однако выбор конечного технического решения будет зависеть не только от баланса вышеуказанных факторов, но и сбалансированности разных технических характеристик конкретного образца военного оборудования, учитывая, что технические характеристики в комплексе с другими факторами, скорее всего, повлияют на стоимость проекта и его временные рамки. Например, выбор может стоять между приобретением небольшого количества более надежного оборудования и большего количества менее надежного оборудования, причем в обоих случаях общий уровень качества оборудования будет приблизительно одинаковым. Как и в примерах, приведенных выше, группе по реализации закупочного проекта нужно предоставить необходимую свободу действий, чтобы она могла тщательно изучить технические характеристики и решить, каким из них нужно отдать предпочтение за счет других и, в конечном счете, выбрать наиболее оптимальное техническое решение. Важно, чтобы такой выбор не

ограничивался детальным описанием технических требований со стороны пользователя. В последнем примере, для пользователя важно не столько точное количество образцов оборудования, сколько сам факт наличия такого оборудования.<sup>5</sup>

Хотя, как отмечалось в этом разделе, главную роль при выборе наиболее оптимальных технических решений для обеспечения тех или иных потребностей вооруженных сил должны играть специалисты по закупкам, необходимо подчеркнуть, что группа по реализации закупочного проекта не должна обладать полномочиями по принятию единоличных решений в этой сфере. Все вопросы, связанные с выбором максимально сбалансированных решений с точки зрения соотношения между разными техническими характеристиками оборудования, обязательно должны объясняться пользователю и обсуждаться с ним. Если при этом сторонам не удастся достичь компромисса по поводу того, какому из факторов должно быть отдано предпочтение при выборе того или иного технического решения, окончательное решение должны принимать вышестоящие инстанции. Такие меры нельзя рассматривать как результат противостояния между специалистами по закупкам и будущими пользователями оборудования, хотя некоторые страны признают необходимость применения определенных правил во взаимоотношениях между этими группами игроков, где пользователь выступает в роли заказчика, а специалисты по закупкам, соответственно, в роли поставщика.

## Эффективность и практичность закупочного проекта

Планомерный и постепенный процесс изучения и анализа закупочного проекта, в конце концов, приводит к необходимости принятия жестких решений, когда придет время выбрать один из множества возможных вариантов необходимого оборудования. На высшем уровне, задачи вооруженных сил определяются общими направлениями оборонной политики. Затем проводится анализ боевых возможностей и по его результатам определяются самые оптимальные пути выполнения поставленных военных задач, а пользователь предоставляет информацию об общих требованиях, которым, по его мнению, должен соответствовать определенный тип вооружений, военной техники и/или услуг. Соответствующий процесс должен организовываться отдельно для каждого из видов оборудования и/или услуг, которых не хватает для выполнения поставленных военных задач. В результате этого процесса виды оборудования и/или услуг, определенные как «недостающие», дифференцируются в зависимости от их уровня приоритетности. По результатам этой работы формируется общая оборонная программа, представляющая собой стратегический план развития вооруженных сил, рассчитанный, как правило, на период от 10-ти до 20-ти лет. Оборонная программа определяет основные пути развития кадрового состава, arsenалов вооружений и технического парка вооруженных сил, необходимых для выполнения

---

<sup>5</sup> Способность изделия выполнять необходимые функции в определенной среде и в определенный момент времени или в течение определенного периода времени при условии обеспечения необходимыми внешними ресурсами. (Североатлантический альянс. Терминология по вопросам ремонта и технического обслуживания в контексте общих требований надежности и ремонтпригодности. North Atlantic Treaty Organisation, *NATO R&M Terminology Applicable to ARMPs*, ARMP-7 (Издание 1), июль 2001, 2-1.

поставленных оборонных задач. Более конкретными будут показатели оборонной программы, запланированные на первые годы ее реализации, поскольку решения о выборе конкретных образцов оборудования и/или услуг, которые должны быть закуплены в соответствующий период, уже, скорее всего, приняты. Параметры, запланированные на дальнейшие годы, будут более общими и приблизительными, потому что необходимо будет еще провести большую аналитическую работу для того, чтобы сравнить существующие на рынке предложения и выбрать те из них, которые являются наиболее оптимальными с точки зрения требований и возможностей вооруженных сил. Но когда мы говорим о направлениях реализации оборонной программы, параллельно необходимо рассматривать и вопросы, связанные с ее стоимостью. Поэтому одновременно с оборонной программой разрабатывается и финансовый план, который рассчитывается на соответствующий период и определяет финансовые параметры каждого из проектов, входящих в состав программы. В данном случае, финансовые параметры точно так же будут более конкретными для первых нескольких лет программы и более общими для последующих лет.

Очень важно, чтобы параметры финансового плана для каждого из отдельных оборонных проектов были реалистичными и могли обеспечить реализацию соответствующего проекта. Это значит, что жизненный цикл каждого проекта должен быть согласован с общими перспективными планами, касающимися как оборонных расходов, так и планирования людских ресурсов. Другими словами, это есть мера эффективности или реалистичности (практичности) конкретного проекта как составляющей части перспективной оборонной программы. Здесь надо сказать, что менеджер по закупкам не может оценить эффективность оборонной программы с точки зрения возможности ее практической реализации, потому что он видит только показатели отдельных проектов, входящих в сферу его компетенции (хотя, с другой стороны, он может предоставить информацию, которая может послужить материалом при осуществлении общей оценки эффективности и практичности общей оборонной программы), а не всю оборонную программу в целом. Поэтому этим должны заниматься специалисты по оборонному планированию, так как они работают с оборонной программой в целом и имеют возможность отслеживать ее развитие по всем направлениям.

Эффективность и практичность – это аспект проекта, требующий постоянного надзора и коррекции. По мере развития проекта становятся все более конкретными и точными оценки его стоимостных показателей в течение всего жизненного цикла. В то же время необходимо иметь в виду, что в стратегической оборонной программе обязательно будут происходить какие-то изменения, в том числе и пересмотр приоритетов программы. Поэтому проекты необходимо постоянно корректировать в зависимости от изменения общей ситуации. Это еще одна причина, диктующая необходимость официального пересмотра проектов. Пересмотр проектов должен осуществляться на регулярной плановой основе и согласовываться с закупочным циклом каждого отдельного проекта (см. «Закупочные циклы»), а заниматься этой работой должны независимые, т.е. незаинтересованные участники.

Необходимо также подчеркнуть, что эффективность и практичность проекта должны оцениваться на каждом из этапов его жизненного цикла. Дело в том, что финансирование проекта происходит неравномерно, т.е. в каждом году его жизненного цикла выделяются разные суммы финансирования. В каком-то году финансирование будет на максимально возможном уровне, и точно так же будут года, когда уровень финансирования будет минимальным. Соответственно, будут меняться и требования к численности личного состава того или иного военного формирования. Поэтому процесс перспективного финансового планирования требует, чтобы последствия решений о тех или иных изменениях в оборонной программе учитывались при дальнейшем планировании. Другими словами это означает, что

при рассмотрении конкретного проекта необходимо принимать во внимание не только его начальную стоимость (закупочную цену оборудования), но и общую стоимость проекта в течение всего его жизненного цикла. Последствия изменений в финансировании проекта, которые будут со временем происходить, необходимо контролировать и регулировать. При этом анализ эффективности/практичности проекта должен не только выяснить, соответствуют ли задействованные в проекте ресурсы уровню финансирования проекта в каждый определенный период времени, но и дать ответ на вопрос, какие финансовые и людские ресурсы должны быть выделены для реализации проекта в будущем.

Анализ эффективности/практичности проекта является одним из основных факторов, которые необходимо принимать во внимание при принятии решений о начале либо продолжении проекта. Но те, кто будут принимать такие решения, должны не только убедиться в том, что проект реалистичен и может быть реализован в установленные сроки и в соответствии с уровнем выделенного финансирования, но и иметь уверенность в том, что проект будет реализовываться надлежащим образом. То есть это предполагает наличие эффективной закупочной стратегии, которая должна обеспечить успешное выполнение проекта.

## Закупочные стратегии

Закупочная стратегия – это описание того, каким образом должны быть обеспечены возможности (оборудование и/или услуги), необходимые для выполнения поставленных военных задач. Закупочная стратегия направлена на решение трех главных задач. Во-первых, для приобретения необходимого оборудования и/или услуг существует множество различных путей, и закупочная стратегия требует от менеджера по закупкам рассмотрения всех существующие варианты и обоснования своих решений о выборе того или иного варианта. То есть менеджеру необходимо хорошо обдумать возможные подходы к покупке необходимого оборудования и/или услуг в рамках конкретного проекта и сравнить все их преимущества и недостатки относительно конкретного вида закупаемого оборудования и/или услуг. Это добавит ему уверенности в правильности принятых решений о выборе того или иного технического решения. Во-вторых, закупочная стратегия – это документ, где отражена вся необходимая информация о конкретном проекте на весь срок его реализации. Это очень важно, учитывая, что проект может продолжаться довольно долго, и за это время могут произойти изменения в составе команды, занимающейся реализацией проекта. В-третьих, закупочная стратегия дает контролирующим лицам и органам доказательства того, что проект будет реализовываться надлежащим образом, и что есть достаточно оснований для включения этого проекта в общую оборонную программу. Например, это могут быть доказательства того, что проект соответствует всем требованиям законодательства о государственных закупках, что он обеспечивает необходимый уровень эффективности по критерию стоимость/качество, и что связанные с проектом риски снижены до приемлемого уровня. Поэтому закупочная стратегия, как правило, составляется в виде официального документа, имеющего установленную структуру (документ установленной структуры может служить своего рода «контрольным списком», который поможет менеджеру по закупкам убедиться в том, что он осуществил все предусмотренные этим списком мероприятия, необходимые для успешной реализации закупочного проекта).

Закупочную стратегию необходимо рассматривать как «живой» документ, который может изменяться. Многие из элементов этого документа будут развиваться по мере развития самого проекта, и на раз-

личных его этапах основное внимание будет уделяться разным аспектам проекта. Поэтому закупочную стратегию необходимо постоянно пересматривать, адаптировать к имеющейся ситуации и согласовывать с соответствующими инстанциями. Закупочные стратегии разрабатываются для каждого конкретного типа проектов, и в разных государствах распределение общей стратегии на отдельные элементы происходит по-разному. Но все-таки существуют определенные основные характеристики, присущие любой закупочной стратегии. Кроме ознакомления с базовым материалом, содержащим описание проекта и определяющим закупочную стратегию в общем контексте, группа по реализации закупочного проекта должна начинать свою работу с определения, детального описания и обоснования своего общего видения объекта закупки. Существует множество путей закупки оборудования и/или услуг, необходимых для выполнения поставленных военных задач, и для определения самого оптимального варианта проблему выбора нужно рассмотреть с нескольких точек зрения. Например:

- *Есть ли необходимость в закупке нового оборудования?* Некоторые виды оборудования можно не закупать, а использовать на условиях аренды. Подсчет стоимости содержания и обслуживания оборудования в течение его жизненного цикла может показать, что именно аренда может оказаться самым оптимальным путем для обеспечения потребности в определенном оборудовании с точки зрения долгосрочной перспективы. Например, вооруженные силы многих государств обеспечивают свои потребности в служебных автомобилях и других транспортных средствах мирного времени путем лизинга серийных машин, уже предлагающихся на рынке. Но даже в случае, если применение лизинговых схем невозможно по тем или иным причинам, закупка нового оборудования и/или услуг все равно не должна рассматриваться как единственный или наилучший путь для обеспечения необходимых потребностей. Одновременно с решениями, предусматривающими закупку серийных образцов или начало собственных разработок необходимого оборудования, следует рассмотреть и возможность модернизации уже существующих образцов (уже имеющихся в наличии в государстве или имеющих иностранное происхождение) или их приобретение на бесплатной основе в качестве подарка. Но в целом надо сказать, что подобные варианты применяются довольно редко, и закупочные проекты вооруженных сил в большинстве случаев предусматривают именно закупку нового оборудования и/или услуг.
- *Существуют ли серийные образцы необходимого оборудования, или его необходимо разрабатывать?* Разработка необходимого оборудования с конкретными специфическими характеристиками для обеспечения выявленных потребностей имеет свои преимущества. Главное из них состоит в том, что пользователь в результате получает именно то, что ему нужно (или, по крайней мере, думает, что нужно). Однако бывают случаи, когда это является единственно возможным путем обеспечения выявленной потребности, например, когда определенной необходимой технологии еще не существует (так часто бывает, когда для выполнения военных задач необходимы самые современные научные достижения). С другой стороны, разработка необходимой технологии это очень дорогое и рискованное предприятие, и проекты подобного рода могут позволить себе очень немногие страны мира. Это, как правило, страны, имеющие собственную оборонную промышленность. Большинство государств решают эту проблему путем выбора предложений, существующих на рынке. Это могут быть серийные изделия гражданского (Commercial off-the-shelf, COTS) или военного (Military off-the-shelf, MOTS) назначения. Поскольку эти изделия изначально разрабатывались в соответствии с требованиями их

первого заказчика, закупка серийных образцов гражданского или военного назначения COTS/MOTS не будет в полной мере соответствовать требованиям закупочного проекта. Но с другой стороны, серийное оборудование или услуги, как правило, уже имеют историю использования вооруженными силами. Поэтому проблемы, которые могли иметь место при их использовании, уже решены, и оборудование уже показало все свои возможности на практике. Кроме этого, расходы на разработку изделия уже учтены в его стоимости, поэтому в конечном итоге закупка серийного образца обойдется дешевле, а наличие разработки, которая уже имеет историю использования и доказала свою эффективность, позволит получить необходимое оборудование в более сжатые сроки, чем в случае новой разработки. Благодаря этим преимуществам, закупка серийных образцов COTS/MOTS является более привлекательным выбором даже для государств, традиционно занимающихся собственными разработками военных систем. Особенно это касается таких сфер, как информационные технологии, и многие из этих государств сегодня отдают предпочтение именно проектам по закупке серийных образцов. Однако необходимо заметить, что закупка серийных образцов COTS/MOTS все равно в большинстве случаев предполагает необходимость выполнения определенного объема конструкторских работ для адаптации приобретенного оборудования и/или услуг к конкретным требованиям, и этот фактор должен учитываться в процессе анализа и оценки рисков соответствующего закупочного проекта. В качестве примера можно привести закупку услуг, которые почти всегда необходимо адаптировать к конкретным требованиям конкретного заказчика. Другой пример – интеграционные работы, необходимые для обеспечения слаженной работы систем, приобретенных из различных источников (например, сенсорных систем, огнестрельного оружия и средств управления войсками, входящими в состав многих военных систем).

- *Каков должен быть масштаб закупочного проекта?* Закупочная стратегия в целом определяет, что именно будет закупаться в рамках конкретного проекта. Например, сенсорные системы, огнестрельное оружие и средства управления войсками можно закупать в рамках трех отдельных проектов. В таком случае за их интеграцию и слаженную работу в едином комплексе ответственность нести будут группы по реализации соответствующих проектов вместе с пользователем. Но современная практика показывает, что целесообразнее было бы передать ответственность за производство комплексной системы генеральному подрядчику проекта, который, в свою очередь, заключает контракты с субподрядными организациями и обеспечивает поставки необходимого оборудования и/или услуг в соответствии с техническими требованиями, стоимостными параметрами и сроками поставок, предусмотренными соответствующим проектом. Другой аспект вопроса о масштабе закупочного проекта состоит в определении вспомогательных элементов, которые, в случае необходимости, должны быть включены в проект. В случае закупки комплексной (интегрированной) системы вооружений целесообразно было бы рассмотреть возможность одновременного приобретения в рамках комплексного проекта и разнообразных вспомогательных элементов, например, запчастей, технических или ремонтных услуг и услуг по подготовке/обучению соответствующего персонала (или хотя бы инструкторов по подготовке соответствующего персонала).
- *Существует ли возможность приобретения необходимого оборудования и/или услуг из нескольких источников?* Если существует возможность приобретения нужного оборудования и/или услуг сразу из нескольких источников, выбор наилучшего источника поставки с точки зрения соответствия техническим требованиям, стоимостным и временным параметрам соответствующего проекта, как



правило, осуществляется путем конкурсного отбора (или тендера на закупку оборудования и/или услуг). Тендерный процесс состоит из трех основных этапов. Это приглашение заинтересованных сторон к участию в конкурсе на поставки оборудования и/или услуг с определенными техническими характеристиками, стоимостными и временными параметрами; анализ и сравнение представленных предложений и, наконец, выбор победителя конкурса и подписание контракта (см. «Закупки через тендер»). Именно закупка через тендерные процедуры считается наилучшим путем обеспечения самого оптимального соотношения стоимости и качества оборудования и/или услуг, закупаемых в рамках программы государственных закупок. Поэтому тендеры являются одним из основных элементов закупочной политики многих государств. В случаях, когда выбор поставщика через тендерные процедуры невозможен, это все равно не исключает возможности достижения наиболее оптимального соотношения стоимости и качества закупаемого оборудования и/или услуг. Этого можно достичь, например, за счет: а) проведения тендеров на уровне субподрядчиков, б) разделения проекта на несколько этапов и проведения тендеров на выполнение работ в рамках этих этапов, где это возможно, или в) предложения исполнителю необходимых стимулов для снижения стоимости контракта, например, путем применения соответствующих схем ценообразования (более детально этот вопрос будет рассмотрен ниже). В случаях, когда проведение тендера является невозможным, группа по реализации закупочного проекта всегда должна настаивать на тех требованиях, которые она считает минимально возможными (в особенности это касается ценовых параметров), и быть готова вообще отказаться от контракта, не удовлетворяющего этим минимальным требованиям.

- *Заинтересованы ли другие государства в проекте закупки аналогичного оборудования и/или услуг?* Если аналогичные потребности имеют и другие государства, возможно, целесообразно было бы организовать международный закупочный проект с участием заинтересованных государств. Но это означает, что не все требования собственного проекта будут удовлетворены в полной мере. С другой стороны, в этом случае стоимость проекта пропорционально распределяется между всеми участниками, благодаря чему за счет «эффекта масштаба» удается снизить стоимость единицы закупаемой продукции (изделия и/или услуги).
- *Есть ли возможность удовлетворить выявленную потребность в несколько этапов, или это необходимо сделать одновременно?* Распределив закупочный проект в целом на несколько суб-проектов, которые будут реализовываться по очереди один за другим (то есть в данном случае речь идет об эволюционной или поэтапной закупке), можно снизить риски, особенно в проектах, предусматривающих этап конструкторских разработок, а также более эффективно распределить финансирование общего проекта.

Приняв во внимание все эти соображения, группа по реализации закупочного проекта может определить свой общий выбор, который может быть обоснован и зафиксирован в закупочной стратегии соответствующего проекта. Например, может быть принято решение о заключении лизингового соглашения с единственным поставщиком оборудования или об организации тендера на поставку серийного оборудования COTS, в наибольшей мере соответствующего поставленным требованиям. Когда будет принято общее решение, группе по реализации закупочного проекта необходимо будет рассмотреть пути его реализации, и эти решения точно так же должны быть обоснованы и зафиксированы в закупочной стратегии соответствующего проекта. При этом группа должна руководствоваться следующими соображениями:

- Структура проекта – то есть, каким образом проект может быть разделен на отдельные этапы, какие задачи необходимо выполнить на каждом из этих этапов и на каких этапах возможно принятие ключевых решений о начале или продолжении проекта. Во многих случаях структура проекта согласовывается с соответствующими этапами закупочного цикла (см. «Закупочные циклы»).
- Структура менеджмента – то есть, каким образом должна быть организована группа по реализации проекта с точки зрения обеспечения максимально эффективного менеджмента закупочного процесса. Применения каких навыков и опыта потребует этот процесс и когда? Каким образом и как часто группа по реализации закупочного проекта должна контактировать с поставщиком оборудования и/или услуг?
- Ценообразование – то есть, по какой схеме будет осуществляться процесс расчетов с поставщиком. В большинстве случаев расчеты с поставщиками осуществляются по двум схемам. Это может быть согласованная фиксированная цена за поставку согласованного фиксированного количества оборудования и/или услуг (это так называемые схемы с *фиксированной* или *твердой* ценой), или компенсация всех расходов поставщика с надбавкой определенного согласованного процента в качестве прибыли поставщика (схема «компенсация расходов + прибыль»)<sup>6</sup>. На сегодняшний день чаще всего встречается схема с фиксированной ценой, особенно в случаях поставки серийного оборудования COTS/MOTS или услуг. Эта схема обеспечивает такие преимущества, как предсказуемость и стимулирование поставщика к сокращению расходов. Схема «компенсация расходов + прибыль» применяется в проектах, связанных с большим риском и непредсказуемостью. Это, как правило, проекты, предусматривающие относительно большой объем конструкторских работ, и поэтому совершенно естественно, что поставщик не хочет нести всю ответственность за связанные с этим риски. При таких обстоятельствах целесообразно было бы рассмотреть возможность применения комбинированных схем, которые дают возможность снизить финансовый риск для поставщика и в то же время стимулировать его к сокращению расходов.<sup>7</sup>
- Схема расчетов – то есть, когда должны осуществляться выплаты поставщику. Многие закупочные проекты продолжаются в течение достаточно длительного периода времени, и поэтому поставщики часто требуют, чтобы выплаты по контракту осуществлялись поэтапно в виде отдельных траншей в течение срока действия контракта вплоть до его полного завершения. В таком случае менеджерам проекта необходимо добиваться того, чтобы поступление выплат было согласовано с окончанием определенного очередного этапа контракта. Таким образом, поставщику для получения очередного транша оплаты необходимо будет доказать, что проект продвигается в нужном направлении и что очередной его этап будет успешно завершен. Соответствующие этапы

---

<sup>6</sup> Твердые цены после их согласования уже не могут меняться. В схемах с фиксированными ценами согласовывается базовая сумма, которая, однако, может меняться по согласованной формуле в связи со сменой экономических условий, например, инфляцией или колебаниями валютного курса.

<sup>7</sup> Комбинированные схемы ценообразования могут, например, предусматривать выплату фиксированной суммы прибыли независимо от стоимости, или сумма прибыли может определяться при помощи специальной формулы с учетом нормативных затрат.

и условия осуществления выплат поставщику также должны быть определены, обоснованы и зафиксированы в закупочной стратегии.

- Стратегия поддержки – то есть, каким образом должна быть организована поддержка закупаемого оборудования в течение срока его эксплуатации. Определение эффективных комплексных решений уже на начальных этапах закупочного цикла является ключевым элементом процесса подсчета расходов на содержание оборудования в течение его жизненного цикла и в конечном итоге обеспечивает наиболее оптимальное соотношение между стоимостью и качеством оборудования, закупаемого в рамках соответствующего проекта. Стратегия поддержки должна учитывать как вопросы материально-технического обеспечения оборудования во время его эксплуатации в условиях боевых операций, так и вопросы его ремонта и технического обслуживания в мирное время.
- Менеджмент рисков – то есть, какие риски существуют в контексте данного конкретного проекта, и каким образом должен осуществляться менеджмент этих рисков. План менеджмента рисков определяет основные риски, существующие для данного изделия, оценивает вероятность их возникновения и последствия, которые могут иметь эти риски в случае их возникновения, а также предлагает меры для минимизации этих вероятных рисков (см. «Менеджмент рисков»). Как мы уже говорили в контексте более общей закупочной стратегии, реализация закупочного проекта обязательно требует разработки плана менеджмента рисков, которые могут возникнуть в процессе его реализации. Это значит, что группа по реализации закупочного проекта должна заранее определить проблемы, которые могут поставить под угрозу возможность успешной реализации проекта с соблюдением его требований относительно стоимости, технических характеристик и установленных сроков исполнения, и предусмотреть пути решения этих проблем (некоторые из этих путей, например, включение в проект дополнительных этапов или условий контракта с поставщиком с целью передачи ему ответственности за менеджмент рисков, должны быть отражены в каждом из элементов закупочной стратегии). Для органов, контролирующих закупочные проекты вооруженных сил, очень важно убедиться в том, что риски конкретного проекта не превышают установленного приемлемого уровня, и именно оценка этих рисков будет одним из основных факторов влияния на решение о продолжении или, наоборот, приостановке соответствующего проекта.
- Государственные ресурсы, необходимые для поддержки закупочных проектов вооруженных сил – то есть, какие ресурсы необходимы для реализации закупочных проектов, и каким образом должен осуществляться менеджмент деятельности по предоставлению этих ресурсов. Хотя ответственность за менеджмент большинства из задействованных в проекте ресурсов возлагается на поставщика, реализация закупочных проектов, как правило, требует использования соответствующих ресурсов военной организации государства. Это могут быть, в частности, информационные ресурсы, необходимые для дальнейшего продвижения проекта; существующее оборудование, которое должно быть интегрировано с поставляемым оборудованием, а также объекты инфраструктуры или полигоны для испытаний систем вооружений. Все эти ресурсы объединены под общим термином «ресурсы, предоставленные государством». Поскольку обеспечение этими ресурсами поставщика является обязанностью группы по реализации закупочного проекта, менеджмент этих

ресурсов требует особого внимания. В данном случае можно провести параллель с другими проектами, входящими в состав общей оборонной программы, которые предусматривают создание возможностей, имеющих непосредственное отношение к данному конкретному проекту. Например, проект по закупке новых военных кораблей может быть связан с проектом, предусматривающим модернизацию инфраструктуры морских портов. Поэтому связи с такими проектами также должны быть отражены в закупочной стратегии соответствующего закупочного проекта.

- **Офсетные схемы.** Наличие хорошо развитой оборонной промышленности является привилегией очень узкого круга государств. Поэтому большинство стран вынуждены закупать необходимое военное оборудование и/или услуги у зарубежных поставщиков. Офсет – это договоренность, которая обсуждается одновременно с контрактом на поставки того или иного оборудования и/или услуг. Цель этой договоренности состоит в том, чтобы в какой-то мере компенсировать потери внутреннего рынка от необходимости закупки за рубежом необходимого оборудования и/или услуг, которые не способны обеспечить национальные производители. Многие государства требуют от поставщиков военного оборудования и/или услуг разработки и реализации офсетных соглашений в качестве обязательного условия подписания закупочных контрактов. Поэтому офсетные предложения должны разрабатываться и оцениваться одновременно с основными предложениями закупочного проекта. Офсет может предусматривать разнообразные формы сотрудничества: от непосредственного участия предприятий государства-покупателя в закупочном проекте (например, совместная разработка или лицензионное производство), участия поставщика в организации контрактов на поставки другого оборудования и/или услуг со стороны предприятий оборонной промышленности и других высокотехнологичных отраслей промышленности государства-покупателя, и до организации контрактов, совсем не связанных с конкретным закупочным проектом (так называемые «непрямые офсеты»). Положения, требующие заключения офсетных соглашений как обязательного условия подписания закупочных контрактов, как правило, закреплены в соответствующих законах и нормативно-правовых актах государства. Таким образом, принятие решений об офсетах не входит в сферу компетенции группы по реализации закупочного проекта вооруженных сил. Соответствующие законы и нормативно-правовые акты также определяют виды офсетов, которые должны применяться (или, по крайней мере, рекомендованы к применению) в тех или иных случаях, минимальную стоимость офсетного проекта/-тов, которая, как правило, устанавливается в виде определенного процента от стоимости соответствующего закупочного контракта, а также общие критерии оценки офсетных проектов в процессе общей оценки и выбора поставщиков. Но все-таки некоторые особенности офсетной схемы должны быть отражены и в закупочной стратегии соответствующего проекта. Закупочная стратегия должна признать офсет в качестве элемента общего проекта, а также детально определить офсетные требования и механизмы менеджмента взаимосвязей между офсетным проектом и соответствующим закупочным проектом.
- **Второстепенные технические вопросы.** В закупочной стратегии должен найти свое отражение и целый ряд других вопросов технического характера. Это могут быть такие вопросы, как механизмы обеспечения необходимого уровня качества в рамках конкретного проекта; вопросы, связанные с охраной окружающей среды или соблюдением установленных стандартов безопасности (эти требования часто обусловлены законодательством государства); общие вопросы безопасности; менеджерские мероприятия, необходимые для обеспечения установленных технических

требований к оборудованию и/или услугам, а также вопросы, связанные с защитой прав интеллектуальной собственности.

Если говорить вкратце, закупочная стратегия должна представлять собой комплексный документ, который более-менее детально определяет способ реализации того или иного закупочного проекта. Рынок военной продукции очень разнообразен и обширен, и он постоянно меняется. Это значит, что, если какой-то подход был реализован и обеспечил успешное выполнение конкретный проекта в прошлом, это еще не гарантирует того, что аналогичный подход так же успешно сработает и при реализации другого проекта. Таким образом, из этого можно сделать вывод, что желаемой стратегией менеджмента при осуществлении закупочной деятельности было бы возвращение к основным принципам и разработка отдельной закупочной стратегии для каждого нового проекта (с учетом опыта предыдущих проектов). Также очень важно, чтобы закупочные стратегии (и другие подходы к менеджменту закупочной деятельности) разрабатывались и применялись даже для самых маленьких проектов (хотя очевидно, что в данном случае уровень детализации соответствующих документов может быть значительно ниже).

## Закупка через тендер

Необходимость достижения и демонстрации наилучшего соотношения между стоимостью и качеством при осуществлении военных закупок, как правило, требует сравнения возможных технических решений, соответствующих требованиям пользователя, и выбора самого оптимального варианта оборудования и/или услуг (или предложений о разработке необходимого оборудования) из тех которые предлагаются на рынке. Самый эффективный, честный и прозрачный путь для осуществления такого сравнения состоит в организации и проведении тендера на закупку необходимого оборудования и/или услуг. Тендерные процедуры широко применяются при осуществлении государственных закупок, и законодательство и нормативно-правовые акты многих государств мира требуют, чтобы государственные закупки осуществлялись именно через тендеры. Однако тендерный процесс требует большого количества времени и определенных усилий со стороны групп, отвечающих за реализацию того или иного закупочного проекта. В частности, проведение тендера должно быть запланировано заранее, и могут быть случаи, когда преимущества тендера могут быть нивелированы большим расходом времени и усилий (это должно быть не только предусмотрено, но и обосновано в закупочной стратегии соответствующего проекта).

Любой тендер начинается с доведения соответствующей информации до потенциальных поставщиков и их приглашения к участию в тендере со своими предложениями, соответствующими поставленным требованиям. Формат соответствующих документов может быть разным, но в большинстве случаев они содержат детальное описание технических требований к оборудованию и/или услугам, являющихся предметом закупки, а также требования, касающиеся тендерных процедур (содержание и формат тендерной документации, инструкции, регулирующие ее подачу на рассмотрение, и конечный срок подачи заявок на участие в тендере). Нет необходимости приглашать к участию в тендере всех потенциальных поставщиков, однако в интересах справедливости и прозрачности необходимо четко определить основания для исключения из числа участников тех или иных потенциальных поставщиков. Во избежание

проблем, могущих возникнуть на этом этапе, используются соответствующие механизмы приглашения заинтересованных сторон к участию в тендере и определяются критерии для отбора самых перспективных кандидатов (иногда для этого проводится предварительный конкурс, в ходе которого определяются претенденты, которые будут приглашены к участию в основном тендере). Также очень важно, чтобы каждый из потенциальных поставщиков, приглашенных к участию в тендере, действительно был способен выполнить поставленные требования относительно поставки необходимого оборудования и/или услуг. Другими словами, тендер должен быть честным и прозрачным в том плане, что он проводится не формально, а с конкретной целью выбора поставщика, который будет способен обеспечить необходимые потребности вооруженных сил государства, организовавшего соответствующий тендер.

На следующем этапе участники представляют свои конкретные предложения. Как и в предыдущем случае, формат соответствующих документов может быть разным, но группа по реализации закупочного проекта должна требовать, чтобы документы содержали хотя бы необходимый минимум данных, то есть технические предложения, касающиеся предмета закупки, а также предложения о сроках реализации возможного контракта и его стоимости. Желательно было бы включить в эти документы и другую полезную информацию. Это могут быть материалы, подтверждающие способность заинтересованного кандидата выполнить требования соответствующего проекта (например, история успеха компании и уровень квалификации ее руководства и других ключевых фигур), а также материалы, подтверждающие способность кандидата обеспечить надлежащий менеджмент проекта (например, план реализации проекта, структура менеджмента проекта и оценка связанных с проектом рисков). Однако необходимо заметить, что процесс подготовки тендера требует много времени и средств. Поэтому группа по реализации закупочного проекта должна ограничить свои требования относительно объема предоставленной информации только данными, действительно необходимыми для оценки возможностей претендентов и выбора победителя, с которым будет заключен контракт. Как правило, на этом этапе участники тендера имеют право контактировать с группой, отвечающей за конкретный закупочный проект, и уточнять вопросы, связанные с требованиями, изложенными в приглашении к участию в тендере. В данном случае, для того, чтобы тендер был действительно честным, справедливым и прозрачным, необходимо, чтобы всем участникам предоставлялась одна и та же информация. То есть это значит, что отношение ко всем потенциальным участникам тендера со стороны группы по реализации соответствующего закупочного проекта должно быть одинаковым.

По истечении срока подачи заявок на участие в тендере все поступившие предложения подлежат анализу и оценке со стороны группы по реализации соответствующего закупочного проекта и других заинтересованных сторон. Напомним, что и этот процесс должен осуществляться честно и прозрачно. Очевидно, что группа по реализации соответствующего закупочного проекта должна заранее определить критерии оценки представленных предложений, и эти критерии должны в равной мере применяться ко всем участникам без исключения. С целью обеспечения объективности процесса оценки предложений, используются специальные механизмы формальной оценки и оценки, основанные на общем количестве набранных баллов. Как уже отмечалось выше, в большинстве случаев преимущество отдается самому дешевому из предложений, соответствующих всем поставленным техническим требованиям. Но из этого правила могут быть исключения. Например, это может произойти в случае, когда предложенное решение намного превосходит самое дешевое из представленных предложений по своим техническим возможностям, и при этом разница в стоимости этих двух предложений будет незначительной.

После выбора победителя тендера группа по реализации соответствующего закупочного проекта может приступать к заключению контракта. В случаях, когда невозможно сразу выбрать победителя из двух или нескольких наиболее перспективных участников, они приглашаются к участию в дополнительном раунде конкурса, в результате которого и будет окончательно определен победитель. При этом, процесс оценки участников должен осуществляться точно так же, как и на основном этапе тендера. Предложенные победителем условия контракта (относительно стоимости, технических характеристик и сроков поставки) должны найти свое отражение в его основных положениях. При необходимости в контракт могут быть внесены изменения или дополнения, которые утверждаются после окончания тендера в ходе переговоров между поставщиком и группой по реализации соответствующего закупочного проекта (другими словами подписывая контракт, поставщик принимает на себя обязательства по реализации своих тендерных предложений). В ходе переговоров с победителем, которые проводятся после завершения всех тендерных процедур, могут вноситься незначительные изменения в предложенные победителем условия контракта. Однако это должны быть именно незначительные изменения, потому что бывают случаи, когда победитель после объявления результатов тендера пытается внести в свои предложения значительные изменения для того, чтобы максимально приблизить их к поставленным требованиям и таким образом нечестным путем получить преимущество над другими участниками тендера. Кроме предложенных победителем в своих тендерных предложениях условий, определяющих пути выполнения поставщиком требований соответствующего закупочного проекта, контракт также содержит положения, регулирующие взаимоотношения между заказчиком и поставщиком. Содержание этих положений зависит от законодательной базы, на основе которой действует военная организация, в интересах которой заключается соответствующий контракт. Во многих государствах разработаны стандартные формы контрактов с комплексом соответствующих условий, которые используются как базовые при заключении каждого конкретного контракта.<sup>8</sup>

## Менеджмент рисков

Использование различных методологий менеджмента рисков, связанных с закупочными проектами, отображает признание того факта, что могут произойти события, способные поставить под угрозу реализацию основных требований проекта (то есть соблюдение утвержденных параметров стоимости, технических характеристик и сроков поставки предусмотренных проектом оборудования и/или услуг), и что вероятность успешной реализации проекта повысится, если эти (или аналогичные) события будут определены заранее, и одновременно будут определены меры, которые необходимо будет принять в

<sup>8</sup> Например, рабочей группой НАТО по вопросам закупочной практики разработан комплекс стандартных положений контрактов о военных закупках, который может применять каждое отдельное государство при заключении соответствующих контрактов: Группа НАТО по вопросам закупочной практики (AC/313), Положения об условиях контрактов, реализуемых в рамках кооперационных программ (NATO Group on Acquisition Practices (AC/313), *Guidelines on Contractual Terms for Cooperative Programmes (AACP-2)*, сентябрь 1994, [www.nato.int/structur/AC/313/intro.htm](http://www.nato.int/structur/AC/313/intro.htm).

случае возникновения таких событий. Благодаря своим масштабам и сложности, оборонные проекты связаны с особенно большим количеством рисков. Поэтому эти риски необходимо снизить до минимального приемлемого уровня еще до того, как будет утверждено решение о завершении очередного этапа проекта и переходе к следующему этапу. С этой целью используется метод эволюционной или поэтапной закупки в рамках соответствующего этапа закупочного цикла.

Менеджмент рисков – это процесс, предусматривающий определение рисков, которые могут поставить под угрозу выполнение определенных требований закупочного проекта; оценку масштаба этих рисков и планирование мероприятий, которые должны применяться в случае возникновения соответствующих рисков. В контексте оборонных проектов риски могут иметь самое разное происхождение. Они могут исходить как из самой военной организации (так называемые «внутренние риски»), так и извне (внешние риски), в частности, со стороны поставщика, потенциально поставщика или других внешних источников. Внутренние риски могут быть связаны со сменой требований пользователя; изменением военных приоритетов, которые могут поставить под угрозу возможность успешной и полной реализации закупочного проекта, а также изменения в составе руководства государства и соответствующие политические изменения, которые также могут оказать негативное влияние на возможность успешной реализации закупочного проекта. Примерами внешних рисков могут быть финансовые проблемы поставщика; технологическое несовершенство соответствующего оборудования и связанная с этим невозможность поставки оборудования с требуемыми техническими характеристиками, или колебания валютного курса, которые могут привести к увеличению общей стоимости проекта. Процесс менеджмента рисков должен начинаться с определения и составления перечня этих рисков. Для определения всех видов рисков проекта могут использоваться разные методики, предусматривающие, в частности, применение предыдущего опыта реализации аналогичных проектов, организацию и проведение совещаний специалистов с целью обсуждения проекта и обмена творческими идеями, вероятностный анализ рискозависимости, а также регулярный анализ плана реализации проекта с целью поиска наиболее оптимальных путей его выполнения.

Оценка масштаба каждого из выявленных рисков обычно осуществляется путем определения вероятности возникновения того или иного риска и оценки его возможных последствий для стоимостных, технических и временных параметров проекта. Такая оценка может осуществляться как на качественном уровне (то есть с применением таких терминов, как «высокий», «средний» и «низкий»), так и на количественном уровне, то есть с использованием балльной шкалы, когда масштаб риска оценивается по общему количеству набранных баллов. Основными характеристиками любого риска являются вероятность его возникновения и его возможные последствия для того или иного процесса. Путем определения соответствующих характеристик можно провести сравнительный анализ и оценку рисков относительно друг друга и дифференцировать их в зависимости от масштаба и приоритетности. Применение метода количественной оценки значительно упрощает процесс анализа рисков и оценки его результатов. Такой метод предусматривает необходимость применения определенного стандартного набора определений и терминов для измерения масштаба риска. Например, влияние возможного риска на временные параметры проекта определяется по пятибалльной шкале, где цифра 1 означает возможность отставания проекта от установленного графика на один месяц, 2,5 – на шесть месяцев и 5 – на 12 месяцев.



Для менеджмента рисков составляются соответствующие планы. Всего существует четыре основных вида таких планов, причем для каждого конкретного риска применяется соответствующий вид плана.<sup>9</sup> Во-первых, риск можно снизить путем осуществления соответствующих мероприятий с целью либо снижения вероятности возникновения риска, либо, в случае его возникновения, снижения влияния соответствующего риска на отдельные показатели проекта. Например, если существует риск изменения требований пользователя уже после того, как проект приблизился к этапу заключения контракта с поставщиком, этап изучения и оценки такого риска необходимо предусмотреть в закупочном цикле соответствующего проекта. Во-вторых, определенный риск можно просто ликвидировать, выбрав другой план. Например, если существует довольно высокий риск того, что соответствующая технология не достигнет необходимого уровня совершенства и, соответственно, проект невозможно будет выполнить в соответствии с установленными параметрами стоимости и сроков поставки, можно выбрать другую, более совершенную технологию. В-третьих, с риском можно просто смириться и оставить все как есть. Но чаще всего это относится к незначительным рискам или, наоборот, к очень серьезным рискам, которые невозможно ликвидировать другими менеджерскими средствами, или если соответствующие мероприятия будут неоправданно дорогими по отношению к масштабу соответствующего риска. И, наконец, функции по менеджменту риска можно делегировать другой стороне, принимающей участие в проекте. Это может быть поставщик, например, генподрядчик контракта, который возьмет на себя менеджмент связанных с проектом рисков, в частности, регулирование отношений с субподрядчиками или ответственность за интеграцию отдельных систем для обеспечения их слаженной работы. Функции менеджмента рисков можно возложить и на третью сторону (как правило, это происходит путем страхования рисков). Однако при этом следует иметь в виду, что передача функций менеджмента рисков другой стороне требует дополнительных выплат в виде надбавки к цене контракта или стоимости страхования. И хотя менеджмент рисков можно переложить на другую сторону, в конечном итоге ответственность за последствия возникновения рисков, которые могут привести к невозможности обеспечения потребностей пользователя в установленные сроки и в рамках выделенного финансирования, всегда будет нести военная организация государства.

В результате этого процесса появляется план менеджмента рисков. Такой план составляется в виде документа, определяющего стратегию менеджмента рисков. В частности, такой документ определяет возможные риски и их масштаб, и содержит описание путей минимизации или устранения этих рисков в случае их возникновения. План менеджмента рисков нужно рассматривать как «живой» документ, подлежащий обновлению и пересмотру по мере развития соответствующего проекта. В целом, уровень рисков должен постепенно снижаться по мере продвижения проекта. Однако на дальнейших этапах проекта, когда появляется новая, более детальная информация о характере покупаемого оборудования и/или услуг, обязательно будут появляться и новые риски, с которыми также необходимо будет бороться.

<sup>9</sup> Эти четыре формы можно обозначить аббревиатурой КППП, то есть Контроль, Предупреждение, Предвидение и Передача (в англоязычном варианте СААТ – Control, Avoid, Assume, Transfer). Университет военных закупок при Министерстве обороны США. Пособие по вопросам менеджмента рисков при осуществлении закупок в интересах Министерства обороны (Department of Defense Defense Acquisition University, *Risk Management Guide for DoD Acquisition*), Пятое издание (Версия 2.0) июнь 2003, 21.

Здесь необходимо обратить внимание на два важных момента. Первый из них состоит в том, что работа по определению потенциальных рисков и их минимизации либо ликвидации всегда должна быть направлена на достижение позитивного результата. Любой проект неизбежно связан с решением определенных проблем, и чем скорее эти проблемы будут выявлены и составлены планы соответствующих мероприятий для их устранения, тем выше будет вероятность того, что проект будет успешно завершен. Поэтому очень важно создать соответствующую культуру, которая будет направлена на эффективный менеджмент рисков, а не ставить знак равенства между рисками проекта и его недостатками.

Второй момент состоит в том, что там, где возникают риски, с таким же успехом могут возникнуть и благоприятные обстоятельства. В ходе реализации проекта могут произойти непредвиденные события, которые могут поставить под угрозу возможность выполнения проекта в установленные сроки и на установленном уровне финансирования. Но с другой стороны, могут произойти и события, которые могут положительно повлиять на ход выполнения проекта, особенно, если благоприятная возможность вовремя выявляется и максимально эффективно используется. Поэтому группа по реализации закупочного проекта должна предвидеть и планировать не только риски, но и предусмотреть план действий на случай возникновения позитивных обстоятельств, которые могут иметь краткосрочный, но очень благоприятный эффект для успеха проекта в целом.

## Закупочные циклы

### Вступление

Закупочный цикл определяет структуру менеджмента закупочного процесса с самого начала проекта и до момента утилизации оборудования или окончания срока оказания услуг, закупаемых в рамках соответствующего проекта. Таким образом, закупочный цикл обеспечивает поддержку соответствующего проекта в течение всего его жизненного цикла, то есть от начала и до окончательного завершения. Для этого весь жизненный цикл делится на несколько отдельных этапов, менеджмент которых осуществлять проще и эффективнее, чем менеджмент всего проекта в целом. На каждом из этих отдельных этапов происходят определенные закупочные процессы, и каждый из этих этапов требует использования определенных ресурсов. В качестве примеров закупочных циклов в военной сфере можно привести Систему военных закупок США (U.S. Defense Acquisition System)<sup>10</sup> и закупочный цикл британских вооруженных сил CADMID, отображающий все этапы жизненного цикла проекта, то есть разработку концепции, оценку, создание демонстрационных образцов, изго-

---

<sup>10</sup> См.: Директива Министерства обороны США 5000.1. «Система военных закупок» (United States Department of Defense Directive 5000.1, *The Defense Acquisition System*, 12 мая 2003 г.) и Инструкцию Министерства обороны США 5000.2 «Деятельность системы военных закупок» (United States Department of Defense Directive 5000.2, *Operation of the Defense Acquisition System*, 12 мая 2003 г.)

товление, эксплуатацию и утилизацию (Concept, Assessment, Demonstration, Manufacture, In-Service, Disposal).<sup>11</sup> Разнообразные закупочные циклы применяются и в частном секторе экономики, а также в других сферах публичного сектора.

Закупочный цикл – это менеджерский механизм, определяющий пути осуществления комплексных процессов закупки группой по реализации закупочного проекта. Эти пути определяются на основе опыта менеджмента предыдущих закупочных проектов, а также на основе существующих передовых методов, утвержденных в виде формальных процедур. Закупочный цикл также требует от группы по реализации проекта соблюдения определенных правил, регулирующих процесс изучения и рассмотрения всех основных аспектов и вопросов, от которых зависит успешная реализация проекта. Кроме того, закупочный цикл должен в течение всего жизненного цикла проекта (как правило, по окончании каждого его очередного этапа) обеспечивать определенные результаты, которые позволяют контролирующим органам и представителям военного руководства проверять ход реализации проекта и принимать решения о завершении определенного очередного этапа и переходе к следующему этапу. Общая цель менеджмента закупочного процесса состоит в способствовании успешной реализации закупочных проектов с целью обеспечения потребностей вооруженных сил в необходимом оборудовании в установленные сроки и в соответствии с установленным уровнем финансирования, а также с целью снижения рисков, связанных с закупочным процессом. Однако нужно заметить, что закупки в военной сфере представляют собой сложный комплексный процесс, даже при условии применения структурированного механизма, предусмотренного закупочным циклом. Поэтому разработка и использование закупочного цикла должны дополнять, но ни в коем случае не заменять собой эффективный менеджмент закупочного процесса.

Любой закупочный цикл направлен на успешное выполнение закупочного проекта в целом вплоть до окончания его жизненного цикла. Это отражено в одном из принципов закупочного цикла, который состоит в том, что при принятии решений на начальных этапах закупочного проекта необходимо учитывать долгосрочные последствия выбора технических решений (в частности, речь идет о стоимости содержания оборудования в течение всего срока эксплуатации), направленных на обеспечение потребностей вооруженных сил в тех или иных возможностях. Подход к менеджменту закупочного проекта в целом и в течение всего его жизненного цикла означает, что проблем, которые могут возникнуть на дальнейших этапах проекта в более отдаленной перспективе, можно избежать за счет дополнительного финансирования на начальных этапах проекта деятельности по определению и минимизации рисков, которые могут поставить под угрозу возможность успешной реализации проекта с точки зрения обеспечения необходимых технических требований, а также соблюдения установленных финансовых и временных параметров. Поэтому большинство из современных методологий разра-

<sup>11</sup> Эта аббревиатура отображает шесть этапов закупочного цикла, то есть концепцию (определение возможных путей обеспечения определенных потребностей), оценку, создание демонстрационных образцов, изготовление, эксплуатацию и утилизацию (Concept, Assessment, Demonstration, Manufacture, In-service, Disposal). Более детально со стандартом CADMID можно ознакомиться в соответствующем разделе Положения о Системе военных закупок Министерства обороны Великобритании, [www.ams.mod.uk](http://www.ams.mod.uk).

ботки закупочных циклов основное внимание уделяют (а также предусматривают выделение значительных ресурсов) именно первым этапам жизненного цикла проектов, когда осуществляются анализ и оценка возможных технических решений, которые должны обеспечить необходимые потребности военной организации. Например, согласно требованиям закупочного стандарта британских вооруженных сил CADMID, на финансирование двух первых этапов закупочного цикла выделяется до 15% от общей стоимости проекта, и больше половины соответствующей суммы расходуется на мероприятия по снижению рисков проекта.<sup>12</sup>

Существует множество путей и принципов деления общего закупочного процесса на отдельные этапы. Разные государства используют эти пути и принципы по-разному в зависимости от особенностей конкретных закупочных проектов. Например, те из немногих государств мира, которые могут позволить себе разработку новых образцов военного оборудования, скорее всего, будут использовать закупочные циклы, в которых научно-исследовательские работы и конструкторские разработки будут выделены в отдельный этап проекта, поскольку разработка является довольно рискованным видом деятельности, требующим особого внимания с точки зрения менеджмента соответствующих процессов. Соответственно, необходимость в применении такого подхода уменьшается для государств, больше ориентированных на приобретение серийных образцов оборудования и/или услуг, где масштабы проектно-конструкторских работ будут минимальными. Однако каким бы ни был закупочный цикл, он должен предусматривать четыре основных вида деятельности. В соответствии с этими видами деятельности должно осуществляться и деление проекта на основные этапы: это определение видов оборудования и/или услуг, которые необходимо закупить; приобретение этих видов оборудования и/или услуг; их использование и, наконец, утилизация. Далее мы рассмотрим каждый из этих видов деятельности.

### **Определение видов оборудования и/или услуг, которые необходимо закупить**

Как уже отмечалось выше, принятие решений относительно необходимости закупки того или иного вида оборудования и/или услуг предусматривает процесс постепенного уточнения конкретной потребности, в ходе которого осуществляются анализ и оценка разнообразных технических решений, предлагающихся на рынке. На определенном этапе ответственность за этот процесс должна передаваться от пользователя в сферу компетенции специалистов по закупкам. Определение этапа, на котором должно происходить делегирование ответственности за окончательный выбор технического решения, зависит от многих факторов, но в любом случае желательно было бы, чтобы в течение определенного периода времени до и после этого и пользователь, и профессионалы в сфере закупок были непосредственно задействованы в этом процессе и работали вместе. Однако, как мы уже говорили, принятие оконча-

---

<sup>12</sup> Секретариат комиссии Министерства обороны Великобритании по вопросам оценки инвестиций (U.K. MoD Investment Appraisals Board Secretariat), Пособие по принятию качественных утверждающих решений. (*Smart Approvals Guidance*, Версия 9.1, Июнь 2005 г., 'Main Gate – с.1). Первый этап закупочного цикла CADMID называется «Концепция». На этом этапе определяются возможные пути обеспечения потребностей вооруженных сил в определенных необходимых возможностях. На следующем этапе, который называется «Оценка», эти пути рассматриваются более детально, и выбирается один путь, который будет реализовываться на дальнейших этапах закупочного цикла соответствующего проекта.

тельного решения относительно выбора конкретного вида оборудования и/или услуг, которые должны быть закуплены в соответствии с общими требованиями пользователя, все-таки должно быть отнесено к сфере компетенции специалистов по закупкам. Деятельность по изучению конкретных видов оборудования и/или услуг может включать такие этапы, как разработка и утверждение требований проекта, а также рассмотрение и анализ основных предложений, и выбор технического решения с описанием требований к оборудованию и/или услугам. Этот анализ должен быть достаточно детальным, чтобы его можно было предложить для рассмотрения потенциальным поставщикам. Решения, принимаемые на этом этапе проекта, определяют пути распределения и использования значительных ресурсов проекта. Поэтому целесообразно было бы распределить эти виды деятельности между двумя или несколькими этапами проекта и определить этапы, по результатам которых представители военного руководства могли бы в случае необходимости осуществлять пересмотр проекта и проверять ход его реализации.

Эта деятельность должна начинаться с согласования определенного официального документа, где будут зафиксированы требования пользователя к оборудованию и/или услугам, которые необходимо закупить.<sup>13</sup> На основе этого документа определяются разные возможные пути обеспечения потребностей пользователя в соответствии с его требованиями, и проводятся предварительный анализ и изучение некоторых аспектов выявленной потребности в том или ином оборудовании и/или услугах. Например, даются ответы на вопросы: каких результатов можно будет ожидать от этого оборудования при его использовании в реальной оперативной обстановке, и существует ли уже необходимая технология, соответствующая поставленным требованиям. Также предварительно оцениваются стоимость проекта и его временные рамки. На этом же этапе определяются аспекты, которые потребуют особого внимания по сравнению с остальными. Затем каждый из возможных путей обеспечения выявленной потребности оценивается и, в случае необходимости, для дальнейшего рассмотрения остаются только те пути, которые выглядят наиболее привлекательными. Вся деятельность на этом начальном этапе осуществляется преимущественно в виде письменных отчетов, где фиксируются результаты проведенной аналитической и исследовательской работы с учетом технических и военных оценок, а также замечания пользователя и группы по реализации закупочного проекта либо исполнителя соответствующих контрактов. Однако, в случае необходимости, в процессе оценки потребностей могут проводиться и такие мероприятия, как, например, предварительный оперативный анализ или необходимые прикладные исследования, а также привлекаться необходимые технические ресурсы. Чтобы убедиться в том, что окончательное техническое решение будет максимально эффективным с точки зрения соотноше-

<sup>13</sup> Как уже отмечалось выше, требования пользователя должны определять только те аспекты, которые будут иметь значение для конечного пользователя. Поэтому они, как правило, составляются в виде функциональных требований, определяющих результат или эффект, которого необходимо будет достичь, а не то, каким образом должен быть достигнут необходимый результат или эффект. При этом каждое из требований должно иметь и количественные характеристики (например, сколько, где или как долго). Однако требования пользователя не должны приводить к выбору уже существующего конкретного технического решения или препятствовать группе по реализации закупочного проекта в проведении сравнения различных аспектов технических решений и определении тех аспектов, которым необходимо отдать преимущество по сравнению с другими.

ния между стоимостью и качеством закупаемого оборудования и/или услуг, необходимо рассмотреть и объективно оценить не одно или несколько, а целый ряд возможных решений, предлагающихся на рынке. Также целесообразно было бы создать творческую атмосферу во время обсуждения и поощрять работников к предложению нестандартных решений. При выборе закупочной стратегии проекта необходимо обеспечить участие в этом процессе нескольких групп участников, каждая из которых будет предлагать и отстаивать собственную стратегию, а затем по результатам сравнительного анализа предложенных стратегий можно будет определить самый оптимальный вариант.

Такая аналитическая работа, которая может проводиться в несколько этапов методом последовательного развития и детализации, позволит группе по реализации закупочного проекта сократить количество вариантов, рассматриваемых в качестве возможных путей обеспечения необходимой конкретной потребности, и в конечном итоге приведет к выбору одного единственного технического решения.<sup>14</sup> При этом необходимо объективно оценить все возможные варианты с точки зрения их преимуществ и недостатков и выбрать наиболее сбалансированное решение. Окончательное техническое решение может не в полной мере соответствовать всем требованиям пользователя. В таком случае эти требования необходимо будет адаптировать к выбранному техническому решению (например, когда пользователь предъявляет очень высокие требования, и полное их соблюдение ставит под угрозу возможность реализации закупочного проекта как такового). Но в любом случае все эти вопросы необходимо обсуждать и согласовывать с пользователем.

Именно на этом этапе выявленная потребность должна быть оформлена в виде технического документа, на основе которого будет заключаться контракт с потенциальными поставщиками. Как правило, такой документ составляется в виде спецификации (или технического описания) системы. Это должен быть документ, содержащий достаточное количество четкой конкретной информации о поставленных технических требованиях, на основе которого заинтересованные поставщики смогут предлагать свои решения. При этом требования пользователя должны быть изложены таким образом, чтобы их можно было обеспечить в рамках только одного закупочного проекта. Соответственно, технические требования, разрабатываемые на этом этапе, не должны ограничивать заинтересованных поставщиков в возможности предложения собственных путей обеспечения необходимой потребности. Технические требования, как и требования пользователя, должны давать ответы на вопрос «чего необходимо достичь», а не «каким образом это должно быть достигнуто».

Вспомним пример, который уже приводился выше, где мы выяснили, как будущие пользователи переносной системы противоздушной обороны определяли свои требования к такой системе. В част-

---

<sup>14</sup> При реализации больших, сложных и дорогих проектов целесообразно было бы, например, провести работы по более детальному моделированию и анализу системы, организации и проведению необходимых прикладных исследований и технологических работ или проведению демонстрационных испытаний с целью подтверждения соответствия образца установленным техническим требованиям. Для того чтобы группа по реализации проекта была уверена в правильности принятого решения, а также в том, что риски проекта снижены до минимального приемлемого уровня, который не угрожает дальнейшему продвижению проекта, необходимо провести достаточный объем работы и на достаточном уровне детализации.

ности, это площадь территории, защиту которой должна обеспечить система ПВО, а также способность системы эффективно бороться с целями определенных конкретных типов.

Технические требования могут определять метод измерения требований пользователя; необходимые испытания и другие доказательства того, что требования пользователя обеспечены в полной мере, а также технические стандарты (например, ISO или Mil-Std), которые должны применяться. Термин «спецификация системы» как таковой предполагает, что технические требования должны касаться всей системы в целом, а не отдельных ее элементов (например, радиолокационной станции, пусковых ракетных установок или средств управления). Таким образом, технические требования не должны определять такие технические параметры, как, например, радиус действия радиолокационной станции или вероятность поражения цели с первого выстрела, потому что в таком случае это будет означать навязывание потенциальному поставщику конкретных технических решений. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, в большинстве случаев именно поставщик, а не военная организация, имеет достаточный технический опыт и знания, которые позволят осуществить сравнение технических характеристик разных вариантов оборудования и выбрать наилучший вариант с точки зрения соотношения стоимость/качество. И, во-вторых, если система в целом не способна будет продемонстрировать возможностей, которых требует от нее пользователь, поставщика будет трудно привлечь к ответственности, так как он вынужден был придерживаться уже заранее определенных технических параметров и не имел свободы действий при разработке системы.

### **Приобретение оборудования и/или услуг**

Содержание этого вида деятельности зависит от характера конкретного проекта и выбранной закупочной стратегии. Например, сюда могут входить все или отдельные виды такой деятельности: конструкторские разработки (создание нового оборудования и/или услуг в соответствии с техническими требованиями к системе), производство оборудования и разработка программ оказания услуг, закупка серийных образцов COTS/MOTS, поставка оборудования и/или услуг, приемочные испытания. Эта деятельность может быть распределена между двумя или несколькими этапами проекта. Это необходимо в случаях, когда проект является большим и сложным и, соответственно, связанным с серьезными рисками, которые необходимо будет снижать постепенно на каждом отдельном этапе проекта, а также когда необходимо определить «контрольные» этапы, на которых возможны пересмотр проекта или изменение стратегии его реализации.

Однако ключевым видом деятельности в любом закупочном проекте на этом этапе его жизненного цикла является выбор поставщика. Некоторые проекты с самого начала ориентированы на одного конкретного поставщика, но во многих случаях в участии в проекте заинтересованы не один, а несколько потенциальных поставщиков, и выбор конкретного поставщика осуществляется путем проведения соответствующего конкурса или тендера. До потенциальных поставщиков необходимо довести технические требования проекта. В большинстве случаев, для этого среди заинтересованных кругов распространяется приглашение к участию в конкурсе (Invitation for Tender) или запрос на представление тендерных предложений (Request for Proposals), а затем осуществляется оценка представленных предложений и выбирается поставщик, с которым подписывается соответствующий контракт (см. «Закупка через тендер»). Заключительным видом деятельности на этом этапе жизненного цикла проекта является принятие оборудования и/или услуг на вооружение военной организации согласно критериям, предусмотренным соответствующим контрактом.

## **Эксплуатация/использование оборудования и/или услуг**

Именно на этом этапе жизненного цикла проекта расходуется львиная доля его общих ресурсов. Поэтому так важно еще в начале проекта учесть все расходы на всех этапах его жизненного цикла, в частности, расходы на эксплуатацию и обслуживание оборудования в течение всего срока использования. Этот этап предусматривает использование приобретенного оборудования и/или услуг в интересах военной организации государства. В общем контексте менеджмента закупочной деятельности вооруженных сил на этапе эксплуатации осуществляются такие виды деятельности, как приобретение и использование запасных частей и расходных материалов, техническое обслуживание и ремонт оборудования (эти услуги могут частично или полностью оказываться поставщиком, но они должны быть предусмотрены соответствующим контрактом), а также (для оборудования, которое разрабатывалось в соответствии с поставленными техническими требованиями) демонстрационные испытания для проверки надежности оборудования согласно требованиям заказчика.

Еще одним важным компонентом деятельности на этом этапе жизненного цикла проекта является модернизация оборудования в соответствии с новыми требованиями. Модернизационные мероприятия могут проводиться в рамках отдельных проектов, менеджмент которых должен осуществляться точно так же, как и менеджмент закупочных проектов.

## **Утилизация оборудования и окончание срока оказания услуг**

На заключительном этапе жизненного цикла закупочного проекта происходят утилизация оборудования и окончание срока оказания услуг. Прекращение оказания услуг – это относительно несложный процесс, который происходит в соответствии с условиями контракта, заключенного в рамках соответствующего проекта. Утилизация физического оборудования – это тоже относительно несложный процесс, но он может быть связан с определенными расходами (особенно в случаях, когда интересы сохранения окружающей среды требуют особо ответственного отношения к вопросам утилизации). С другой стороны, это может принести военной организации и определенные доходы (например, в случае продажи использованного оборудования или продуктов его утилизации, или восстановления отдельных компонентов оборудования с целью их дальнейшей эксплуатации). Поэтому важно, чтобы все аспекты этой деятельности были учтены заранее и предусмотрены в закупочной стратегии соответствующего общего проекта.

На этом этапе желательно было бы осуществить оценку реализации всего проекта в целом и определить допущенные ошибки в стратегии менеджмента, которые необходимо будет учесть в дальнейшей деятельности (было бы хорошо, если бы эти ошибки выявлялись и фиксировались еще в процессе реализации проекта, а не по его окончании, когда может пройти много времени и измениться состав работников, занимающихся закупочными проектами). Эффективная работа по выявлению и исправлению ошибочных решений будет способствовать более эффективной реализации следующих проектов. Она также поможет усовершенствовать закупочные процедуры и модернизировать их согласно современным требованиям, и на этой основе создать определенные стандартные процедуры, которые будут рекомендоваться для использования в ходе следующих аналогичных проектов. Понятно, что для того чтобы эта деятельность была успешной, военное руководство должно способствовать созданию необходимой культуры честности и порядочности, когда ошибки будут искаться в самой системе, а не по принципу «поиска стрелочников».



## Выводы

Для осуществления всех этих видов деятельности существует множество путей создания закупочных циклов. При этом каждое государство использует собственные подходы в зависимости от характера конкретного проекта и формальных требований к менеджменту проектов и контролю за их реализацией. Однако в этом контексте необходимо обратить внимание на два более общих соображения. Во-первых, большая часть материалов данного раздела посвящена видам деятельности, осуществляемым на первых этапах закупочного проекта. Как мы уже неоднократно отмечали, решения, которые принимаются на первых этапах закупочного цикла, имеют решающее значение для успешного выполнения всего проекта в целом, и соответствующее финансирование деятельности по обеспечению принятия действительно качественных и эффективных решений будет способствовать снижению связанных с проектом рисков, и в конечном итоге увеличит шансы на его успешное выполнение. Поэтому очень важно, чтобы деятельность именно на начальных этапах проекта была хорошо спланирована и обеспечена необходимыми ресурсами. Во-вторых, закупочные циклы должны разрабатываться не только для больших и сложных проектов. Хотя для небольшого или несложного проекта закупочный цикл может разрабатываться в несколько сокращенном виде, принципы и правила ведения дел, зафиксированные в закупочном цикле, должны в равной мере применяться ко всем проектам без исключения.

И, наконец, необходимо отметить, что на разных этапах закупочного цикла необходимы разные специалисты соответствующей профессиональной квалификации. Например, на первых этапах закупочного цикла основное внимание уделяется выбору наиболее оптимальных технических решений, способных обеспечить необходимые потребности военной организации, а деятельность на дальнейших этапах цикла больше ориентирована на обеспечение эффективного менеджмента процессов поставок. Это значит, что состав группы по реализации проекта может меняться по мере продвижения проекта от одного этапа закупочного цикла к другому, и этот фактор должен учитываться в процессе планирования проекта.

## Контроль за выполнением проекта

Закупочный цикл имеет своей целью, в том числе, обеспечение возможностей, которые позволят военному руководству осуществлять пересмотр или переоценку проекта на определенных этапах его реализации и принимать решения относительно его дальнейшей реализации. Однако необходимость пересмотра проекта совсем не означает, что отдельные руководители могут в любое время вмешиваться в текущие процессы менеджмента проекта, особенно в случаях, когда в этом нет никакой необходимости. Вместо этого, такая деятельность должна дать возможность руководителям убедиться в том, что общая оборонная программа и отдельные проекты в ее составе будут выполнены в установленные сроки и согласно установленным техническим требованиям и финансовым показателям, и что они соответствуют требованиям эффективного использования соответствующего бюджетного финансирования в течение всего жизненного цикла проектов. Для этого в закупочном цикле предусмотрены определенные этапы, на которых руководители могут убедиться в том, что работа по выполнению задач каждого из этапов конкретного проекта выполнена на достаточном уровне, а затем принять решения и дать руководящие указания либо установить опре-

деленные ограничения относительно следующего этапа проекта. В случае если после завершения определенного этапа риски проекта остаются на достаточно высоком уровне, руководители могут потребовать повторного выполнения части (или даже целого) этапа или дополнительного изучения определенных аспектов проекта.

Процесс проверки и контроля является неотъемлемой составляющей частью деятельности военной организации. Процесс проверки и контроля необходимо отличать от пересмотра и переоценки проектов. Процесс проверки и контроля является традиционным элементом процесса эффективного менеджмента, который должен постоянно осуществляться на уровне группы по реализации проекта и поставщика. Для достижения согласованной точки зрения на вопрос о необходимости реализации того или иного проекта или оценки его важности, соответствующий проект должен быть детально изучен представителями большинства из заинтересованных сторон. Для этого должен быть создан постоянно действующий руководящий орган, который будет заниматься вопросами надзора и контроля за осуществлением общей оборонной программы. Состав такого органа может быть разным, но желательно, чтобы в него входили руководители финансовой инспекции военной организации, специалисты по вопросам планирования и представители руководства закупочных организаций и вооруженных сил (т.е. пользователя). Этот орган должен не только отслеживать ход реализации проектов, предусмотренных оборонной программой, но и согласовывать решения о начале новых проектов.

Общие требования к процессу проверки и контроля предусматривают проведение проверок на этапах, когда принимаются решения о начале или переходе к следующему этапу закупочного проекта. Определение соответствующих этапов зависит, в том числе, от конкретного закупочного цикла, масштаба и степени сложности проекта, а также от общего уровня развития военной организации. Удобным поводом для проведения проверки и контроля можно считать завершение каждого очередного этапа закупочного проекта. Однако дело в том, что не каждый этап закупочного цикла должен обязательно завершаться официальной проверкой его результатов. Поэтому целесообразно было бы разработать правила и процедуры определения этапов, на которых должна проводиться проверка выполнения проекта и приниматься решения о его дальнейшей реализации.

Не существует и общепринятых требований относительно объектов проверки. Поэтому для определения аспектов деятельности, которые должны проверяться по завершении определенного этапа проекта, также необходимо разработать соответствующие правила и процедуры. Некоторые из направлений таких проверок обусловлены обязанностями проверяющих лиц, и связаны с общей оборонной программой. Например, это могут быть такие аспекты, как возможность выполнения проекта в соответствии со всеми установленными финансовыми, техническими и временными параметрами, или необходимость продолжения проекта на фоне появления новых военных приоритетов. Другие аспекты больше связаны с каждым конкретным проектом. Это, например, может быть необходимость убедиться в том, что все риски проекта определены и приняты меры для их минимизации либо устранения, или что закупочная стратегия проекта соответствует требованиям эффективного расходования бюджетных средств, и что план реализации проекта соответствует установленным стандартам максимально эффективной работы. Эти два направления деятельности по проверке выполнения проектов (то есть более общее направление, связанное с общей оборонной программой, и проверка аспектов, связанных с конкретным

проектом) требуют участия в процессе подготовки контролирующих мероприятий как групп по реализации проектов, так и представителей вооруженных сил, занимающихся общими вопросами оборонного планирования.

## Заключительные выводы

В этом разделе мы рассмотрели ряд вопросов, связанных с менеджментом закупочной деятельности вооруженных сил, и предложили несколько методологий снижения рисков и повышения вероятности успешного выполнения проекта. Эти методологии отличаются от государства к государству. Государственная политика в сфере военных закупок должна быть определенным образом формализована. То есть каждое государство должно определить соответствующие подходы и принципы, максимально отвечающие его собственным потребностям, и утвердить эти подходы и принципы в виде правил или официальных пособий по вопросам осуществления закупочной деятельности. Это позволит использовать стандартные подходы и принципы при реализации разнообразных закупочных проектов, и также позволит повысить эффективность деятельности по выявлению и анализу ошибок, допущенных в ходе реализации предыдущих проектов, и по результатам анализа этих ошибок разработать обязательные стандартные процедуры, которые должны применяться в ходе дальнейшей закупочной деятельности.

Таким образом, на основании материалов данного раздела можно сделать следующие общие выводы:

- Закупочная деятельность в военной сфере представляет собой не просто процесс приобретения необходимого оборудования и/или услуг для обеспечения потребностей вооруженных сил. Это комплексная деятельность, которая должна предусматривать все этапы жизненного цикла отдельного закупочного проекта – от определения потребности в том или ином оборудовании и/или услугах и до утилизации этого оборудования или прекращения срока оказания услуг.
- Очень важно внимательно изучить все аспекты конкретного закупочного проекта и на этой основе разработать наиболее оптимальные пути для его успешной реализации.
- Обеспечить более эффективный менеджмент проекта можно за счет деления его жизненного цикла на несколько отдельных этапов.
- Соответствующее финансирование на первых этапах проекта, особенно на этапе принятия решений о закупке того или иного конкретного оборудования и/или услуг, будет способствовать успешной реализации и всех остальных этапов проекта.
- Закупочный процесс, направленный на обеспечение необходимых потребностей вооруженных сил, предусматривает выбор наилучших технических решений с точки зрения соотношения стоимость/качество оборудования и/или услуг. Поэтому окончательный выбор технического решения должен соответствовать требованиям пользователя (который иногда выдвигает неоправданно высокие технические требования) только в той мере, которая не ставит под угрозу возможность выполнения проекта как такового.

- Любой закупочный проект связан с определенными рисками. Их невозможно избежать, но можно предусмотреть и минимизировать их последствия.

**За более подробной информацией по этому вопросу рекомендуем обратиться к следующим источникам:**

В интернете можно найти очень детальные справочные материалы на английском языке. Например, Министерство обороны Великобритании разработало собственную концепцию закупочной деятельности «Acquisition Operating Framework»<sup>15</sup>, которую можно найти на вебсайте [www.of.mod.uk/index.htm](http://www.of.mod.uk/index.htm). Руководство по вопросам военных закупок «Defense Acquisition Guidebook», изданное университетом военных закупок при Министерстве обороны США, изложено на вебсайте <https://akss.dau.mil/dag/welcome.asp>. В обоих случаях поиск необходимой информации по вопросам закупок осуществляется при помощи меню, а также даются ссылки на ряд других сайтов, где можно найти исчерпывающую информацию по этому вопросу.

---

<sup>15</sup> На момент написания этого материала в Великобритании продолжался процесс разработки «Оперативной концепции закупочной деятельности» (Acquisition Operating Framework, AOF), которая будет использоваться вместо существующей концепции «Система менеджмента закупок» (Acquisition Management System, AMS). Содержание нынешней концепции AMS должно найти свое отражение и в новой концепции AOF. До окончания этой работы, которая будет продолжаться в течение примерно одного года, содержание концепции AMS будет, как и раньше, доступно на сайте [www.ams.mod.uk](http://www.ams.mod.uk).

## Раздел 7

# Оборонный менеджмент и прозрачность

**Виллем Фредерик ван Экелен**

### **Вступление**

Соблюдение требований прозрачности в сферах, связанных с ответственностью и подотчетностью, есть суть демократии. Однако в разных сферах эти требования применяются по-разному, и особенно это касается сферы обороны и безопасности. Вооруженные силы отличаются от других государственных организаций тем, что они владеют монопольным правом на применение военной силы, а также наличием хорошо подготовленной военной организации, имеющей собственные взгляды на то, как лучше всего обеспечить интересы национальной безопасности и обороны государства. Военная сфера является второстепенной по отношению к политической сфере, а не наоборот, и это признается почти во всем мире. Но гармония интересов между этими двумя сферами требует определенного баланса доверия, когда после того, как политики утвердили стратегические документы и оборонные задачи, а вооруженные силы взяли на себя ответственность за пути их реализации, политики воздерживаются от попыток вмешательства в дела военной организации, когда в этом нет необходимости. Это особенно важно в контексте операций по поддержанию мира в разных регионах земного шара, когда благодаря современным средствам связи руководители отдельных государств-участников пытаются контролировать каждое решение военного командования боевой операции. Но это также важно и в контексте менее заметных вопросов, связанных с оборонным менеджментом.

Военная организация отличается от других государственных структур и в том смысле, что ее деятельность направлена на долгосрочную перспективу. Планирование деятельности военной организации должно осуществляться на основе перспективной программы, рассчитанной на десять или более лет. При этом планирование должно предусматривать определенный уровень гибкости, т.е. иметь возможность своевременно реагировать на разные непредвиденные события либо задержки с поставками определенных образцов военного оборудования. Никакая другая бюджетная организация не имеет такого соотношения между уровнем капиталовложений и текущими расходами, как военная организация, и с этой точки зрения ее деятельность во многом схожа с деятельностью обычного коммерческого

предприятия. Самыми проблемными вопросами во взаимоотношениях между гражданской и военной сферами является распределение ресурсов. В большинстве случаев военная организация считает, что уровень ее финансирования не может обеспечить всех потребностей, необходимых для выполнения поставленных оборонных задач. Финансирование оборонных потребностей рассматривается и утверждается политиками наравне с другими расходами государственного бюджета, и поэтому вооруженные силы вынуждены конкурировать за ресурсы с другими министерствами и ведомствами. В конечном счете, последнее слово остается за политиками, но на них же, то есть на кабинете министров и парламенте, будет лежать и вся ответственность за уровень боеспособности вооруженных сил.

В начале 1960-х годов министр обороны США Роберт Макнамара внедрил механизм обеспечения взаимосвязи между бюджетом и военными операциями и задачами, который получил название «Система Планирования, Программирования и Бюджетирования (Planning, Programming and Budgeting System, PPBS). Цель внедрения подобного механизма состояла в обеспечении подразделений вооруженных сил необходимыми системами вооружений и военной техники на основе выводов лучших экспертов-аналитиков. То есть основанием для приобретения конкретного образца военного оборудования был вывод экспертов, в котором обосновывалась необходимость приобретения именно этого конкретного образца оборудования. Система PPBS разрабатывалась в качестве средства, которое должно было помочь министру обороны в принятии решений при распределении ресурсов между разными конкурирующими программами, направленными на решение тех или иных оборонных задач государства. Главной целью системы PPBS было обеспечение военного командования силами и средствами наиболее оптимального состава, возможного в рамках существующего бюджетного финансирования.

Несмотря на то, что система PPBS имела как свои преимущества, так и недостатки, она и сегодня остается важным инструментом обоснования бюджетных предложений, так как предусмотренные этой системой механизмы позволяют более детально проанализировать и оценить эти предложения с точки зрения количества и качества необходимых образцов вооружений, военной техники и услуг, а также рационально распределить ресурсы, исходя из уровня финансирования, необходимого для достижения поставленных целей и задач. Кроме этого, на конечном этапе цикла планирования при помощи этой системы можно оценить достигнутый результат с точки зрения эффективности потраченных на него ресурсов. Таким образом, система PPBS обеспечивает определенный уровень прозрачности и ответственности по отношению к законодательной ветви власти и обществу.

Необходимо отметить, что в то время оборонный бюджет США постоянно увеличивался, что давало Макнамаре возможность поддерживать все приоритетные программы военных закупок. Однако бывают и годы, когда оборонные расходы не растут, а, наоборот, снижаются. В таких случаях результатом работы системы PPBS, скорее всего, будет перечень приоритетных проектов, финансирование которых за счет госбюджета не предусматривается, и которые можно будет реализовать только при условии, если будет принято решение об отсрочке реализации других проектов или если под конкретный проект будет выделено отдельное финансирование, не предусмотренное в бюджете. Такие европейские государства, как например, Германия или Румыния, также имеют опыт оборонного планирования, где отдельные проекты реализуются за рамками существующего или прогнозируемого военного бюджета.

Главная задача начальника штаба обороны состоит в разработке консолидированного плана, который предусматривает обеспечение потребностей всех видов вооруженных сил с учетом существующего или прогнозируемого уровня финансирования. Начальник штаба осуществляет планирование на

уровне военной организации в целом. С этой точки зрения его задача состоит в справедливом распределении ресурсов между всеми элементами системы, которое иногда требует принятия жестких решений. Именно распределение ресурсов является одной из самых трудных и ответственных функций начальника штаба обороны, особенно в условиях сокращения финансирования. После этого он должен определить, какие из проектов являются приоритетными, а от каких можно отказаться без значительного ущерба для общей эффективности военной деятельности. Принятие таких решений, как правило, сопровождается серьезными дискуссиями и спорами, потому что уровень приоритетности той или иной потребности иногда бывает очень трудно оценить объективно, и потребность, которая для одних может казаться второстепенной, для других может оказаться серьезной утратой возможностей.

Поскольку военная деятельность по своей природе является делом долгосрочными, планирование этой деятельности должно базироваться на согласованных документах, определяющих стратегические интересы государства и средства их обеспечения и укрепления. В идеале эти документы, которые, как правило, существуют в виде «Белой книги» либо «Оборонного акта», должны разрабатываться на десятилетний срок, но в то же время предусматривать и возможность их коррекции в начале каждого законодательного периода (созыва парламента). Они должны определять структуру вооруженных сил и их задачи, а распределение бюджетных ресурсов для поддержки соответствующей деятельности должно осуществляться на основе многолетнего планирования (по крайней мере, на уровне ориентировочных или приблизительных показателей), без которого эти документы не смогут обеспечить целостности, логичности и согласованности различных видов запланированной деятельности. В этих документах должны быть зафиксированы и международные обязательства государства, а также условия участия его вооруженных подразделений в международных операциях по поддержанию мира.

В целом, ответственность и подотчетность в сфере обороны и безопасности должны реализовываться в соответствии с общими принципами, существующими во всех других сферах государственной деятельности, в частности, когда речь идет о предоставлении информации об использовании бюджетных средств. Но из этого правила есть очень существенные исключения. Например, в бюджете можно предусмотреть статьи расходов на финансирование разведывательных служб, но информация об их деятельности должна быть секретной. Это требование приобретает еще большую актуальность с учетом постепенного сближения задач по защите внутренней и внешней безопасности государства, главным образом в связи с появлением террористических группировок и организованной преступности. В наше время всем нам приходится решать сложную дилемму: то есть, как гармонично объединить между собой права и свободы личности и необходимость защиты безопасности общества в целом. От решения этой дилеммы в какой-то мере зависит уровень обеспечения правопорядка, а также применение принципов прозрачности при ведении государственной деятельности.

На политическом уровне ответственность и подотчетность реализуются в отношениях с законодательной ветвью власти, в то время как финансовая ответственность и отчетность относятся к сфере компетенции Государственного Суда аудиторов (который также может называться Государственным ревизионным управлением или Государственной счетной палатой). Если говорить о военной организации, внутренние процедуры, касающиеся ответственности и подотчетности, осуществляются на уровне министерства обороны соответствующего государства. Во многих государствах мира принято законодательство об общественной информации (Public Information Acts), согласно которому отдельные граждане, но, как правило, средства массовой информации имеют право получать информацию, касающуюся политических решений и причин принятия

этих решений. Соответствующие материалы являются важным дополнением к вопросам, которыми в письменной или устной форме могут интересоваться законодатели и которые являются последней ключевой составляющей парламентской демократии. Руководители государства должны информировать общество о своих политических решениях и планах, и не только информировать, но и объяснять их и обосновывать. Они должны сообщать обществу о своих намерениях, и объяснять и обосновывать их в ходе открытых дискуссий, как в стенах парламента, так и во время встреч с представителями СМИ. Именно в ходе таких дискуссий основные намерения и планы руководства государства можно оценить, а также предложить и проанализировать возможные альтернативные решения. Чем выше будет уровень прозрачности и ответственности вооруженных сил, тем выше будет уровень их поддержки со стороны общества.

Очень важной составляющей взаимоотношений между обществом и военной организацией являются установленные процедуры, касающиеся, в частности, осуществления парламентского контроля. При этом обе стороны этого процесса должны четко понимать, информацию какого характера они имеют право получать и предоставлять, и как должны использовать эту информацию соответствующие парламентские комитеты. В государствах НАТО бюджетные и законодательная сферы находятся под пристальным вниманием общества, но, когда речь идет о вопросах политики, уровень общественной дискуссии в разных странах может существенно отличаться.

## Верховенство права

Применение принципа верховенства права сегодня превратилось в один из решающих критериев оценки уровня демократичности того или иного государства и его соответствия требованиям приема в такие организации, как НАТО и Европейский Союз. Разумеется, законодательство само по себе очень важно, но еще большее значение имеет то, как оно применяется. В государствах с авторитарной формой правления также существуют законы, но в сравнении с демократическими государствами, построенными на принципах плюрализма, эти законы имеют очень низкий, или даже нулевой уровень легитимности. Основной функцией закона являются защита безопасности, собственности и прав человека и гражданина; обеспечение условий для решения спорных вопросов путем мирной дискуссии; а также ограничение использования политической власти путем установления ответственности органов государственной власти перед законом. Общая система верховенства права состоит из таких элементов:

- Независимость судебной системы.
- Независимость правозащитных организаций.
- Полномочия руководителей государства и структур власти определяются Конституцией и/или законами.
- Свободные и честные выборы.
- Прозрачность и контролируемость путей доступа к политической власти.
- Полномочия системы охраны правопорядка и основания для содержания под стражей определяются исключительно законодательством.
- Вооруженные силы и система безопасности функционируют в полном соответствии с законодательством.



- Доступ к правосудию через квалифицированных адвокатов, услуги которых доступны для большинства населения страны; отсутствие высоких сборов и налогов, как и возможностей для затягивания рассмотрения дел в суде как препятствий на пути поисков правосудия.<sup>1</sup>

Кроме этих общих элементов, Йорис Вохуве (Joris Voorhoeve, бывший министр обороны, а ныне преподаватель университета и член Государственного совета Нидерландов) выделяет восемь функциональных требований, которых необходимо придерживаться:

- Все законы должны в равной мере применяться ко всем гражданам без исключения, независимо от их принадлежности к той или иной группе людей по признакам, не имеющим отношения к закону.
- Гарантированное для всех право на справедливое правосудие.
- Задержание/арест граждан должен происходить исключительно на основании закона; по отношению к гражданам, находящимся под арестом или в заключении, не могут применяться пытки, жестокое или негуманное обращение.
- Не должно быть секретных или закрытых законов. Текст любого закона должен быть в свободном доступе и открытым для изучения гражданами или их адвокатами.
- Законы, имеющие отношение к уголовному праву, не должны иметь обратной силы.
- Судебная власть должна быть профессиональной, независимой и беспристрастной.
- Полномочия органов власти определяются исключительно законодательством; правила их поведения, принятия решений и исполнения ими своих обязанностей также определяются соответствующими законами.
- Все правоохранительные и силовые структуры обеспечены ресурсами, необходимыми для исполнения ими своих профессиональных обязанностей.

## Парламент, оборонная политика и новые военные задачи

### Операции

После окончания эпохи «холодной» войны коллективная оборона утратила свое приоритетное значение. Вместо этого в центре внимания оказались новые связи между внутренней и внешней безопасностью, либо операции по поддержанию мира. Процесс принятия решений относительно участия в операциях по поддержанию мира начал переходить в политическую плоскость, а военная профессия стала не только еще более опасной, но и более комплексной и сложной. Начиная с военных операций на Балканах, вооруженные силы вынуждены были взять на себя множество новых функций: от дипломатии и посредничества до руководящих функций и участия в процессах восстановления. Это привело к появлению новых требований к уровню подготовки подразделений и их возможностей, связанных с участием в совместных действиях. Как на уровне каждого отдельного государства, так и в регионах проведения совместных операций необходимо было создать новые руководящие структуры, которые могли бы обеспечить координацию действий с большим количеством новых игроков, в частности, с целым рядом неправительственных организаций.

<sup>1</sup> См. Joris Voorhoeve. *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, Scientific Council for Government Policy/WRR/ (Амстердам: Amsterdam University Press, 2007), 91-92.

По заказу Европарламента Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) провел анализ участия парламентов отдельных государств в процессах принятия решений, касающихся операций по поддержанию мира. По результатам этого анализа были определены несколько интересных моделей и эффективных механизмов.<sup>2</sup> В частности, анализ выявил существование правовых норм, регламентирующих правила выделения финансовых ресурсов в поддержку деятельности подразделений собственных вооруженных сил на территории иностранных государств. Например, эти нормы могут регламентировать либо максимальный уровень финансирования, либо максимальную численность военнослужащих собственных подразделений, которые могут быть привлечены к участию в миротворческих операциях на территории иностранных государств (например, в Испании миротворческий контингент сегодня утвержден на уровне 3000 военнослужащих, в Финляндии – на уровне 2000 военнослужащих, в Литве – на уровне 420-ти военнослужащих), либо географические регионы проведения таких операций. Парламенты также должны требовать предоставления полной отчетности о бюджетных средствах, израсходованных в ходе той или иной конкретной операции, а также проведения оценки результатов операции. Аналогичные требования должны исходить и со стороны ООН, НАТО и Евросоюза.

Очень изменился и характер военной профессии. Она стала еще более опасной, более тяжелой с точки зрения сроков пребывания на военной службе вдали от родного дома либо даже за пределами собственной страны, а также более комплексной и сложной, поскольку военнослужащим сегодня приходится иметь дело с целым комплексом новых обязанностей, которые, помимо собственно ведения боевых действий, также предусматривают и участие в стабилизационных мероприятиях и программах восстановления стран, на территории которых проводятся миротворческие операции. Это значит, что министерству обороны теперь приходится тратить намного больше времени на подготовку своих подразделений к выполнению целого комплекса новых обязанностей, а также на проведение среди военного контингента работы по разъяснению целей и задач миротворческой операции и методов, которые должны применяться в ходе операции (которая проводится на незнакомой местности далеко за пределами родной страны и может продолжаться довольно долго, пока не будет достигнут определенный конкретный результат). При этом особое внимание необходимо уделять таким вопросам, как предоставление военнослужащим возможности общения со своей семьей, родственниками и друзьями, которые остались на родине; и психологическая реабилитация военнослужащих, возвращающихся домой после выполнения своей миротворческой миссии. Чем чаще вооруженным силам придется выступать в роли «защитников» во время миротворческих операций, тем больше внимания должно уделяться вопросам физической безопасности их участников. В целом, население наших государств хорошо понимает, что военные действия в Ираке и Афганистане будут неминуемо связаны с человеческими жертвами, но по мере постепенного увеличения количества этих жертв люди хотят узнавать больше о целях и причинах этой деятельности, а также убедиться в том, что ответственность за общее бремя операции пропорционально распределена между всеми государствами-участниками.

Деятельность вооруженных сил также становится частью политики. Во времена «холодной войны», когда речь шла о коллективной обороне, главная роль действительно принадлежала вооруженным силам.

---

<sup>2</sup> См. Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, and Suzanna Gavrilescu, *Parliamentary Oversight and Civilian and Military ESDP Missions; The European and National Levels*, EP/EXPOL/B/2006/38 PE 348.610 of October 2007. В частности, в докладе анализируются четыре конкретных задачи ESPD: *EUFOR Althea*, *EUFOR DRC*, *EUPM BiH*, *EUBAM Rafah*. Этот доклад обсуждался Подкомитетом Европарламента по вопросам безопасности и обороны Security and Defence (SEDE) в ходе рабочего совещания 11 февраля 2008 г.

Однако сегодня основным элементом военной деятельности становится участие в совместных операциях по поддержанию мира, где преобладает уже не военный, а политический компонент. Это находит свое отражение и в новом измерении общения вооруженных сил со средствами массовой информации. Во время военной операции в Ираке в 2003 году репортеры и журналисты действовали в составе и под надзором боевых подразделений. Но на следующем этапе, когда операция приобрела характер партизанской войны со всеми ее современными атрибутами, в том числе нападениями боевиков на военные автоколонны с использованием самодельных взрывных устройств, представители СМИ уже имели больше свободы передвижения по стране и часто действовали на свой страх и риск, иногда даже в очень опасных для себя условиях. При этом они общались с разными людьми, составляли собственное представление о характере конфликта и методах, используемых нашими подразделениями при выполнении поставленных задач. Таким образом, именно впечатления и выводы представителей СМИ будут влиять на формирование общественного мнения и, соответственно, и на уровень поддержки этой операции со стороны населения стран-участниц. При этом, информация из зоны конфликта передается очень оперативно: не успело что-то произойти утром, как уже в вечерних новостях того же дня о подробностях инцидента сообщают все телевизионные каналы наших стран. Поэтому прозрачность в общении с представителями СМИ, как в собственной стране, так и с их корреспондентами в зарубежных странах, в том числе и по поводу негативных событий, приобретает новое значение в контексте поддержки уровня доверия общества к соответствующим направлениям нашей политики.

### **Приватизация военных функций**

Неопределенности в вопросах соблюдения требований прозрачности добавляют и современные тенденции, когда функции оборонного ведомства, которые в прошлом традиционно считались основной деятельностью вооруженных сил, все чаще делегируются сторонним организациям. В результате общего сокращения вооруженных сил основное внимание стало уделяться вопросам их боеспособности. Но это также привело к формированию мнения (иногда ошибочного) о том, что в боевых условиях нет необходимости постоянно поддерживать все функции военной организации, и что с целью экономии средств некоторые из них можно было бы передать частным структурам. В частности, это касается не только таких сфер, как продовольственное и материально-техническое обеспечение вооруженных сил, но и частных охранных фирм. Аналогичные явления можно наблюдать и в других сферах публичной деятельности, когда политические решения о сокращении бюрократического аппарата в большинстве случаев приводят к появлению новых исполнительных структур или к необходимости получения консультационных услуг на контрактной основе. Приватизация функций военной организации охватывает очень разные сферы, от продовольственного и материально-технического обеспечения и оказания ремонтных услуг до частных охранных предприятий, выполняющих функции охраны и надзора.

Женевский центр ДКВС провел большую исследовательскую работу по этим вопросам, в частности, по вопросу ответственности за ошибочные решения, которые привели к негативным последствиям.<sup>3</sup> Практический опыт показывает, что ответственность за это должна нести военная организация.

---

<sup>3</sup> Fred Schreier and Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional paper No. 6 (Geneva: DCAF, 2005).

Такие решения могут появиться в результате коррупционных действий, и если коррупция действительно имела место, проблему нужно рассматривать с двух точек зрения. С одной стороны, заключение контракта с той или иной фирмой может быть результатом нечестной конкуренции, когда одна фирма изначально имеет привилегированные условия по отношению к другим претендентам на контракт. С другой стороны, сама фирма, выбранная для выполнения контракта, может прибегнуть к коррупционной практике при ведении своей деятельности.

### **Проблема исполнения законов**

Главным недостатком парламентской демократии во многих государствах мира является разрыв между законодательством и его исполнением. Правительства разрабатывают законопроекты, парламенты их рассматривают и утверждают, но в конечном счете мало кого волнует, как эти законы будут исполняться на практике. Удалось ли в результате внедрения этих законов достичь желаемого результата, и если нет, то почему? Парламент Нидерландов в мае каждого года посвящает одно из своих заседаний рассмотрению и анализу вопросов эффективного использования бюджетных средств на запланированные мероприятия и программы. Как правило, в ходе этих заседаний выявляется множество нарушений бюджетного законодательства. Это говорит о том, как трудно в государстве с развитой комплексной экономикой обеспечить надлежащее планирование и распределение бюджетных ресурсов. Еще труднее предусмотреть и оценить долгосрочные последствия применения тех или иных норм и требований законодательства. Поэтому состояние дел в сфере исполнения законов необходимо постоянно анализировать и принимать меры для улучшения ситуации и исправления выявленных недостатков. Необходимость таких мер повышается и в связи с конкуренцией между разными политическими партиями, которые после каждого громкого скандала или инцидента требуют проведения новых ревизий и мер по ужесточению контроля, и часто это происходит только лишь на основе публикации в утренней газете. Желательно, чтобы подобные вопросы решались без спешки и на основании результатов глубокого анализа, потому что в конечном итоге рядовой гражданин больше заинтересован в том, чтобы подход к решению этих вопросов был сбалансированным, то есть, чтобы вмешательство со стороны бюрократического аппарата сохранялось на минимально возможном уровне. Идеальным решением было бы стремление к саморегуляции отношений между организациями, профессионально занимающимися этими вопросами.

## **Парламент и закупочная деятельность**

Одна из важных проблем, связанных с использованием оборонного бюджета, состоит в том, что военное оборудование должно быть надежным и рассчитанным на долгосрочное использование, иногда на срок до сорока лет. Это значит, что новое оборудование, которое закупается сегодня, будет определять уровень боеспособности вооруженных сил и в будущем. Поэтому закупаемое военное оборудование должно обладать «потенциалом развития», то есть конструкция оборудования должна предусматривать возможность его модернизации в соответствии с современными требованиями, которая осуществляется после окончания примерно половины установленного срока эксплуатации соответствующего оборудования. Также очень важно, чтобы при выборе технических решений для обеспечения тех или иных потребностей вооруженных сил учитывалась не только их закупочная стоимость, но и стоимость

эксплуатации и содержания в течение всего жизненного цикла. С этой точки зрения, важность соблюдения требований прозрачности приобретает особое значение, потому что необходимо оценить полную стоимость нового оборудования, в том числе с учетом расходов на модернизацию соответствующей инфраструктуры, приобретение запасных частей и расходных материалов, а также содержание и соответствующую подготовку личного состава. Недостаточно просто высчитать полную стоимость нового оборудования, но нужно еще и определить, кто будет осуществлять эти расчеты и принимать решения. Принятие решений нельзя поручать только представителям конкретного вида вооруженных сил, заинтересованного в приобретении нового оборудования. К этой работе должен быть привлечен и независимый орган, который предложит собственный альтернативный вариант.

Другим следствием продолжительного жизненного цикла военного оборудования будет долгосрочное влияние на оборонный бюджет страны того или иного выбранного технического решения. Это влияние будет еще большим в случае закупки больших партий оборудования, расчеты за которые осуществляются в течение долгого периода времени, иногда до десяти лет и дольше. В таком случае парламенту следует очень внимательно подходить к принятию решений о выделении конкретных сумм финансирования на новые закупки. В недавнем прошлом бывали случаи, когда, например, в Германии и Румынии стоимость отдельных оборонных программ превышала возможности бюджетов на последующие годы.

Программы военных закупок никогда не утверждаются одним решением. Процесс принятия решений распределяется на несколько этапов. Начиная с утверждения стратегической концепции государства или аналогичного документа, необходимо сформулировать потребности вооруженных сил и из потребностей, определенных отдельными видами вооруженных сил, выделить важнейшие потребности, которые будут рассматриваться как приоритетные. Затем определяются бюджетные параметры, необходимые для поддержки конкретного проекта в течение его жизненного цикла. После этого анализируется ситуация на рынке необходимого оборудования и по результатам анализа выясняется, существуют ли на рынке технические предложения, соответствующие поставленным требованиям, или оборудование с требуемыми техническими параметрами необходимо будет разрабатывать или модернизировать до нужного уровня уже имеющиеся образцы. На следующем этапе анализируются предложения заинтересованных потенциальных поставщиков и выбираются те из них, которые максимально соответствуют поставленным требованиям. С потенциальными поставщиками, имеющими наилучшие перспективы с точки зрения получения соответствующего заказа, обговариваются различные условия будущего контракта, в частности, его стоимостные параметры, сроки поставок и возможные офсетные соглашения. По результатам этих переговоров выбирается компания, с которой будут вестись уже более конкретные и детальные переговоры по поводу будущего контракта. Деятельность на каждом из этих этапов должна быть прозрачной и контролироваться парламентом.

Определение потребностей вооруженных сил является результатом процесса, в ходе которого принимаются во внимание как предыдущий опыт и новые оценки стратегической и тактической ситуаций, так и новые разработки в сфере военных технологий, а также возможности потенциальных противников. Не так давно в этом процессе начали применяться и такие новые инструменты, как, например, оперативный анализ и военные игры. Этот процесс обычно начинается со штабных структур заинтересованных видов вооруженных сил, а именно тех, которые занимаются вопросами планирования и определения главных направлений развития и деятельности соответствующего вида вооруженных сил. Однако необходимость осуществления планирования на уровне вооруженных сил в целом повышает роль в этом процес-

се аппарата министерства обороны. В прошлом одним из недостатков процесса определения военных потребностей был недостаточный уровень общения и взаимосвязей между различными структурами военной организации, занимающимися такими вопросами, как оперативная деятельность, аналитическая и исследовательская работа, техника, технологии и закупочная деятельность. Из этого был сделан вывод о том, что прозрачность на внутреннем уровне так же важна, как и внешняя прозрачность.

Большое преимущество процесса оборонного планирования НАТО состоит в том, что Главнокомандующий объединенных вооруженных сил формулирует перспективные планы и задачи строительства объединенных вооруженных сил как основы для планирования военной деятельности стран-членов альянса с целью формирования согласованной политики коллективной обороны. На сегодняшний день эта задача все еще не утратила своей актуальности, но в последнее время основное внимание в повестке дня НАТО занимают вопросы участия в решении кризисных ситуаций в некоторых странах мира. Это привело к формированию так называемых «коалиций доброй воли» (coalitions of the willing) как внутри альянса, так и за его пределами. Оборонная политика не только стала одним из элементов политики безопасности, но она утратила важный объединяющий компонент, потому что сегодня нет определенности относительно участия либо неучастия отдельных государств альянса в совместных операциях по поддержанию мира. В результате не получила желаемого развития и политика стандартизации, направленная на достижение совместимости образцов военного оборудования государств-членов НАТО. В то же время, когда на первый план выходят совершенно новые требования, связанные с необходимостью военного вмешательства в дела иностранного государства или (особенно в последнее время) противостояния с асимметричным противником, задача количественного определения будущих потребностей значительно усложняется. Сегодня в военной среде стали очень популярными такие слова, как гибкость и мобильность, но не совсем понятно, как их перевести на язык объективных потребностей, которые можно объяснить и детально обосновать. Очень многое здесь зависит от уровня амбиций каждого отдельного государства, а также от его желания взять на себя часть ответственности за совместные операции, не связанные непосредственно с защитой независимости и территориальной целостности государства. Кроме этого, возрастание террористической угрозы привело к изменениям оборонной политики по двум направлениям. Во-первых, задачи защиты внутренней и внешней безопасности стали рассматриваться в одном общем контексте и, во-вторых, в процессе трансформации вооруженных сил главный акцент сместился в сторону обеспечения их самыми современными и высокотехнологичными средствами ведения войны. Бойцы, выполняющие свои задачи непосредственно в зоне боевых действий, всегда рискуют своей жизнью и требуют средств защиты от таких угроз асимметричной войны, как мины и другие взрывные устройства. Учитывая новый опыт, полученный в ходе современных операций, в частности большую нагрузку и повышенную скорость износа военного оборудования, некоторые государства внесли серьезные коррективы в свои программы военных закупок.

### **Типичная последовательность этапов процесса военных закупок**

В разных государствах масштаб участия парламентов в процессах принятия решений о военных закупках очень отличается. В этом смысле Германия отличается от других государств тем, что военный бюджет рассматривается парламентом очень тщательно и детально, то есть утверждению подлежат каждая статья бюджета и каждый запланированный проект. В Нидерландах внедрены стандартные процедуры, регламентирующие последовательность всех этапов закупочного процесса от начала до конца. Первый контакт с парламентом происходит тогда, когда в целом уже определены оперативные потребности, то есть

конкретный вид оборудования; примерное количество нового оборудования, необходимого для замены старого оборудования, исчерпавшего свой ресурс или не соответствующего современным требованиям; оценочная стоимость соответствующего проекта и схема его финансирования в каждом бюджетном году.

После того, как парламентский комитет по вопросам обороны решает принять соответствующий документ к рассмотрению (то есть не отвергает его), на следующем этапе проводятся предварительные исследования по нескольким вопросам. Во-первых, оперативные требования необходимо трансформировать в технические требования. Во-вторых, необходимо изучить рынок соответствующего оборудования и составить список всех потенциальных поставщиков. Если оборудования, соответствующего всем поставленным требованиям, на рынке пока не существует, необходимо разработать программу этапа конструкторских разработок вместе с представителями промышленных предприятий и, если это возможно, с другими государствами, заинтересованными в приобретении аналогичного оборудования.

На третьем этапе внимательно изучаются предложения заинтересованных поставщиков и даются ответы на такие вопросы: 1) В какой мере эти предложения соответствуют поставленным техническим требованиям? 2) Предлагаются ли альтернативные пути обеспечения необходимой потребности? 3) Стоит ли предлагаемое заинтересованным поставщиком оборудование на вооружении военных организаций других государств, и если да, то как его технические возможности оцениваются пользователями? 4) Существует ли возможность совместного производства или возможность офсетных соглашений? После детального анализа этих вопросов составляется перечень наиболее перспективных потенциальных поставщиков, с одним из которых будет заключен контракт.

На четвертом этапе происходят переговоры с выбранным поставщиком, и по их результатам начинается процесс подготовки к собственно закупочному процессу, в ходе которого в некоторых случаях проводятся полевые (эксплуатационные) испытания образцов оборудования, предложенных поставщиками. Затем департамент министерства обороны по вопросам вооружений и военной техники сравнивает их по различным критериям. Если этим критериям соответствуют сразу несколько предложенных образцов, проводится дальнейшее сравнение по дополнительным критериям. Например, образцы сравниваются по критериям боевой эффективности и безопасности личного состава. Одновременно с этим министерство экономики обсуждает возможность совместного производства предложенных образцов, а также возможность заключения офсетных соглашений за рамками соответствующего проекта. Со временем парламенты повышают свои требования к офсетам. В большинстве случаев это означает, что каждый доллар или евро, израсходованный на закупку импортного оборудования, должен быть компенсирован в виде контрактов на аналогичную или даже большую сумму, которые должны быть заключены с предприятиями собственной оборонной промышленности. Некоторые данные, используемые на этом этапе, должны оставаться закрытыми для общества, особенно, когда это касается технических и боевых возможностей образцов вооружений. Однако режим секретности должен применяться только тогда, когда это действительно необходимо, потому что большую часть информации, необходимой парламенту для принятия решений, можно найти в специализированных военных изданиях. Если все-таки возникает необходимость в ознакомлении с секретными материалами, для этого организовываются специальные закрытые совещания или аналогичные мероприятия.

На заключительном этапе организовывается активная кампания по поддержке принятого решения, иногда с привлечением средств массовой информации, членов парламента и экспертных организаций. С этой целью должностные лица, которые принимали соответствующие решения, посещают предприятия или выступают на собраниях общественности. Именно на этом этапе очень важно, чтобы лица,

задействованные в процессе принятия решений, не принимали никаких подарков или услуг, которые можно было бы расценить как подкуп с целью получения желаемого решения. В разных странах существуют разные правила, регламентирующие процесс наделения полномочиями для подписания контрактов, иногда после отправки письма о намерениях. Например, в Нидерландах контракты стоимостью до €5 млн. имеют право подписывать руководители соответствующих видов вооруженных сил, в интересах которых осуществляется закупка. Проекты стоимостью до €25 млн. должны быть предусмотрены в общей оборонной программе, которую предлагает для рассмотрения и утверждения парламентом главнокомандующий вооруженных сил как лицо, отвечающее за планирование деятельности и возможностей вооруженных сил в целом. Проекты стоимостью от €25 млн. до €100 млн. подлежат утверждению парламентским комитетом по вопросам обороны, но ответственность за их дальнейшую реализацию возлагается на руководство соответствующего вида вооруженных сил, за исключением случаев, когда проект признается особо важным с политической точки зрения. Контракты стоимостью свыше €100 млн. перед подписанием должны утверждаться парламентом, а контракты стоимостью от €250 млн. перед подачей в парламент утверждаются Кабинетом министров в полном составе.

Стандартные процедуры, регулирующие деятельность на каждом из этих этапов, применяют только несколько стран НАТО. При этом ситуация с рассмотрением и утверждением законов более-менее удовлетворительная, но проблемы возникают, когда дело доходит до контроля за их исполнением. Только законодательства Германии, Польши и Великобритании обязывают министров обороны информировать парламентские комитеты по вопросам обороны о закупочных проектах, стоимость которых превышает определенный установленный минимум. Во всех этих странах, за исключением Великобритании, такие контракты не могут заключаться без предварительного согласия парламента. Участие парламентского комитета в процессе определения военных потребностей в новом оборудовании предусмотрено законодательствами Канады, Чехии, Франции, Германии и Нидерландов. Законодательства Чехии, Норвегии и Нидерландов предусматривают участие парламентского комитета в деятельности, связанной с проведением сравнительного анализа предложенных технических решений от разных поставщиков и выбором компании, которая будет осуществлять поставки необходимого оборудования в рамках конкретного контракта. Что касается участия парламентов в процессе оценки офсетных предложений, то такие случаи на сегодняшний день имели место только в Чехии и Нидерландах.<sup>4</sup>

Качество парламентского контроля за закупочной деятельностью вооруженных сил зависит от квалификации лиц, осуществляющих эту деятельность. Парламенты очень редко иницируют собственные исследования закупочных проектов с целью оценки или пересмотра официальной точки зрения. Гораздо чаще организовываются соответствующие парламентские слушания. Только парламенты Франции и Германии делегируют своих представителей в исследовательские организации, где они занимаются исключительно оборонными вопросами и помогают парламенту принимать соответствующие решения.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> См. Willem F. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces – The National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Papers No. 2 (Geneva: DCAF, 2002) та Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Papers No. 5 (Geneva: DCAF, 2005). Тексты этих двух докладов можно бесплатно получить на сайте [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

<sup>5</sup> См. Van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*, 13-14.



## Международные механизмы, источники информации и опыт

Так как в составе штатных сотрудников парламентов часто не хватает специалистов по вопросам обороны и безопасности, законодатели вынуждены привлекать к соответствующей аналитической работе независимые институты, экспертные и научно-исследовательские, а также неправительственные организации. На международном уровне самой авторитетной организацией по вопросам контроля оборонных расходов, производства вооружений и военной техники признан Стокгольмский международный институт исследований проблем мира (SIPRI), который ежегодно издает справочник по вопросам вооружения, разоружения и международной безопасности (*SIPRI Yearbook on Armaments, Disarmament and International Security*). Таким же высоким авторитетом в этой сфере пользуется и Лондонский международный институт стратегических исследований (IISS), публикующий такие известные издания, как «*Military Balance*» и «*Strategic Survey*». В рамках Евросоюза действует Институт стратегических исследований ЕС (EU Institute for Strategic Studies), который расположен в Париже. Этот институт выпускает целый ряд изданий из серий «*Chaillot Papers*» и «*Occasional Papers*», где освещаются различные аспекты европейской международной политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy). Парижский институт также организует ежегодные встречи руководителей исследовательских организаций стран Европы с Генеральным секретарем Совета Европейского Союза и Верховным комиссаром ЕС по вопросам общей внешней политики и политики безопасности Хавьером Соланой.<sup>6</sup>

Женевский центр ДКВС сегодня занимается не только вопросами демократического контроля над вооруженными силами, но и более общими проблемами эффективного руководства и реформирования сферы безопасности. ДКВС издает специализированные пособия для членов парламента, а также сборники материалов по вопросам организационного строительства вооруженных сил, где особое внимание уделяется проблемам ответственности и прозрачности процессов военных закупок. Среди неправительственных организаций аналогичными исследованиями занимаются Transparency International и SaferWorld.

В 2003 году при Совете Европы было создано Европейское оборонное агентство (European Defence Agency, EDA), деятельность которого направлена на:

- Поддержку деятельности по определению задач в сфере развития сил и средств вооруженных сил стран ЕС и оценки выполнения ими своих обязательств;
- Поддержку деятельности по гармонизации оперативных потребностей и внедрение эффективных и согласованных (взаимосовместимых) закупочных процедур;
- Разработку многосторонних проектов, обеспечение координации и менеджмент конкретных программ;
- Поддержку исследовательской деятельности в сфере военных технологий; координирование и планирование совместной деятельности; изучение технических решений, направленных на обеспечение будущих оперативных потребностей;

<sup>6</sup> См. Burkard Scmitt, *European Arms Cooperation, Core Documents*, Chaillot Papers No. 59 (Paris: ISS, April 2003) Burkard Scmitt, *The European Union and Armaments. Getting a Bigger Bang for the Euro*, Chaillot Papers No. 63 (Paris: ISS, August 2003).

- Поддержку деятельности по определению и, в случае необходимости, реализации эффективных мер, направленных на развитие промышленно-технической базы оборонного сектора экономики и повышение эффективности использования оборонного бюджета.<sup>7</sup>

За три года своей деятельности агентству EDA удалось достичь определенных позитивных результатов. В частности, благодаря публикации информационных материалов об оборонных программах стран ЕС и соответствующих тендерах, несколько активизировалась деятельность на европейском рынке оборонной продукции, хотя деятельность по организации тендеров на международном уровне пока еще остается очень ограниченной. Кроме того, EDA предложило странам ЕС поддержать добровольный кодекс поведения, который должен смягчить эффект от применения статьи 296 Договора о создании Европейского Союза (эта статья исключает оборонное производство из сферы компетенции общего рынка ЕС, то есть фактически она дает государствам-членам ЕС право действовать исключительно в своих национальных интересах, когда речь идет о производстве и торговле продукцией военного назначения – *прим. переводчика*). Что касается такого направления деятельности, как научные исследования, то здесь, к сожалению, деятельность EDA была практически безрезультатной. Перед самым своим закрытием Западноевропейская Группа по вопросам вооружений (Western European Armaments Group, предшественница EDA) имела в работе совместных проектов на общую сумму €300 млн., но ни один из этих проектов так и не был реализован до конца. Совместная инвестиционная программа EDA предусматривала инвестиций на сумму всего €54 млн., а результатом деятельности этой программы стал только рост общего недовольства по поводу новых правил игры в сфере защиты прав интеллектуальной собственности.

Европейская Комиссия издала два распоряжения, одно из которых касается регулирования рынков, не подпадающих под действие ограничений, установленных в соответствии со Статьей 296, а другое направлено на упрощение транспортного сообщения между странами ЕС. При этом Комиссия подчеркнула, что реструктуризация Европейского рынка военной продукции является абсолютно необходимым условием его выживания в условиях глобализации. Будет интересно следить за тем, какой будет реакция на эти распоряжения со стороны Европарламента. Некоторые государства, в частности, Франция и Великобритания, настаивают на том, что регулирование таких межгосударственных вопросов, как Общая международная политика и политика безопасности или Европейская политика безопасности и обороны не входят в сферу компетенции Европарламента (а, следовательно, и Европейской Комиссии). Верховный Комиссар Хавьер Солана постоянно поддерживает контакт с Европарламентом по этим вопросам, но их обсуждение в Парламенте идет очень непросто. Все могло бы быть совсем по-другому, если бы эти распоряжения были изданы в виде проектов. Единственным функционирующим органом Западноевропейского Союза (Western European Union, WEU) после прекращения существования Организации Амстердамского договора и создания ЕС остается Ассамблея Западноевропейского Союза. Ассамблея WEU готовит очень качественные доклады, однако отсутствие диалога с Советом Европы ставит Ассамблею в неопределенное положение. Соответственно, члены Европарламента не могут осуществлять полноценный контроль за реализацией положений Общей международной политики и политики безопасности и Европейской политики безопасности и обороны. Если такой контроль со стороны Европарламента фактически отсутствует, то возникает вопрос – а контролируется ли вообще деятельность по реализации Европейской политики в этих сферах?

<sup>7</sup> См. Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security* (Brussels/Geneva: CEPS/DCAF, 2006), и, в частности, в главе 7 «Towards an EU Armaments Agency».

## Коррупция

Американский ученый Джозеф Най определяет коррупцию как:

поведение, направленное на злоупотребление служебными обязанностями в рамках общественной роли ради получения личной, материальной или служебной выгоды; или совершение нарушений с целью оказания определенных видов влияния из корыстных побуждений. Проявлениями такого поведения могут быть взяточничество (предоставление привилегий своим родственникам или друзьям) и незаконное присвоение (разворовывание) государственных средств.<sup>8</sup>

Коррупция связана не только с нарушениями правил пребывания на государственной должности, но и с несоблюдением общепринятых этических норм. Некоторые из этих норм, например незаконность финансирования деятельности политических партий, могут со временем меняться. Определение термина «коррупция» можно дать и с точки зрения рыночной экономики. То есть, это обмен денежных средств (капитала или ресурсы) на решения, которые частные игроки стремятся получить (спрос), а государственные служащие желают продать (предложение), и при этом сделать это таким образом, чтобы не быть пойманными «на горячем» (ответственность). С точки зрения интересов общества, коррупция – это нарушение правил поведения, когда интересы получения личной выгоды доминируют над интересами общества. Рост коррупции происходит там, где деградируют нормы общественной этики и там, где отсутствуют четкие правила деятельности по защите общественных интересов, когда отсутствуют эффективные механизмы регулирования публичной и частной деятельности, которые бы гарантировали определенный уровень справедливости и прозрачности.<sup>9</sup>

Коррупция является явлением транснационального, если не глобального масштаба, представляющим собой потенциальную угрозу для нормальной работы системы власти и верховенства права. В результате коррупции ресурсы, предназначенные для общественных потребностей, перетекают в карманы частных лиц. Коррупция приводит к нарушению нормального процесса принятия решений и осуществления государственными служащими своих прямых должностных обязанностей. Коррупция часто связывается с покупателями оборудования, а также с получателями помощи или поддержки для развития предприятия, организации или государства, однако случаи коррупционных действий имеют место и среди поставщиков и тех, кто оказывает помощи. Борьба с коррупцией рассматривается как одна из основных обязанностей любого государства, неправительственной организации или частного предприятия. Принятую в 2003 году Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией подписали 140 государств, 30 из которых впоследствии ратифицировали этот документ, после чего он вступил в действие. Конвенция регулирует правила возвращения и возмещения средств, полученных в результате коррупционных действий, но эффективность этого документа будет в конечном счете зависеть от того, насколько активно государства, подписавшие Конвенцию, будут применять на практике ее положения и требования.

Во время заседания представителей правительств стран-членов Международной организации торговли, которое состоялось в городе Доха в ноябре 2001 года, была признана необходимость подписания многостороннего договора о необходимости соблюдения требований прозрачности в ходе осуществления госу-

<sup>8</sup> Joseph S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, *The American Political Science Review* 61, No. 2 (June 1967): 417-427.

<sup>9</sup> См. Yves Mény, Luís de Souza, «Corruption: Political and Public Aspects», у збірнику *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ред. Neil J. Smelser та Пол Б. Болтес Paul B. Baltes (Oxford: Elsevier, 2001), 2824–30.

дарственных закупок. Участники заседания договорились о том, что переговоры по этому вопросу должны состояться после Конференции 2003 года в Кануне «на основе решения, которое будет принято, и на основе четких согласованных договоренностей». При этом участники заседания из развивающихся стран настаивали на том, что эти переговоры не должны ограничивать права стран при осуществлении государственных закупок отдавать преимущество товарам собственного производства и собственным производителям. Во время конференции в Кануне никаких конкретных договоренностей на первом этапе переговоров достигнуто не было. Поэтому этот вопрос был передан на рассмотрение Генерального совета, который в 2004 году постановил, что, поскольку этот вопрос не будет включен в рабочую программу (Doha Working Programme), то соответствующие переговоры во время конференции в Дохе не состоятся. С тех пор Рабочая группа по вопросам прозрачности государственных закупок (Working Group on Transparency in Government Procurement), сформированная во время Сингапурской конференции в 1996 году, фактически не работает.

Эффективное руководство предполагает прозрачность процесса принятия решений, а также снижение коррупции до минимального уровня. Каждый из этих двух факторов является обязательной предпосылкой другого, но все-таки это два разных фактора. Еще до создания Европейского экономического сообщества (Европейского Союза) в северной части Европы была популярна мысль о том, что в государствах, расположенных южнее «оливкового пояса», применяются совсем другие нормы поведения, касающиеся выполнения установленных правил и выплаты налогов государству. То есть в одном обществе коррупция имеет более глубокие и мощные корни, чем в другом. В некоторых обществах считается совершенно нормальным платить за определенные услуги, даже если оказание таких услуг является прямой обязанностью соответствующего должностного лица. Это различие в нормах поведения стало особенно очевидным в процессе расширения НАТО и ЕС. Непосредственно перед вступлением в ЕС таких стран Восточной Европы, как Польша, Чехия и Латвия, Европейская Комиссия пришла к выводу, что коррупция имеет мощные корни в Польше и является серьезной проблемой в Латвии и Чехии. Процесс приема в европейское сообщество Румынии чуть было не сорвался из-за несовершенства системы осуществления правосудия в этом государстве. Во многих странах очень распространена практика подкупа представителей дорожной полиции (которые, как правило, имеют очень низкий уровень официальных доходов) с целью избежания штрафа за нарушение правил дорожного движения.

Благоприятная почва для коррупционных действий может возникнуть в любой организации (государственной или другой), связанной с закупками больших объемов товаров и услуг. Такие действия могут проявляться в виде отказа от осуществления платежей по контрактам; выплаты «комиссионных вознаграждений» или дополнительных сумм, не проходящих по официальным счетам; оказания разнообразных услуг, не связанных непосредственно с контрактом (например, организация туристической поездки); пожертвований в кассу определенной политической партии либо прямых выплат с целью оказания влияния на решения влиятельных должностных лиц. Масштабные коррупционные действия часто осуществляются опосредованно, то есть через доверенных лиц и других посредников во избежание прямого контакта между поставщиком и покупателем. Существует множество путей оказания влияния на закупочные процессы без прямого нарушения законодательства, и здесь человеческая изобретательность не имеет границ. Учитывая вышесказанное, необходимо создать четкие правила, регламентирующие вещи, которые разрешены или, наоборот, не разрешены при осуществлении закупочной деятельности, и которые бы устанавливали определенную границу в контактах между принимающими решения должностными лицами и поставщиками.

Нет никаких свидетельств того, что лица, работающие в сфере обороны, более склонны к коррупционным действиям, чем сотрудники других государственных организаций. Однако необходимо иметь в виду,

что оборонный бюджет представляет собой очень весомую часть государственного бюджета, и в нем задействовано очень много людей. Поэтому не удивительно, что случаи коррупции здесь происходят довольно часто. Выплаты сравнительно небольших сумм взяток больше имеют место в отношениях с правоохранительными органами, а не в военной организации, потому что именно представители полиции гораздо чаще имеют дело с простыми гражданами. Единственной сферой деятельности, где должностные лица и граждане контактируют между собой по военным вопросам, является сфера обязательного призыва на военную службу. В данном случае, при помощи коррупционных действий граждане могут попытаться получить освобождение или отсрочку от обязательного призыва на военную службу или договориться о прохождении службы в конкретном регионе. Что касается военной организации, проявлениями коррупции здесь можно считать случаи, когда должностные лица занимаются коммерческой деятельностью путем продажи «на сторону» военного имущества с целью присвоения полученных средств. Но в отличие от коллег из других государственных организаций, занимающихся закупочной деятельностью, военные чиновники не могут так просто манипулировать данными о качестве и эксплуатационном ресурсе закупаемого оборудования. Кроме того, в состав департаментов при министерствах обороны большинства стран мира входят специальные контролирующие службы, которые отслеживают все процессы на каждом из этапов закупочной деятельности. Однако, для того чтобы эти службы эффективно выполняли свою работу, и чтобы результаты этой работы не имели негативных последствий для возможностей карьерного роста их сотрудников, эти службы должны занимать отдельное место, причем это место должно находиться за рамками системы военной иерархии.

В военной сфере проблема коррупции существует и тогда, когда имеет место лоббирование собственных интересов со стороны предприятий оборонной промышленности, само существование которых зависит от получения крупных контрактов. Но крупных контрактов очень мало и, соответственно, ждать их приходится довольно долго (некоторые крупные контракты даже иногда называют «контрактами столетия»). Однако в любом случае, крупный контракт невозможно получить без многолетней работы а, следовательно, и без серьезных инвестиций в научные исследования и создание новых технологий. Поэтому ставки здесь очень высоки, и кампании по продвижению на рынке того или иного изделия ведутся очень агрессивно, в том числе и на политическом уровне. Конкуренция становится особенно острой, когда конкретную потребность способны обеспечить сразу несколько производителей, и когда на окончательное решение могут иметь влияние дополнительные факторы и соображения политической целесообразности.<sup>10</sup>

Но как должны вести себя в этой ситуации руководители государств и парламентарии, от которых зависит окончательное решение? Совершенно понятно, что для принятия правильного решения и члены парламента, и лидеры государства должны иметь как можно больше соответствующей информации. При этом очень важно, чтобы они избегали ситуаций, где на них может оказываться нежелательное влияние со стороны того или иного претендента на контракт. В процессе выбора исполнителя контракта необходимо, чтобы ко всем потенциальным поставщикам применялись одни и те же требования и критерии,

---

<sup>10</sup> Transparency International отмечает, что более половины оборонных контрактов заключаются без предварительного тендера. Как правило, это означает, что покупатель получает не самый лучший из возможных контрактов. Конкурс обязательно приводит к повышению уровня прозрачности, но есть сомнения, что он также приведет и к снижению коррупции. Более того, несколько стран поддерживают собственных производителей в процессе консолидации, который, как они считают, необходим для их выживания.

по крайней мере, на этапе соответствующего тендера. При этом политическому руководству министерства обороны следует избегать прямых контактов с представителями заинтересованных поставщиков, но министру или государственному секретарю по вопросам закупок нужно дать возможность посещать предприятия производителей, но при условии, что это будут предприятия всех без исключения заинтересованных поставщиков, предложения которых в максимальной степени соответствуют поставленным требованиям. Что касается членов парламентов, они имеют меньше ограничений в осуществлении контактов, но все-таки желательно было бы, чтобы парламентарии посещали предприятия того или иного заинтересованного поставщика не поодиночке, а в составе делегаций. Во избежание нежелательных ситуаций, где могут иметь место попытки подкупа, целесообразно было бы организовать визиты на предприятия делегаций в составе членов парламентского комитета по вопросам обороны. Или если речь идет об отдельном члене парламента, его должны сопровождать военные представители других политических партий (то есть не тех партий, интересы которых представляет в парламенте конкретное лицо).

В государствах, где выборы в парламент проходят по мажоритарному принципу, а не по спискам политических партий, каждый из членов парламента стремится лоббировать интересы собственного избирательного округа и, соответственно, интересы крупных предприятий, расположенных на его территории. В США результатом подобной лоббистской деятельности являются отдельные приложения к Закону об оборонных расходах. В других государствах это влияние может осуществляться более опосредованно. Чтобы иметь возможность противостоять такому давлению, которое неизменно оправдывается стремлением сохранить рабочие места, министр обороны и его ключевые советники должны тщательно проанализировать и сравнить качественные и количественные параметры наиболее оптимальных технических решений, прежде чем подавать проект соответствующего постановления на рассмотрение и утверждение парламента.

Борьба с коррупцией должна осуществляться как на уровне конкретных должностных лиц, так и на уровне всей организации в целом. Культивирования необходимых моральных качеств на индивидуальном уровне можно добиться путем соответствующей воспитательной и образовательной работы, когда уже на первых этапах своей карьеры чиновник получает знания о моральных критериях и необходимости их соблюдения в своей дальнейшей профессиональной деятельности. Организациям и крупным предприятиям следует внедрить собственные кодексы поведения, где будет четко определено, чего их должностные лица имеют право ожидать от заинтересованного поставщика: приглашения на чашку кофе или на ужин, рождественского подарка или вообще ничего. Значительного положительно результата в этом отношении удалось достичь благодаря созданию кодекса политической этики.<sup>11</sup> Соответствующий предмет должен занять одно из

---

<sup>11</sup> Приложение к Рекомендациям (2001)10 Комитета министров Совета Европы (Appended to Recommendation (2001)10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe), утвержденное 19 сентября 2001 года. В Пункте 19 этого Кодекса говорится: «Правоохранительные органы должны быть готовы предоставить обществу объективную информацию о своей деятельности, за исключением информации, не подлежащей разглашению. Необходимо внедрить профессиональные принципы общения со средствами массовой информации». Пункт 20 говорит о том, что «правоохранительные органы должны владеть эффективными средствами для обеспечения единства и выполнения членами подразделений своих обязанностей профессиональных обязанностей и др.» Кодекс не дает определения термина «единство». Нет в нем и никакого упоминания о коррупции. Разработка таких деталей отдается на усмотрение руководства каждого из подразделений правоохранительных органов.

главных мест в программах высших учебных заведений органов внутренних дел, чтобы каждый отдельный представитель правоохранительных органов хорошо понимал и разделял общие ценности. При подготовке будущих офицеров необходимо предусмотреть тренировочные мероприятия, где моделируются конкретные реальные ситуации, и где они вынуждены будут принимать решения сложного морального выбора. В этом контексте уместно было привести следующий пример. Предположим, что руководитель подразделения полиции планирует расширить площадь своего офиса за счет строительства дополнительного помещения. Но, в то же время, его супруга намерена перестроить свое кухонное помещение. Встает вопрос: можно ли в таком случае заказать выполнение работ на этих двух объектах одной и той же компании? Большинство людей, очевидно, сказали бы нет, потому что у них возникли бы подозрения относительно предложенной стоимости «кухонного» заказа. Но добавим к этому уравнению новый элемент. Для выполнения обоих из этих заказов компании необходимо иметь соответствующее разрешение от службы безопасности. Но, к сожалению, соответствующее разрешение имеет только одна единственная компания, работающая в данном регионе. Изменится ли в таком случае ваша точка зрения, и если да, то какие факты необходимы для доказательства того, что в данном случае коррупционная связь отсутствует. Конечно, при нормальных обстоятельствах процесс соревнования за эти два заказа должен был бы проходить в соответствии с установленными процедурами. Мы привели этот конкретный пример только для того, чтобы показать, что ситуация, которая на первый взгляд кажется очевидной, в действительности может оказаться совсем другой, если учесть все детали и нюансы и логически их проанализировать. То есть это значит, что окончательное решение иногда может быть где-то на грани между дозволенным и неприемлемым. Аналогичный подход можно было бы применять при подготовке соответствующих специалистов и для вооруженных сил.

## Заключительные ремарки

Смещение акцента с коллективной обороны в сторону миротворческой деятельности имело огромное влияние на подходы к решению задач обороны и безопасности. Здесь необходимо отметить два важных момента. Во-первых, возрастание угроз терроризма, организованной преступности и нелегальной миграции изменило подходы к защите государственной безопасности. Отныне задачи обеспечения внутренней и внешней безопасности все чаще рассматриваются и решаются в едином общем контексте. Во-вторых, это признание того, что, прежде чем начинать работу по восстановлению и обновлению, необходимо сначала обеспечить определенный минимальный уровень стабильности и безопасности. Более проблематичным выглядит вопрос участия или неучастия отдельных государств в операциях по поддержанию мира, поскольку каждое государство решает эти вопросы, исходя из собственных соображений и собственного отношения к конкретной стране, где планируется проведение миротворческой операции. Так как многие страны оказались не готовы к участию в рискованных операциях, сегодня существует серьезная проблема комплектования подразделений Международных сил содействия безопасности ISAF (International Security Assistance Force) в Афганистане. К тому же, разные условия, которые выдвигают разные государства при предоставлении своих подразделений для участия в совместных операциях, вынуждают командование таких операций постоянно искать пути эффективного выполнения поставленных задач в условиях существующих ограничений и дефицита личного состава. Очевидно, что нет необходимости привлекать все без исключения страны НАТО и Европейского Союза к участию в каждой совместной операции. Но все же суще-

стует необходимость планирования совместных действий, что даст возможность оперативно реагировать на возникновение кризисной ситуации в том или ином регионе мира. На уровне ЕС это можно было бы сделать в рамках Лиссабонского договора, а после Бухарестского саммита НАТО и при поддержке новой американской администрации можно было бы рассмотреть и возможность создания новой стратегической доктрины Альянса. На уровне каждого отдельного государства решение об участии в той или иной совместной операции потребует еще более тщательной подготовки общества и законодателей ветви власти. Это предполагает, в том числе, активное участие в информационной кампании соответствующих парламентских комитетов. На данном этапе многим странам Европы до этого еще очень далеко. В большинстве из этих государств существуют эффективные процедуры бюджетной и законодательной деятельности, однако участия в принятии политических решений парламенты многих стран практически не принимают. В то же время, соответствующее информирование общества и парламента через пресс-конференции и регулярные доклады о политическом положении являются важными инструментами подготовки общественного мнения к признанию тех фактов, что большинство операций потребуют намного больше времени и ресурсов и заберут гораздо больше человеческих жизней, чем ожидалось изначально.

И, наконец, международное сообщество должно обеспечить более высокий уровень координации деятельности разных правительственных и неправительственных организаций, принимающих участие в урегулировании кризисных ситуаций в тех или иных регионах земного шара. Методы, применяющиеся сегодня, являются далеко не самыми лучшими с точки зрения эффективности израсходованных на них ресурсов и средств. И НАТО, и ЕС должны модернизировать в соответствии с новыми геополитическими условиями свои стратегические доктрины, которые в последний раз пересматривались, соответственно, в 1999 и 2003 годах. Европейский Союз разработал собственные концепции реформирования сектора безопасности, но аналогичных документов не имеют ни НАТО, ни ООН. Опыт военных операций в Ираке и Афганистане показывает, что планы следующих этапов операций или стабилизационных мероприятий после завершения военной фазы операций, а также планы восстановления и реформирования сектора безопасности страны, где проводится операция, необходимо разрабатывать заранее, то есть еще в начале самого первого этапа военной операции.<sup>12</sup> Эти этапы операции должны быть с самого начала предусмотрены в общем комплексном плане и стать его неотъемлемой составной частью, а не рассматриваться как отдельные этапы последующей деятельности в посткризисный период. В противном случае все наши усилия будут иметь лишь временный эффект, а новые кризисы будут возникать вновь и вновь. Этот новый комплексный подход – когда все элементы безопасности, то есть военные действия, мероприятия по охране общественного порядка, осуществление правосудия, восстановление и дальнейшее развитие будут рассматриваться и реализовываться как части единого целого – должен найти свое отражение в деятельности правительств и парламентов наших стран. Только таким образом мы сможем обеспечить постоянную поддержку наших военных организаций.

---

<sup>12</sup> Эти этапы также известны как «3D» по первым буквам английских слов «оборона» (Defense), «дипломатия» (Diplomacy) и «развитие» (Development). В данном контексте термин «оборона» касается роли вооруженных сил на военном этапе операции, а «дипломатия» относится к более общей сфере переговоров, стабилизации и создания фундамента эффективного руководства. Больше информации заинтересованный читатель может найти в работе Robbert Gabriëlse, «A 3D Approach to Security and Development», *Connections: The Quarterly Journal* 6, No. 2 (Summer 2007): 67-73.



## Об авторах

### **Гари Букур-Марку (Hari Bucur-Marcu)**

Гари Букур-Марку работает научным руководителем Учебного центра НАТО (NATO Studies Center) в Бухаресте (Румыния). Он также является советником Министерства иностранных дел Румынии. За 30 лет своей военной карьеры г-н Букур-Марку специализировался, в частности, в сфере оборонного планирования и занимал различные должности в НАТО и связанных с ним организациях. Последние пять лет г-н Букур-Марку занимается преподавательской деятельностью по предметам, связанным с вопросами обороны и безопасности, а также проводит научные исследования по вопросам организационного строительства в военной сфере.

### **Филипп Флури (Philipp Fluri)**

Доктор Филипп Флури работает заместителем директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), а также исполнительным директором Центра ДКВС в Брюсселе. В 1991 году он был зачислен в штат Министерства обороны Швейцарии на должность эксперта по вопросам международной безопасности. Доктор Флури занимал должности в Генеральном штабе и Генеральном секретариате по вопросам оборонной политики. В 1995-96 гг. Ф.Флури работал экспертом по вопросам демократизации и прав человека в составе Группы содействия ОБСЕ в Чечне, а в 1996 году он исполнял обязанности личного представителя Действующего главы ОБСЕ по вопросам Карабахского конфликта. В 1998 году доктор Флури получил должность координатора по вопросам гражданско-военных отношений при Генеральном секретариате по вопросам оборонной политики и политики безопасности.

### **Герд Фрорат (Gerd Frorath)**

Капитан I ранга ВМС Германии в отставке. Независимый консультант по вопросам взаимоотношений между сферой безопасности и экономикой. За сорок лет своей военной карьеры капитан Фрорат занимал различные руководящие должности, в том числе начальника отдела военного бюджета, финансового советника Главнокомандующего вооруженных сил и руководителя Центра бухгалтерского учета, финансов и анализа Вооруженных сил ФРГ. Он также работал в аппарате НАТО и других международных организаций, где занимался вопросами военных операций, а также финансов/аудита. Богатый опыт г-на Фрората позволяет ему принимать активное участие в международной деятельности, главным образом, в странах СНГ, Юго-Восточной Европы и Африки.

### **Энтони Лоуренс (Anthony Lawrence)**

Старший научный сотрудник Таллиннского международного центра оборонных исследований. Член Руководящего штаба отделения подготовки офицеров высшего командного состава Балтийского военного колледжа (г. Тарту, Эстония). Ранее г-н Лоуренс работал в Министерстве обороны Великобритании, где занимался вопросами закупочной деятельности, стратегии и планирования, а также оказывал консультационные услуги Департаменту закупок Министерства обороны Эстонии.

**Виллем Ф. ван Экелен (Willem F.van Eekelen)**

Свою карьеру доктор Экелен начинал как сотрудник внешнеполитической службы Нидерландов. В 1977 году он был избран в парламент, а впоследствии занимал должности Государственного секретаря по вопросам обороны, Государственного секретаря по делам стран Европы и Министра обороны. С 1989 по 1994 гг. занимал должность Генерального секретаря Западно-европейского союза, а затем получил пост сенатора Парламента Нидерландов, который занимал в течение восьми лет. Доктор Экелен входит в состав руководящих органов Стокгольмского международного института исследований проблем мира SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), Исследовательского центра проблем Европейской безопасности CESS (Center for European Security Studies) и консультативного комитета Центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). Доктор Экелен также состоит в Консультативной комиссии Нидерландов по вопросам евроинтеграции.

**Валери Ратчев (Valeri Ratchev)**

Дипломат, полковник Сухопутных сил в отставке. Признанный эксперт в сфере государственной и международной безопасности, реформирования и планирования развития вооруженных сил, гражданско-военных отношений и урегулирования кризисных ситуаций. Имеет ряд публикаций по вышеуказанным вопросам и выступает с лекциями на эти темы в учебных заведениях Болгарии, Европы и Америки. Посол Ратчев принимал участие в реализации ряда международных программ на территории Украины, Молдовы, Армении, Индонезии, Непала и других стран мира. В последнее время В.Ратчев специализируется в таких сферах, как применение различных моделей военно-политической ситуации в процессе долгосрочного планирования развития вооруженных сил, внедрение методов оборонного планирования на основе анализа возможностей вооруженных сил (capability-based planning), а также разработка комплексной «интегрированной» структуры Министерства обороны Болгарии.

**Тодор Тагарев (Todor Tagarev)**

Старший научный сотрудник Академии наук Болгарии, директор программ Исследовательского центра проблем государственной безопасности и обороны, ассоциированный старший научный сотрудник по вопросам оборонного менеджмента Центра ДКВС, советник Министерства обороны и Генерального штаба Вооруженных сил Украины. Ранее доктор Тагарев работал директором Департамента оборонного планирования и стратегии вооружения Министерства обороны Болгарии и возглавлял факультет оборонного менеджмента и управления строительством вооруженных сил Военно-штабного колледжа им. Г.С.Раковского в Софии. Д-р Тагарев является главным редактором международного издания «Информация и безопасность» (*Information and Security: An International Journal*. <http://infosec.procon.bg>).

**Джек Тредденик (Jack Treddenick)**

Директор просветительско-информационных и специальных проектов и преподаватель оборонной экономики Европейского исследовательского центра проблем безопасности им. Джорджа К.Маршалла (г. Гармиш-Партенкирхен, Германия). Ранее д-р Тредденик в течение

многих лет преподавал на факультете политэкономии Канадского Королевского военного колледжа. Кроме того, он работает внештатным экспертом по оборонным вопросам в Абердинском университете (Шотландия) и научным руководителем в Военном колледже НАТО в Риме. Сегодня д-р Тредденик занимается научными исследованиями и публикациями в сфере международной безопасности и экономики военной деятельности, где уделяет особое внимание таким вопросам, как оборонный менеджмент, трансформация оборонного сектора и стабилизационные операции.

Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет – договорным или любым другим путем – сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Под редакцией Гари Букур-Марку, Филиппа Флури и Тодора Тагарева, *Defence Management: An Introduction* (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009). 214 страниц, 25 рисунков, 1 таблица.

## **«Менеджмент безопасности и обороны» №1**

Язык оригинальной версии: английский. Женева, 2009

Издание на русском языке подготовили:

Центр исследований армии, конверсии и разоружения  
и информационно-консалтинговая компания Defense Express Group  
Киев, 2011

Тираж 500 экземпляров

ISBN 978-966-96910-4-0



9 789669 691040 >