

## **Огражданствление оборонного ведомства: функциональный подход к построению современной оборонной организации**

Валерий Ратчев

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)  
www. dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) оказывает консультативную поддержку на местах, организывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует передовой опыт и создает политические рекомендации по вопросам обеспечения эффективного демократического управления в сфере безопасности.

Центр ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом структур безопасности, в частности, органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

### **Предисловие**

Я бы хотел поздравить Его превосходительство Посла Валерия Ратчева в связи с выходом его работы по вопросам гражданского управления оборонным ведомством. В демократических обществах гражданские структуры управления при гражданском министре обороны являются общепринятой практикой. Если гражданские сотрудники министерства обороны не отбираются из одной и той же касты или представляют интересы лишь одной единственной группировки, то гражданские структуры управления – наряду с эффективными механизмами парламентского, судебного и общественного контроля – не только способствуют повышению чувства ответственности и прозрачности в вооруженных силах, но и не позволяют им выйти за рамки отведенной им конституционной роли. С другой стороны, они обеспечивают развитие вооруженных сил и их управление как эффективного инструмента национальной безопасности, цель которого – производить и поставлять общественный товар, то есть оборону. Гражданские сотрудники профессионально и за умеренную плату осуществляют управление важными аспектами производства обороны, и при этом являются связующим звеном между армией и обществом. Таким образом, проблемы обороны становятся не только интересными, но и понятными для налогоплательщиков и избирателей, то есть людей, обеспечивающих оборонный бюджет страны. Во многих государствах переходного периода, с которыми работает ДКВС, нам приходится решать вопросы не только демилитаризации, но и «огражданствления» сферы оборонного управления, так как очень часто вооруженным силам (а иногда и другим силовым структурам государства) предоставлено право и свобода действий в сфере обеспечения своих коммерческих и даже политических интересов внутри своих обществ, причем без всякого контроля со стороны этих обществ.

Уже в течение многих лет Его превосходительство Посол Валерий Ратчев является другом ДКВС. Несмотря на свою большую занятость, он почти всегда находит время и силы для консультаций и сотрудничества. Мы очень высоко ценим такую преданность и дружбу.

Филипп Флури, доктор наук, заместитель директора ДКВС

## Вступление

Реформирование оборонных организаций происходит по самым разным причинам. Зрелые демократии прибегают к реформам в основном с целью адаптации сил и средств обороны с учетом будущих перемен либо для повышения эффективности системы обороны. В зависимости от масштаба и глубины проводимых мероприятий, реформирование оборонной организации еще называют «трансформацией» или «оптимизацией».

Страны, где политические реформы проводятся с целью построения демократии, как правило, осуществляют и реорганизацию своего оборонного сектора. Для достижения демократической трансформации и устойчивого прогресса огромное значение имеют реформа сектора безопасности и построение оборонной организации. Безопасность и оборона, вооруженные силы, секретные службы, гражданско-военные отношения, эффективный демократический контроль – все эти аспекты очень тесно переплетены между собой в сложную систему. Сегодня большинство людей судят о преимуществах демократии, основываясь на своем собственном демократическом опыте. Если они разочарованы в нынешней ситуации, то очевидно, что это разочарование скажется и на их восприятии демократической системы как таковой. Поэтому, когда речь идет о реформировании сектора обороны и построении институтов в контексте демократизации, особое значение приобретает понимание необратимости этого процесса. Бывшие тоталитарные государства неохотно обсуждают проблемы, связанные с безопасностью, секретностью или подавлением массовых протестов. Но в контексте демократического процесса эти темы приобретают особую актуальность с точки зрения реформы сектора безопасности и построения оборонных организаций.

Несмотря на несомненную важность процесса реформирования оборонных ведомств и его влияния на укрепление демократии, каких-либо серьезных исследований по этому вопросу не проводилось<sup>1</sup>. Большинство из подобных исследований посвящены проблемам военно-гражданских отношений и реформирования вооруженных сил. Оборонная организация – это сложная система со специфическими организационными и поведенческими традициями. Как правило, «вход» и «выход» в этих системах существенно отличаются от других министерств. В целом, в государстве переходного периода министерство обороны является одной из самых ресурсозатратных организаций. Через оборонный бюджет значительная часть государственных средств возвращается обществу в виде военной техники, оборудования и операций, либо идет за границу в виде платежей за импорт. Следовательно, анализ необходимо начинать с признания того, что общество хочет знать, где служат их дети, куда идут их деньги, и какую безопасность они получают в виде продукта от системы национальной обороны.

Предлагаемая работа посвящена аспекту либерально-демократических норм при построении оборонной организации. Исходя из опыта некоторых стран Центральной и Восточной Европы, в данной публикации мы исходили из того, что демократии имеют какие-то общие нормы и в то же время «экспортируют» и «импортируют» свое влияние. По требованию стран-партнеров на Стамбульском саммите НАТО (2004 г.) была разработана инициатива под названием «План действий партнерства по строительству оборонных институтов – *The Partnership Action Plan on Defence Institution Building* (PAP-DIB). Текст документа гласит, что План был разработан для того, чтобы союзники и партнеры могли вступить в диалог, обменяться опытом и начать практическое

---

<sup>1</sup> Существуют интересные материалы и данные, в основном по вопросам истории и современного статуса Министерства обороны США; однако, несмотря на актуальность этих материалов, страны Восточной Европы и Центральной Евразии сталкиваются с совершенно другими проблемами, связанными с деполитизацией, департизацией, эффективностью системы обороны, прозрачностью и гражданским контролем.

сотрудничество для достижения целей, которые считаются фундаментальными для развития эффективных и демократически ответственных оборонных организаций<sup>2</sup>.

С точки зрения реформ, которые осуществляются сегодня во всех странах-партнерах альянса, эта программа имеет большое значение; она очень своевременна и предполагает неограниченный круг участников. Ее ценность состоит в том, что она сфокусирована одновременно на трех направлениях: совершенствовании системы государственного управления в сфере обороны, усилении гражданского общества и трансформации системы обороны. Эта инициатива актуальна еще и потому, что во многих случаях политические и организационные реформы требуют слишком много времени, что создает условия для псевдореформ, популистской и якобы демократической риторики, а также для криминальных и коррупционных схем. Эта программа не имеет границ, так как она дает возможность таким организациям, как *Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами* (ДКВС) и многим другим принимать активное участие в этом процессе вместе со своим уникальным опытом, обширными контактами и значительными ресурсами. Программа *Построение оборонных институтов* обеспечивает комплекс возможностей для объединения усилий, обмена идеями и мыслями и передачи бесценного опыта в построении эффективного оборонного ведомства и вооруженных сил, способных выполнить заказ общества по обеспечению безопасной, стабильной и процветающей демократии.

Данное исследование должно стать продолжением обстоятельной и конструктивной дискуссии о том, как можно смоделировать процесс огораживания министерства обороны (который составляет один из важных аспектов построения

---

<sup>2</sup> «Десять шагов» программы:

5.1. Разработать эффективные и прозрачные схемы демократического контроля над сферой обороны, включая соответствующие законодательные и координационные механизмы, определяющие законные и оперативные функции и обязанности ключевых органов законодательной и исполнительной власти.

5.2. Разработать эффективные и прозрачные механизмы участия гражданских лиц в формировании политики безопасности и обороны, в том числе участия в работе государственных оборонных структур, сотрудничества с неправительственными организациями и мерах по обеспечению необходимого доступа общественности к информации по вопросам обороны и безопасности.

5.3. Разработать эффективные и прозрачные механизмы контроля над сектором обороны со стороны законодательной и судебной власти, в том числе механизмы для рассмотрения соответствующих дел в судах.

5.4. Разработать эффективные и прозрачные механизмы и процедуры для оценки рисков безопасности и потребностей национальной обороны; разработать и поддерживать экономичные и взаимосовместимые силы и средства, соответствующие этим потребностям и международным обязательствам, включая обязательства в рамках ПрМ (Партнерство ради мира).

5.5. Разработать эффективные и прозрачные механизмы для оптимизации управления министерствами обороны и ведомствами, занимающимися оборонными вопросами, и соответствующими силовыми структурами, в том числе механизмы межведомственного сотрудничества.

5.6. Разработать эффективные и прозрачные механизмы и методы работы, которые позволили бы обеспечить выполнение международных норм и правил, принятых в секторе обороны, в том числе и что касается экспортного контроля в сфере оборонных технологий и военной техники.

5.7. Разработать эффективную и прозрачную кадровую политику вооруженных сил, в том числе в сфере образования и подготовки, распространения знаний в сфере международного гуманитарного права, а также прозрачные механизмы продвижения по службе и в звании, защиты гражданских прав и свобод персонала вооруженных сил.

5.8. Разработать эффективные и прозрачные процедуры финансирования, планирования и распределения ресурсов в сфере обороны.

5.9. Разработать эффективную, прозрачную и экономичную систему управления расходами на оборону с учетом макроэкономических возможностей и устойчивости; разработать методику и политику решения социально-экономических проблем, которые могут возникнуть в результате реструктуризации сектора обороны.

5.10. Разработать эффективные и прозрачные меры по обеспечению эффективного международного сотрудничества и добрососедских отношений по вопросам обороны и безопасности.

Режим доступа к документу: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b040607e.htm>

оборонной организации) и управлять им в рамках комплексной трансформации сектора обороны. В работе представлен методологический подход и рассмотрен комплекс идей, подходов и уроков, извлеченных из опыта большинства стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Тем не менее, несмотря на определенное сходство между различными случаями, необходимо принимать во внимание специфику каждой страны с точки зрения ее истории и конкретной ситуации<sup>3</sup>.

### **Основные положения**

Вопрос демократической военной организации имеет две стороны. С одной стороны, государство хочет понять, каким образом нужно трансформировать его оборонную организацию, чтобы она стала эффективной. Со своей стороны, гражданское общество заинтересовано в создании надежной системы обороны. То, как вооруженные силы исполняют свой долг, и как они воспринимаются обществом – это вопросы, которые имеют особое значение и постоянно находятся в центре внимания политиков и общества. Никогда еще не только военная служба, но и работа всего оборонно-политического истеблишмента, гражданских, экспертных и технических служб не были такими трудными, как сегодня. Факторы, определявшие успех в прошлом, не могут служить примером для будущего. Традиционная военно-организационная иерархия и военно-политическая зависимость, созданные для того, чтобы сделать систему менее прозрачной и более архаичной, уже изжили себя. Им на смену придут эффективные оборонные институты, где оптимальный уровень боеспособности будет достигаться за счет стратегического руководства, внедрения бизнес-технологий для эффективного управления ресурсами, инновационных организационных решений и методов деятельности. Это, в свою очередь, приведет как к стабильному развитию демократии внутри страны, так и к росту стабильности и безопасности на международной арене.

Парадигма обороны в условиях демократии базируется на «трех китах» современных гражданско-военных отношений:

гражданский *контроль*, осуществляемый выборным гражданским политическим руководством, независимыми судами и организациями гражданского общества;

*военная эффективность* при выполнении «политических» миссий;

*эффективность системы обороны* через управление ресурсами (оптимальный уровень обороны при приемлемом для общества уровне ресурсного обеспечения).

В действительности же, развитие каждого из упомянутых выше направлений приводит к напряженности внутри «тройки». В демократическом обществе очень важно найти оптимальный баланс гражданско-военных отношений, потому что для любой государственной организации в демократической стране на первом месте всегда стоит ее имидж в обществе. Если организация воспринимается как легитимная, то она будет пользоваться поддержкой общества и политиков. Легитимность базируется как на структуре власти (контроль), так и результатах деятельности (эффективность).

Изначально построение оборонной организации предполагает *постоянные* инновации. Это положение может показаться противоречивым, но институализация изменений, в конечном итоге, дает долгосрочные конкурентные преимущества. Если говорить более конкретно, то повышая эффективность своей оборонной организации, государство со временем сможет не только снизить политические и военные риски, но и усилить свой потенциал «жесткой» власти – то есть, возможность в случае необходимости применить силу или угрозу применения силы. Следовательно, построение демократической оборонной организации – это не одномоментный процесс. Он должен стать долгосрочной стратегией постоянного развития, мониторинга и совершенствования

---

<sup>3</sup> Больше о сравнительном исследовании возможностей демократических трансформаций в сфере гражданско-военных отношений см. Albert Legault, Joel Socolsky (eds.) *The Soldier and the State in the Post Cold War Era* (A special issue of *Queen's Quarterly*, 2002, Royal Military College of Canada).

с тем, чтобы система обороны страны и ее вооруженные силы постоянно соответствовали как внутренним реалиям – политическим, экономическим, социальным -- так и состоянию международной безопасности в целом.

### ***О построении демократической оборонной организации***

*Основная цель* построения демократической оборонной организации состоит в том, чтобы не допустить появления и/или углубления противоречий между обществом и его вооруженными силами. Такие противоречия могут стать результатом различий функциональных или социальных императивов, возникающих между динамично развивающимся и относительно либеральным обществом, с одной стороны, и консервативными вооруженными силами – с другой. С этой точки зрения, построение оборонной организации является одновременно и общенациональным, и институциональным процессом демократизации, оптимизации и модернизации.

В *идеале*, оборонная организация в демократическом государстве и либеральном обществе должна быть сбалансированной структурой, которая находится под полным гражданским контролем и выполняет реалистичные задачи, функции и соответствующую программу развития. При этом военно-политическое руководство должно быть основано на четком разделении сфер ответственности, профессионализме, прозрачности, ответственности и подотчетности.

*Процесс построения оборонной организации* требует участия и поддержки большого количества действующих лиц, как военных, так и гражданских, как внутри правительства, так и за его пределами. Хотя главными движущими силами процесса реформ должны стать министр обороны и профессиональные военные, они не должны замыкать процесс трансформации исключительно на себе. Ключевую роль в данном случае играет и политическая власть, когда необходимо принимать решения (иногда непопулярные) и мобилизовать необходимую поддержку для потенциально долгого и болезненного процесса. Таким образом, необходимо политическое руководство, преданное делу реформ и решительно настроенное на их продвижение. В переходных государствах политика реформ будет согласованной и комплексной в том случае, если правительство, различные ведомства и министерства будут чувствовать коллективную ответственность за общее дело. Однако не менее важную роль играет и поддержка со стороны общества. С этой точки зрения очень важно рассмотреть роль парламента (политических партий и отдельных членов парламента), средств массовой информации, исследовательских центров и экспертов по безопасности, а также неправительственных организаций. Эти игроки участвуют в обсуждении проблем безопасности в более широком контексте и, следовательно, способны прямо или косвенно влиять на процесс построения оборонной организации. Политика оборонных реформ никогда не будет успешной, если она будет базироваться исключительно на военном опыте, структурах и решениях военного руководства, и при этом будет игнорироваться важная роль, которую могут сыграть в этом процессе гражданские игроки.

#### **Модель оборонной организации, пользующейся высоким доверием общества:**

- современная стратегия безопасности и обороны, которая прошла публичное обсуждение и одобрена парламентом страны;
- современная организационная структура как самого оборонного ведомства, так и правительства;
- реалистичные планы, соответствующие ресурсным возможностям государства; парламент контролирует выполнение планов и использование выделенных под них ресурсов;
- оптимальные военные структуры, которые по своему численному составу, уровню подготовки и оснащенности соответствуют внутренним и международным

обязательствам и задачам государства;

- соответствующая законодательная база, обеспечивающая выполнение национальных программ и международных задач;
- хорошо подготовленный военный и гражданский персонал, способный решать новые задачи;
- ответственность перед парламентами страны и обществом – как финансовая, так и в более широком смысле – за деятельность в сфере обороны и безопасности;
- необходимые меры безопасности и обеспечение доступа к разведанным с целью улучшения обмена секретной информацией внутри правительства и на международном уровне;
- доступ общественности к информации с целью обеспечения прозрачности как национальной политики, так и деятельности всего сектора безопасности, а также реагирования на запросы СМИ и общественности.

*Природа взаимодействия* между этими участниками определяется необходимостью сильного политического управления, основанного на общности позиций политиков, общества и профессионалов в основополагающих вопросах видения, стратегии и направления трансформационных процессов. Определяющее значение для успешной реализации реформы системы национальной обороны имеет согласованность позиций относительно требований, целей, подходов и ожидаемого конечного результата реформ<sup>4</sup>. Политика реформ станет эффективной только после того, как все три стороны процесса – т.е. политики, специалисты и общество – осознают, что обновленный сектор национальной безопасности и оборонная организация должны базироваться на: 1) реалистичной оценке роли и задач организаций в изменившейся международной и региональной обстановке, 2) отказе от парадигм прошлого и иллюзий относительно будущего, и 3) четком обосновании всех ресурсов, выделенных на оборону и безопасность страны и участие в международных операциях.

### ***О роли гражданских сотрудников в секторе обороны***

В демократическом обществе существуют, по крайней мере, три причины для присутствия гражданских лиц в оборонной сфере<sup>5</sup>:

- необходимое присутствие в секторе обороны демократических представителей, уполномоченных народом принимать политические решения в сфере обороны от имени большинства;
- необходимое присутствие носителей специфических знаний, необходимых для принятия аргументированных и эффективных решений по вопросам комплексной военной политики;
- снижение расходов на оборонный компонент политики национальной безопасности с точки зрения стоимости труда личного состава.

В демократических политических системах *народ, действуя через своих избранных представителей, должен принимать решения по важнейшим аспектам сферы национальных интересов*, в том числе и по вопросам безопасности, войны и мира. Гражданские лица должны направлять военных и принимать решения по вопросам национальной обороны не потому, что они в любом случае более компетентны, чем

<sup>4</sup> Более семи лет потребовалось Болгарии для достижения такого консенсуса и для перехода от имитации реформ к быстрой и радикальной трансформации. Джеффри Саймон назвал этот период «потерянными годами» в работе *Bulgaria and NATO: 7 Lost Years* (National Defense University, 1998).

<sup>5</sup> Тодор Тагарев отметил в исследовании ‘*Civilians in Defense Ministries*’ (*Connections: The Quarterly Journal, summer, 2008*) «две важнейших причины участия гражданских сотрудников в работе оборонного ведомства. Первая – обеспечение демократического контроля над обороной и вооруженными силами; вторая – повышение эффективности использования ограниченных ресурсов – как человеческих, так и финансовых».

военные специалисты, а потому, что они отвечают за принятие таких решений и несут за них ответственность. Представители гражданской власти обращаются к знаниям и опыту военных по этим вопросам и поручают им реализацию политических решений. Но при этом окончательные политические решения, которые затем военные претворяют в жизнь, должно принимать только избранное гражданское руководство. Участие гражданских лиц в военной сфере является гарантией того, что государственные ценности, институты и политика будут олицетворять собой свободный выбор народа, а не военных, и что военное руководство не станет подвергать сомнению основные демократические и человеческие ценности.

#### **Гражданские сотрудники в оборонном секторе:**

- осуществляют гражданское политическое руководство;
- являются специалистами в определенной сфере – экспертами по стране, разработчиками политики, менеджерами по контрактам и закупкам, юристами;
- обеспечивают вспомогательные функции, такие как административная поддержка, управление информационными системами, коммуникации, работа в бухгалтерии, библиотеках, архивах, инженерных службах, ведение документации и т.д.

Тодор Тарапев, 'Civilians in Defense Ministries' в Connections (The Quarterly Journal, Summer, 2008)

Оборонная политика – это сложный, многогранный и очень дорогостоящий компонент государственной политики. Решения, направленные на обеспечение военной безопасности государства, как правило, выходят далеко за рамки просто «вопросов обороны». Они оказывают влияние и на уровень развития промышленного сектора и сектора услуг, на технологии и инфраструктуру, науку и образование, трудовую и социальную политику, вооруженные силы и т. д. Государственная политика, в свою очередь, направлена на повышение эффективности использования финансовых и человеческих ресурсов, обеспечение единства на политическом уровне и т.п. В отличие от профессиональных военных, гражданские сотрудники сектора обороны могут поднимать более широкий круг вопросов и открыто выражать свою обеспокоенность по поводу тех или иных проблем. Их участие, если оно правильно организовано, приносит интересные альтернативы и предполагает способ принятия решений «по спирали» вместо классического способа, традиционно используемого в вооруженных силах. Таким образом, интересы всего общества в целом представлены и защищены, а решения принимаются политическим, а не военным способом.

Для министерств, стремящихся организовать «рациональную оборону», очень важно понимать, что большая часть оборонных расходов уходит на содержание личного состава. Следовательно, ключевое значение имеет сохранение социального статуса военнослужащих при выделении дополнительных средств на модернизацию и подготовку личного состава. Быстро достичь необходимого результата, не увеличивая при этом оборонный бюджет, можно, в том числе, за счет усиления роли гражданских сотрудников во всех возможных сферах оборонной политики, в том числе и в вооруженных силах. В то же время, необходимо отметить, что стоимость труда гражданских специалистов ниже, чем стоимость труда военных только с точки зрения оборонного бюджета, но не всего общества. Оборонная организация имеет возможность нанимать гражданских специалистов, обладающих определенными знаниями, навыками и опытом, которые они приобрели за счет других организаций. Министерство обороны и вооруженные силы могут пользоваться огромным количеством услуг, предоставляемых частным сектором либо гражданскими лицами на контрактной основе. При этом правительство не должно заниматься предоставлением услуг, которые способен обеспечить частный сектор. С

другой стороны, за одну и ту же работу, риски и условия труда оборонная организация обязана платить одинаковую зарплату всем сотрудникам, независимо от того, носят они погоны или нет. Существует множество примеров, когда гражданские сотрудники становились неотъемлемой частью команды оборонной организации. Гражданские специалисты играют весомую роль практически во всех функциональных сферах -- от планирования, реализации поставленных задач, поддержки боевых подразделений, до гуманитарных миссий внутри страны и за рубежом.

### **Функциональный подход к построению оборонной организации**

Оборонная организация любого государства построена на собственной законодательной базе и структурно-функциональной платформе. Тем не менее, как замечает Томас Брюно, «уже сам факт существования Министерства обороны служит важным базовым индикатором общей ситуации в гражданско-военных отношениях в стране. И хотя в некоторых странах министерства являются ничем иным, как пустой оболочкой, не обладающей какими-либо реальными полномочиями, в других государствах они играют все более важную роль катализатора и платформы для укрепления демократических гражданско-военных отношений»<sup>6</sup>.

С точки зрения *теории организации*, Министерство обороны можно рассматривать как крупную организацию с чрезвычайно сложной природой. По определению Гарольда Левитта, такие организации представляют собой «живой комплекс взаимосвязанных систем, созданный для выполнения сложных задач»<sup>7</sup>. Для изучения и планирования структуры таких организаций используется метод так называемого *структурного функционализма*. Этот метод широко применяется и во многих других сферах, в частности, в социальных науках, политике, архитектуре, инженерии и т.п. В 1970-х годах политологи Габриель Альмонд и Бингам Пауэлл начали применять структурно-функциональный метод для сравнения различных политических систем. Они утверждали, что для того, чтобы понять политическую систему, необходимо разобраться не только в ее институтах (структурах), но и их функциях. Применительно к построению институтов, в том числе и Министерства обороны, метод структурного функционализма должен базироваться на *задачах и целях* этого министерства.

Главная задача Министерства обороны в стране с развивающейся демократией состоит в усилении демократического руководства национальной обороной и вооруженными силами на основе твердых и системных политических обязательств, предоставлении и распределении ресурсов в соответствии с потребностями обороны и ответственности за все аспекты оборонной политики. В данном случае речь идет, прежде всего, об укреплении демократии за счет демократического законотворчества, эффективного руководства и гражданского контроля. Не менее важна и роль зарождающегося гражданского общества, основанная на прозрачности и прямом участии народа и его избранных представителей в решении важнейших вопросов войны и мира, свободы и безопасности, обороны и вооруженных сил. Тем не менее, последние исследования показывают, что функциональный подход не был *исходной точкой* при создании или трансформации оборонных ведомств стран Центральной и Восточной Европы в целом. В большинстве случаев, функционализм применялся на этапе, когда после начала первых реформ в секторе обороны прошло уже достаточно много времени. Этот метод стал использоваться в качестве теоретической основы только после того, как страны оставляли позади свое тоталитарное прошлое и приступали к построению современного демократического и эффективного общества, где система обороны и вооруженные силы способны противостоять угрозам безопасности 21-го века. Оборонная политика – это сложный и очень дорогостоящий компонент общей государственной

<sup>6</sup> Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil–Military Relations*, (NPS-CCMR), с.1.

<sup>7</sup> Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology*, (Chicago, IL: 1972), глава 24.

политики. Оборонная политика важна с той точки зрения, что она направлена на защиту национальных интересов. Таким термином, как *военная безопасность* государства и страны часто оперируют, чтобы оправдать определенные действия, выходящие за рамки «вопросов обороны». Решения по вопросам военной безопасности влияют на развитие политического сектора и гражданского общества, производственного сектора и сферы услуг, технологий и инфраструктуры, науки и образования, трудовой и социальной политики. В результате военная политика и руководители сектора обороны становятся объектами прямого и непрямого влияния различных политических идей, заинтересованных групп, других внутренних и международных социальных факторов.

Современное министерство обороны должно уметь эффективно действовать как в государственной, так и международной политических системах, а также координировать вопросы национальной оборонной политики внутри сектора безопасности страны, и при этом производить соответствующие «продукты» (вооруженные силы, подготовка системы национальной обороны, принятие решений в период военного времени, планирование мероприятий в условиях чрезвычайного положения и т.д.) и таким образом способствовать укреплению либеральной демократии и гражданского общества.

Исходя из этих требований, можно прийти к выводу, что в стране с развивающейся демократией оборонное ведомство должно представлять собой сбалансированный институт, действующий под полным гражданским контролем и в рамках четко определенных функций. При этом, военно-политическое руководство должно основываться на четком разделении обязанностей и взаимном уважении, профессионализме как гражданского, так и военного персонала, реальной прозрачности и оперативной подотчетности. В зависимости от политической системы конкретной страны и системы правительства («Совет министров» или «Кабинет»), бюрократический институт обороны может быть организован как *Министерство обороны* либо *Департамент обороны*. Обе эти модели имеют свои достоинства и недостатки, обусловленные, как правило, особенностями президентской или парламентской демократической политической системы и соответствующей военно-командной вертикали.

Сочетая лучшие черты каждой из этих моделей, теоретически можно создать «идеальную» формулу оборонной организации. В такую организацию могут входить мощный центральный аппарат; система планирования, программирования, формирования и контроля бюджета с функциональными категориями для решения задач каждого из видов вооруженных сил; система управления человеческими ресурсами; система долгосрочного планирования личного состава и, самое главное, постоянный штат гражданских сотрудников в секторах управления, экспертной оценки и технического обеспечения.

#### **Искусство военной политики:**

- гражданское политическое управление и контроль, надзор со стороны парламента и общества;
- ориентация на результат, экономичность и эффективность;
- подотчетность на уровне правительства, министерства и командной вертикали;
- прозрачность в определенных законом рамках

Созданное по такой модели Министерство обороны (МО) может быть организовано для выполнения пяти основных функций: политической, юридической, административной, управленческой и руководящей. Далее будут рассмотрены каждая из этих функций, и описаны их особенности, но при этом они будут концептуально интегрированы в зависимости от своей социальной и политической природы.

Если говорить о *политической функции*, важно, чтобы Министерство обороны определило рамки взаимоотношений между демократически избранными представителями общества и оборонной организацией государства. С этой точки зрения,

Министерство обороны обеспечивает все стороны взаимодействия между вооруженными силами (как политического, общественного и экономического института) и обществом (с учетом его политического, экономического, социального и этнического составов), к которому они принадлежат. Суть гражданско-военных отношений в стране определяется политической функцией и положением вооруженных сил – то есть, другими словами, их отношениями с институтами и структурами политической власти в конкретном обществе<sup>8</sup>.

*Исполнительная* функция Министерства обороны подразумевает выработку политики правительства. Министерство консультирует правительство по вопросам обороны и безопасности и выступает, в первую очередь, как орган государственной власти, одна из функций которого состоит в формировании директив и распоряжений для вооруженных сил страны. В свою очередь, вооруженные силы через это ведомство должны высказывать свои требования относительно финансирования, законодательного обеспечения и других вопросов<sup>9</sup>. Исполнительная функция также предполагает обеспечение прозрачности и подотчетности вооруженных сил парламенту и гражданскому обществу.

*Юридическая функция* затрагивает различные аспекты на национальном, международном, организационном, функциональном и оперативном уровнях в условиях войны и мира. Она обеспечивает законодательную базу для развития всей системы национальной обороны и вооруженных сил, а также для проведения военных операций. Юридическая функция предполагает как соответствие оборонных институтов демократическим принципам и правилам, так и максимальную эффективность деятельности по защите национальной безопасности военными средствами. Кроме того, эта функция должна регулировать не только ограничения прав и свобод военных и гражданских сотрудников оборонной организации, но и их привилегии, отображающие специфику работы в секторе обороны.

Министерство также отвечает за легитимизацию деятельности вооруженных сил путем систематической работы с парламентом, СМИ и другими общественными институтами. Для того, чтобы пользоваться поддержкой общества, деятельность персонала сектора обороны должна отображать требования общества.

*Административная функция* Министерства обороны ориентирована как на национальную административную систему, так и на вооруженные силы. Министерство выступает в качестве административного штаба, принимающего решения по всем вопросам, связанным с национальной мобилизационной системой и другими приготовлениями военного времени, а также по вопросам военного и гражданского персонала. Административная система должна быть направлена на реализацию политических решений Министра, правительства и парламента, либо главы государства, если он отвечает за оборонную политику и вооруженные силы.

*Управленческая функция* нацелена на оптимизацию и эффективность использования финансовых, человеческих и материальных ресурсов, выделенных на оборону, а также на повышение эффективности расходования средств путем совершенствования ключевых процессов в сфере обеспечения обороноспособности государства. Для стран Центральной и Восточной Европы, внедрение в систему обороны элементов управления, принятых в коммерческом секторе – это совершенно новый процесс. Необходимо внедрять прозрачные бизнес-практики, особенно в сферах, связанных с бюджетом, человеческими ресурсами, инфраструктурой и закупкам. Это касается, в том числе, средств контроля и аудита, приемлемых для всех заинтересованных сторон – вооруженных сил, правительства, парламента и общества. Во-первых, важно

---

<sup>8</sup> Andrew Cottey, Tim Edmunds, Anthony Forster, *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe*, (Рабочий доклад 1/99 ISSN 1468-4144 исследовательского проекта программы Совета экономических и социальных исследований ‘Одна Европа или несколько?’), с. 5.

<sup>9</sup> Michael D. Hobkirk, *Politics of Defence Budgeting...*, с. 117–120.

понять, что применение деловых навыков может существенно повысить параметры эффективности при использовании оборонных ресурсов. Во-вторых, очень важно определить, какие модели менеджмента подходят для тех или иных элементов системы обороны. В-третьих, для эффективного управления необходимо подготовить нужных людей и сформировать соответствующую рабочую обстановку.

**Четыре основных принципа деятельности оборонной организации:**

- *управление сферой обороны* связывает оборонную организацию с правительством, народом и международным сообществом и, в то же время, обеспечивает оборонную организацию средствами политического руководства, планирования и гражданского контроля;
- *менеджмент в сфере обороны* сфокусирован на управлении ресурсами и обеспечении административных функций, а также обеспечивает связь между оборонной организацией и поставщиками техники, оборудования и услуг из частного сектора;
- *функции командования и управления* на этом уровне относятся к общей вертикали военного управления;
- *стратегическое руководство* обеспечивает мотивацию гражданского и военного персонала к максимально качественному выполнению своих обязанностей с учетом требований к национальной оборонной политике, которые предъявляют к народ и международное сообщество.

Суть *руководящей функции* состоит в том, чтобы доказать обществу и потенциальным противникам, что в стране существует эффективная оборонная организация, способная успешно осуществлять подготовительные, превентивные, упреждающие и оперативные мероприятия, принимать меры быстрого реагирования на угрозу и проводить военные операции. Для успеха деятельности по реформированию и стратегическому развитию сектора обороны огромное значение имеют правильный отбор и подготовка представителей руководящего состава и их назначение на стратегические должности.<sup>10</sup>

В заключение хотелось бы отметить, что реализация функционального подхода при модернизация оборонного ведомства связана с рядом проблем. Во-первых, на общегосударственном уровне должно присутствовать понимание механизмов государственного управления. Во-вторых, реализация функционального подхода предполагает критическое осмысление собственного опыта – существует множество примеров неоднозначных реформ и рациональных решений. В-третьих, специалисты оборонной организации должны определить научные и практические подходы, методологии и техники, которые помогут выработать оптимальные решения, соответствующие особенностям оборонной реформы конкретного государства – так как готовых моделей или общих теорий оборонной реформы просто не существует.

**Зачем оборонной организации нужен гражданский персонал?**

Очевидно, что реализация всех вышеупомянутых функций требует применения комплекса знаний на основе гражданского, военного, политического, административного, управленческого и коммерческого опыта. В развитых демократических странах все функции оборонного ведомства не могут быть возложены исключительно на военный персонал. Конечно, людей в форме можно было бы подготовить и предоставить им возможности для профессионального развития в соответствующих сферах и на министерских должностях, не связанных с боевыми операциями, но такой подход нельзя

<sup>10</sup> Loren Appelbaum, Matthew Paese, *What senior Leaders Do?*, (Development Dimensions International, Inc., White paper).

считать оправданным с финансовой точки зрения. В оборонном ведомстве значительное количество политических и руководящих постов, а также должностей, требующих специальных знаний, должны занимать хорошо подготовленные и мотивированные гражданские сотрудники, так как в противном случае ведомство просто не сможет развиваться в современных условиях. Поэтому огражданствление оборонной организации – это не какое-то временное явление, а обязательное условие эффективной оборонной политики, оптимального управления ресурсами и укрепления гражданского контроля.

Тем не менее, следует обратить внимание на тот факт, что в странах Центральной и Восточной Европы практика привлечения гражданских сотрудников к работе в оборонных организациях еще не получила достаточно широкого распространения, в отличие от Америки, где гражданские лица традиционно участвуют в работе оборонной организации. Развитием этой тенденции можно считать привлечение огромного количества гражданских сотрудников к несению службы в Афганистане и Ираке<sup>11</sup>.

Процесс огражданствления можно описать как непрерывную тенденцию, которая то усиливается, то ослабевает в зависимости от социально-политических процессов, происходящих внутри государств и в отношениях между ними. Контекст сегодняшних качественных и количественных изменений в занятости гражданских сотрудников в секторе обороны стран Центральной и Восточной Европы обусловлен конвергенцией основных сил, факторов и обстоятельств, возникших одновременно в начале 1990-х годов. Окончание Холодной войны, распад коммунистической политической системы и организации Варшавского договора сопровождались повсеместным стремлением к демократии. Одновременно с этим был отмечен еще ряд тенденций: снижение интереса к военной профессии; резкое сокращение расходов на оборону; серьезные изменения в тактике ведения войны, в том числе участие в военных действиях гражданских лиц и вооруженных боевиков; применение живых щитов; борьба с терроризмом; атаки на компьютерные сети и так далее. Так как эти тенденции носят глобальный характер, правительства всех стран Центральной и Восточной Европы все в чаще рассматривают огражданствление как один из элементов своей кадровой политики.

Согласно определению, «огражданствление» оборонного сектора<sup>12</sup> означает передачу контроля и/или определенного количества и категорий военных должностей гражданскому персоналу. При этом предполагается, что органы власти, контролирующие вооруженные силы и систему национальной обороны, изначально были сформированы исключительно из военных. Соответственно, национальная система выработки решений по вопросам обороны, комплекс законов о вооруженных силах и обороне (или только «закон об обороне»), социальная система и трудовая политика были направлены главным образом на обслуживание интересов военного персонала. Следовательно, огражданствление должно предполагать не просто замену военного специалиста гражданским на той же должности. Его следует понимать как масштабный и чрезвычайно сложный процесс создания новой либо трансформации уже существующей военной организации в гражданско-военную организацию. Трансформированная организация должна способствовать укреплению национальной безопасности и национального единства, улучшению качества государственного управления за счет большей гибкости и эффективности оборонной организации. Цель этого процесса состоит в том, чтобы избавить людей в погонах от несвойственных им задач и функций.

**Примерный список функций, которыми должно заниматься Министерство обороны:**

- стратегический анализ, исследования и подготовка документов;
- выработка долгосрочной политики, в частности перспективных стратегических

<sup>11</sup> Ryan Keltly, *Military Outsourcing: A Case Study of the Effects of Civilianization on Sailors' Retention Intentions*, (United States Military Academy, 2005), с. 5.

<sup>12</sup> Тот же термин можно использовать и по отношению к подобным процессам в полиции и в более широком контексте – к государственной службе.

- концепций и доктрин, решений, касающиеся развития оборонного потенциала;
- разработка основных направлений развития вооружений, НИОКР;
- планирование, программирование, бюджетирование;
- стратегическое планирование и менеджмент;
- стратегическое планирование действий на случай чрезвычайного положения или кризиса;
- военное сотрудничество со странами-союзницами и партнерами, контроль над вооружениями;
- управление человеческими ресурсами;
- связи с общественностью и гражданско-военные операции;
- правовые аспекты и совершенствование организационной структуры;
- внутренняя оценка и аудит;
- администрирование

Термин «демилитаризация» употребляется и в контексте гражданско-военных отношений, но он применим только к странам, находящимся на переходном этапе от военной диктатуры или режимов, где управление осуществлялось по законам военного времени, либо в конституциях которых закреплено положение о верховенстве военных. В качестве классического примера можно привести развитие гражданско-военных отношений в Греции и Турции. До середины 1970-х годов эти два государства были во многом похожи. Тем не менее, их пути в развитии гражданско-военных отношений существенно разошлись, когда перед Грецией открылись реальные перспективы вступления в Евросоюз. Если Греция пошла по пути огражданствления своего оборонного сектора, то Турции имела место лишь «демилитаризация» существующего режима<sup>13</sup>.

Тем не менее, вопросы «зачем обеспечивать Министерство обороны гражданским персоналом?» или «какие обязанности гражданский персонал может выполнять лучше военного?» все еще актуальны. Возможные ответы на них следует искать в плоскости политической целесообразности, важности и значения тех или иных знаний и навыков, экономической эффективности и социально-психологических последствий.

*Политическая целесообразность.* С точки зрения гражданско-военных отношений, огромное значение имеет политическое руководство оборонной организацией. Имидж министра обороны и назначенных им лиц на политических должностях отражает связь между безопасностью общества и его ожиданий от оборонной организации, с одной стороны, и позицией военного руководства, с другой стороны. В контексте политики, политическое руководство сферой обороны взаимодействует одновременно с правительством и высшим военным руководством с целью:

- определения задач военного компонента безопасности в соответствии с политической программой и приоритетами правительства;
- выбора необходимой стратегии (или стратегий) для решения этих задач;
- создания оборонной организации, способной реализовать выбранную стратегию;
- обеспечение ресурсами в количестве, необходимом для поддержки жизнедеятельности всей системы.

**В каких сферах обороны и с какими целями используются гражданские сотрудники:**

- **Политическое руководство и контроль**
  - удерживать армию в рамках ее конституционной роли;
  - удерживать армию от политизации и партизании;

<sup>13</sup> Özkan Duman, Dimitris Tsarouhas, 'Civilianization' in Greece versus 'Demilitarization' in Turkey: A Comparative Study of Civil-Military Relations and the Impact of the European Union', *Armed Forces & Society* (2006), с. 405–423.

- помочь армии стать эффективным инструментом национальной обороны;
- сформировать максимально эффективную армию в рамках существующих ресурсных возможностей;
- развивать военную этику и мораль; поддерживать социальную целостность;
- совершенствовать нормативно-правовую базу по вопросам военной службы и гражданско-военных отношений
- **Гражданский опыт и менталитет в управлении обороной**
  - привнести новый опыт в традиционные военные практики;
  - поднимать сложные вопросы;
  - привнести в деятельность сектора обороны социальный, политический, гуманитарный и ресурсный аспекты;
  - «смягчить» эффект субординации и иерархии;
  - совершенствовать позитивные стороны военного характера;
  - улучшить взаимоотношения между обществом и его армией
- **Экономия средств, которые затрачивались на оплату труда военного руководства**

Инновационное и ответственное (т.е. неформальное) выполнение этих задач требует от политического руководства военного ведомства трех основных качеств: это высокий политический авторитет в правительстве, наличие ведущей политической партии; личные качества, позволяющие завоевать доверие военных; способность эффективно управлять всей военной организацией. Кроме того, политик в сфере обороны должен обладать стратегическим мышлением, основанным на понимании национальных интересов, стратегического положения страны, уровня обороноспособности страны и ожиданий общества.

Позитивных примеров того, как бывшие военнослужащие становились хорошими гражданскими руководителями оборонных организаций, очень мало. Такие случаи, как правило, имеют место после затяжных войн или длительных кризисов, когда страна нуждается в радикальных политиках. Военные специалисты редко получают политическое или политологическое образование и не обладают практическим опытом. Как правило, в период несения службы они не занимаются политикой и не задействованы в решении социальных вопросов. В условиях нестабильной международной обстановки и либерального политического окружения было бы слишком рискованно доверить решение сложных вопросов оборонной политики человеку в погонах, даже если он прекрасно зарекомендовал себя на военных должностях и пользуется высоким доверием общества.

*Важность и значение знаний и навыков.* В современных условиях профессиональная работа в составе оборонного ведомства требует применения большого количества новых и сложных знаний и умений. Формирование и реализация политики предполагает использование целого комплекса качеств и умений в таких сферах деятельности, как делопроизводство, политическая направленность, знание механизмов государственного управления, искусство общения, связи с общественностью, умение работать с компьютерными сетями, умение хорошо излагать свои мысли и пр.

Постоянно возрастающая роль военных в решении вопросов международной политики требует знаний в таких областях, как международные отношения, организационное строительство и законодательство, также как и способность вести переговоры в различных и часто сложных форматах, в непростом юридическом, финансовом и общественном контекстах. Кроме того, большое значение имеет и знание иностранных языков.

Кадровая политика, осуществление надзора за «жизненным циклом систем вооружений», поставки военной техники, оборудования и услуг, управление недвижимостью и военными базами, участие в финансовых и бюджетных процессах – все

это требует специального академического образования, уникального опыта в реальной организационной, социальной и рыночной средах и т.д., -- в общем, целого комплекса управленческих навыков.

Современная организация, и особенно оборонное ведомство не могут существовать без эффективных связей с общественностью, которые организуют и осуществляют грамотные специалисты с соответствующим образованием и опытом. Во многих случаях их работа предусматривает и руководство военным телевидением, газетами, радиопрограммами, в том числе и для континентов, размещенных на территории зарубежных государств.

Эти знания и умения не являются элементами военного образования и подготовки. Правда, существует возможность подготовить военнослужащего, к примеру, в сфере финансового менеджмента в гражданском вузе. Но это совсем не означает, что он станет «современным финансистом» или сможет решать вопросы финансового менеджмента в оборонном ведомстве и вооруженных силах. В целом, проблема специалистов в узких сферах знаний состоит в том, что ведомство должно не только готовить их либо нанимать уже подготовленных людей, но и предлагать им определенные возможности профессионального роста, а также комплекс других возможностей и привилегий, которыми пользуются командиры боевых подразделений. Надо понимать, что оборонному ведомству требуется определенное количество военнослужащих с «гражданскими» знаниями и умениями (врачи, юристы, финансисты), но их должности и функции должны быть тщательно отработаны и хорошо обоснованы.

*Экономическая эффективность.* Экономическая эффективность – это тот аргумент, который чаще всего приводят, когда говорят о преимуществах замены на определенных должностях военных специалистов гражданскими. Действительно, большая часть исследований по вопросам огражданствления оборонной организации посвящены именно экономическим аспектам этого процесса, но при этом они не смогли ни подтвердить, ни опровергнуть тезис об эффективности огражданствления как управленческой стратегии. Как правило, в начале процесса огражданствления разница в стоимости труда гражданских и военных специалистов на одних и тех же должностях может быть очень существенной, что приводит к формированию неверных выводов. Однако с точки зрения долгосрочной перспективы, принцип равной оплаты за одинаковую работу (включая равенство социальных льгот) эти различия практически нивелирует.

Очевидно, что экономический эффект огражданствления может быть заметным, если оценивать его в более широком контексте построения оборонной организации, то есть с учетом таких аспектов, как огражданствление целых секторов, приватизация функций и аутсорсинг услуг. Перевод в разряд вольнонаемных определенных должностей существенно не отразится на характере расходов на оборону. Тем не менее, пересмотр общей системы функционирования оборонной организации может дать серьезный долговременный эффект. Разработчики программ трансформации оборонной организации должны рассматривать процесс замены военнослужащих гражданскими лицами в его двух основных формах, т.е. государственная гражданская служба в оборонной организации и гражданские подрядчики оборонной организации, выполняющие определенные функции, задачи и операции. Однако в любом случае вооруженные силы, включая военно-штабные структуры оборонного ведомства, должны быть созданы по принципу «единой армии» (в США ее называют *total force*, т.е. «тотальная сила»).

Необходимо также отметить, что этот аспект огражданствления не даст результатов, если общество и рыночный сектор экономики недостаточно развиты для того, чтобы предоставлять товары и услуги на условиях свободной конкуренции. Спланированная на перспективу трансформация системы обороны может сыграть значительную роль в создании новых секторов и рыночных ниш в национальной экономике.

*Социально-психологические последствия.* При оценке результатов огражданствления оборонной организации необходимо принимать во внимание и

социально-психологические последствия этого процесса. Практически любая оборонная организация представляет собой нечто вроде айсберга. Ее видимая часть состоит из военных подразделений, боевой техники, логистики и инфраструктуры, а также процессов военного управления (в частности систем поддержки боеготовности и призыва на военную службу). Невидимые части – это так называемый интеллектуальный и социальный капитал национальной обороны<sup>14</sup>. Это те элементы обороноспособности, которые определяются воздействием таких факторов, как базовые знания, умения и навыки, а также уровень доверия, отличительные особенности, гражданско-военные отношения, организационный климат, стратегическое (гражданское и военное) руководство, психологический климат. Включение в состав этого оборонного «айсберга» гражданского элемента делает его более стабильным и эффективным. Отделение оборонной политики, оборонного администрирования и оборонного менеджмента от командной вертикали и военного руководства вооруженными силами требует создания новой специальности – «гражданский специалист в секторе обороны».

### Основные аспекты гражданского контроля

Проблема гражданского контроля в секторе обороны вытекает из теории гражданско-военных отношений и основного разделения труда между обществом и его армией: общество наделяет вооруженные силы монопольным правом на применение различных видов смертельного оружия для защиты интересов этого общества и обеспечения «безопасных условий» для его жизнедеятельности. Однако проблема состоит в том, что монополия на применение силы гипотетически может привести к тому, что вооруженные силы вольно или невольно могут оказаться на доминирующих позициях в стране и по своему статусу превзойти все остальные государственные институты. Доминирование не обязательно приводит к военной диктатуре, не совместимой с понятием либеральной демократии. Но с другой стороны, доминирующее положение позволяет оказывать излишнее влияние на внутреннюю, экономическую и международную политику государства, а также на жизнь общества в целом. Как замечал С. Хантингтон, когда в странах Восточной Европы начались демократические и оборонные реформы, гражданско-военные отношения представляли собой «яркое явление на тусклом фоне [новых] демократий в очень многих других сферах». Так, например, он утверждает, что в странах, где ВВП на душу населения составляет более 1 тысячи долларов США, попытки государственного переворота не имеют успеха, а в странах, где ВВП превышает 3 тысяч долларов, они не происходят вообще<sup>15</sup>.

Для стран, где вопросы внутренней политики решались «специфическим способом» благодаря вмешательству военных, уместно предположить, что в данном случае имело место чрезмерное влияние вооруженных сил на жизнь общества.<sup>16</sup> Тем не менее, необходимо тщательно анализировать мотивы. Потенциальная возможность «мягкого» военного вмешательства не обязательно проистекает из жажды власти. Наоборот, она может объясняться некими высокими идеалами, присущими военной профессии, например, желанием обеспечить стабильность при слабой или незрелой политической власти, спасти нацию от самой себя, преодолеть политический тупик, предотвратить хаос, продолжить предоставление важнейших услуг в условиях дезинтеграции общества и т.д.

---

<sup>14</sup> Nick Jans, David Schmidtchen, *The Real C-Cubed: Culture, Careers and Climate and How They Affect Military Capability* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 2002).

<sup>15</sup> Samuel P. Huntington, 'Reforming Civil-Military Relations', *Journal of Democracy* 6 (October 1995), с. 11.

<sup>16</sup> Интересующийся читатель может просмотреть следующие издания: Hans Born, Philipp Fluri, and Andreas Johnsson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms, and Practices* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and the Inter-Parliamentary Union, 2003); Valeri Ratchev, глава 5 *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector*, ed. Plamen Pantev (Sofia: Rakovski Defense and Staff College, 2005).

В странах Центральной и Восточной Европы реальный гражданский контроль над системой обороны и вооруженными силами в настоящее время является составной частью процесса трансформации гражданско-военных отношений. Об эффективном гражданском контроле не может быть и речи, если силовые структуры неэффективны или не пользуются достаточной поддержкой на политическом уровне.<sup>17</sup> Самоустранение не делает организацию более эффективной. Опыт переходных стран за последние десять лет еще раз доказывает, что отсутствие стратегий и программ модернизации и перевооружения, повышения социального статуса, улучшения системы образования и охраны здоровья можно оправдать многими причинами, но эти оправдания не обеспечат ни национальную безопасность, ни высокий профессионализм армии, ни доверие гражданского общества.

Главные аспекты гражданского контроля над вооруженными силами можно проанализировать на четырех уровнях. Первый отражает политический аспект контроля в его парламентской, правительственной и общественной формах. Второй фокусируется на легитимизации и институционализации гражданского контроля. Сюда входят законы, постановления и регуляторные акты по вопросам обороны и вооруженных сил, а также организационные структуры и механизмы контроля. Третий, социально-культурный уровень, определяется, в основном, политической культурой трех элементов гражданско-военных отношений: это политическая элита, военная профессия и гражданское население<sup>18</sup>. Четвертый относится к сфере функционального контроля ведомства и включает всю цепочку принятия решений по самым важным вопросам деятельности вооруженных сил.

Суть политического аспекта гражданского контроля заключается в способности демократических институтов (1) эффективно направлять, развивать вооруженные силы и осуществлять управление ими (на стратегическом уровне)<sup>19</sup> и при этом (2) полностью исключить вмешательство военных в политические вопросы (не пренебрегая военным опытом). Политический аспект гражданского контроля базируется на одном из основных принципов представительной демократии, который говорит о том, что политики, наделенные политической властью, ответственны перед теми, кто их избрал и от чьего имени они формируют и реализуют политику. Легитимно проводить политику, в том числе и оборонную, может только демократически избранная политическая власть. Гражданская исполнительная власть имеет право и обязана определять численность, тип и структуру вооруженных сил; вырабатывать концепции, представлять программы, предлагать бюджет и т.д., для чего необходимо согласие законодательной власти. Именно поэтому Клод Велш в своей книге «Гражданский контроль над вооруженными силами» утверждает, что «лучшим мерилем уровня и масштаба гражданского контроля над вооруженными силами является способность правительства изменять функции вооруженных сил»<sup>20</sup>.

Легитимизация и институционализация – это набор мер, направленных на обеспечение системы национальной обороны и вооруженных сил нормативными и структурными рамками, а также инструментами, необходимыми для эффективной работы

---

<sup>17</sup> Наблюдение, сделанное в 1995 году Кристофером Донелли, исполняющим в тот период обязанности Специального советника Генерального секретаря НАТО по вопросам восточно-европейских стран.

<sup>18</sup> Valeri Ratchev, Velichka Milina, 'Civil-Military Relations and the Construction of Consolidated Democracy: The Case of Bulgaria' in *Connections (The Quarterly Journal)*, (PiP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: April, 2002).

<sup>19</sup> Саймон Ланн в своей работе *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice* раскрывает этот тезис следующим образом: «В рассмотрении функций и обязанностей исполнительной власти существуют три широких области, где особый интерес представляет политическое и военное взаимодействие: это вопрос командования; использование гражданских сотрудников; линия раздела компетенций и ответственности военных и политиков».

<sup>20</sup> Claude E. Welch, Jr., ed., *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries* (Albany: State University of New York Press, 1976), с. 313–327.

в условиях демократии, прозрачности и ответственности. Не секрет, что развитые демократии и институты, в которых они доминируют (в том числе НАТО, ЕС, ОБСЕ, ОЭСР и Мировой банк), видят цель своей деятельности не столько в разработке собственных норм демократического контроля, сколько в поддержке и оказании помощи переходным, постконфликтным и развивающимся государствам. Молодым демократическим государствам часто не хватает рычагов влияния, законодательного обеспечения и достаточно сильной государственной власти для того, чтобы заставить свои вооруженные силы перейти под действенный гражданский контроль. По наблюдениям Оуэна Грина, переходные страны обычно заимствуют эти рычаги из устоявшихся принципов, присущих демократической власти и оборонным ведомствам демократических стран-членов ОБСЕ, Совета Европы, ЕС, НАТО и других авторитетных организаций. Согласно О. Грину, «существуют международные соглашения, которые содержат важные нормы и стандарты по вопросам демократического контроля и надзора за силовыми структурами. Эти соглашения являются обязательными для исполнения скорее с политической, чем с юридической точки зрения, но, тем не менее, рассматриваются как ключевые точки отсчета для стран ОБСЕ»<sup>21</sup>. Самый важный из них – Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности (Кодекс) ОБСЕ. Он предлагает рамочный подход, состоящий из пяти основных элементов:

- верховенство конституционной гражданской власти над военной властью;
- соблюдение персоналом вооруженных сил основных прав и свобод человека;
- соблюдение вооруженными силами норм международного гуманитарного права;
- прозрачность, публичность и сдержанность в оборонных и военных расходах;
- демократическое применение вооруженных сил при выполнении задач по обеспечению внутренней безопасности<sup>22</sup>.

#### **Практическое применение аспектов контроля:**

- **Контроль и надзор со стороны законодательной власти**

- парламент принимает решения об объявлении войны и заключении мира;
- парламент контролирует правительство, министра обороны и вооруженные силы посредством законов, бюджета и отстранения от власти; осуществляет надзор через механизмы парламентских слушаний и публичных дискуссий;
- организации гражданского общества контролируют оборонную политику

- **Политическое руководство**

- гражданский министр обороны осуществляет субъективный контроль;
- правительство формирует оборонную политику;
- важнейшие решения в сфере обороны принимают гражданские лица

- **Контроль ресурсов**

- решения по выделению каких-либо ресурсов принимаются гражданским руководством;
- решения о выделении ресурсов принимаются публично и прозрачно;
- ответственность за использование ресурсов несут все участники процесса

- **Функциональный контроль**

- любая военная деятельность осуществляется только с санкции политиков;

<sup>21</sup> Owen Greene, 'International Standards and Obligations: Norms and Criteria for Democratic Control in EU, OSCE and OECD' in Wilhelm N. Germann /Timothy Edmunds (eds.) *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A framework for assessment* (BICC-DCAF Series on Security Sector Governance and Conversion: Geneva, 2001).

<sup>22</sup> Детальный анализ стандартов Кодекса гражданского контроля над системой обороны см. Victor-Yves Ghebali: *The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (3 December 1994). *A Paragraph-by-paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and use of Armed Forces)*, (Geneva, DCAF, 2003).

- правила ведения боевых действий определяет гражданское руководство;
- кадровую политику вооруженных сил контролирует гражданское руководство
- решения по вопросам размещения подразделений, гарнизонов и зарубежных миссий принимает гражданское руководство

НАТО, в свою очередь, также разработало комплекс скорее, *стандартов*, чем норм по вопросам гражданского контроля над оборонным сектором. В «Исследованиях по расширению НАТО» от 1995 года сказано: «Программа «Партнерство ради мира» поможет партнерам осуществить необходимые реформы в сфере оборонного менеджмента, в частности, что касается прозрачного военного планирования, распределения ресурсов, бюджетирования, создания необходимой законодательной базы и подотчетности парламенту и обществу»<sup>23</sup>.

Социально-культурный аспект гражданского контроля определяет уровень эффективности при реализации общих принципов гражданско-военных отношений в каждой конкретной стране. Однако наличие современных законов и демократических институтов – это только одна из предпосылок эффективного гражданского контроля. Действенность такого контроля зависит от зрелости общей политической культуры страны. *Политическая культура* характеризует качественный уровень функционирования политических отношений. Она предполагает наличие политических знаний и ценностей, также как и уже существующих моделей политического поведения. Один из «объективных законов», который также применим и к политической культуре, называется законом «инерционного культурного эффекта». В соответствии с этим законом, каждое политическое поколение наследует от предыдущего поколения определенный объем знаний, ценностей и моделей поведения. В переходный период в гражданско-военных отношениях скорее сохраняются те ценности и модели поведения, которые традиционно характерны для тоталитарных режимов: это монологический характер коммуникации, живучесть идеологических страхов, тенденция ставить групповые (социальные, корпоративные или политические) интересы выше национальных и т.д. Неслучайно специализированная литература последних лет особое внимание уделяет культурному измерению проблем, связанных с переходом к демократии. Становится все более очевидным, что в посттоталитарных обществах применение законов, процесс адаптации государственных институтов и использование практики гражданско-военных отношений развитых демократий не ведет к *автоматической* переоценке ценностей, психологических подходов и политического поведения. Причина этого частого явления лежит в плоскости специфических особенностей преобладающей политической культуры и условий, влияющих на ее функционирование.

Парадигма функционального аспекта контроля состоит в том, что любые военные действия не должны начинаться без соответствующего политического решения. Это определяет уровень практической реализации гражданского контроля и особенно важно в контексте политического одобрения правил ведения боевых действий (особенно в международных миссиях), принятия решений о ликвидации либо создании военных объектов (что, как правило, имеет серьезные социальные и политические последствия), целей и принципов кадровой политики, особенно в вопросах повышения в звании, а также распределения ресурсов. Очень важным аспектом функционального контроля является тот факт, что механизм принятия решений в оборонном ведомстве определяет гражданский министр обороны как субъект исполнительной власти в своем ведомстве. Он может влиять на этот механизм, исходя из своего личного опыта и стиля руководства.

С точки зрения эффективности гражданского контроля очень важен поиск оптимального баланса в схеме демократических гражданско-военных отношений, так как для любой государственной организации в условиях демократии важнейшее значение

---

<sup>23</sup> Study on NATO Enlargement, (NATO: September 1995, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm>).

имеет ее восприятие обществом. Восприятие организации как легитимной трансформируется в общественную/политическую поддержку. Легитимность определяется как структурой власти (контроль), так и уровнем эффективности организации. Однако осуществление гражданского контроля в военной сфере особенно важно для объяснения сути и оценивания успеха или провала процесса демократизации в стране.

### **Огражданствление как признак демократизации**

Одна из самых сложных проблем, с которыми сталкиваются новые демократии, связана с реформированием сектора обороны в рамках общего процесса демократизации. Вся жизнь посттоталитарных обществ раньше находилась под жестким ежедневным контролем. Поэтому в таких обществах «демократизация» сектора безопасности часто ассоциируется со снижением уровня безопасности на национальном, государственном и общественном уровнях. Демократия подразумевает открытость доступа к информации по вопросам обороны и безопасности, прозрачность в вопросах военного планирования, широкое освещение военных операций в условиях мирного времени и обсуждение всех аспектов безопасности, влияющих на жизнь общества. В то же время, организации сектора безопасности и обороны предпочитают работать в условиях секретности или, хотя бы, регулируемой прозрачности. Демократизация бывших тоталитарных обществ должна быть направлена и на решение такой сложной задачи, как трансформация военно-бюрократического аппарата, когда-то обслуживавшего интересы диктаторских режимов. Создание оборонной организации, способной осуществлять свою деятельность в условиях открытой политической культуры – это сложная задача для любой демократии<sup>24</sup>.

С точки зрения гражданско-военных отношений, демократия означает, что (1) цели вооруженных сил страны определяются ее гражданами, (2) вооруженные силы подотчетны гражданским властям в вопросах выполнения назначенных для них функций и задач и (3) вооруженные силы действуют в рамках закона, принятого демократически избранным парламентом.

Со структурной точки зрения, огражданствление военной организации является главным компонентом двух базовых направлений демократизации: (1) перехода к демократии и (2) укрепления демократии. Как указывает Мария Сантос в своем исследовании опыта переходного периода Бразилии, в литературе, рассматривающей вопросы демократизации, различные модели перехода к демократии часто связывают с возможными перспективами укрепления демократии. В Болгарии, Латвии, Литве, Эстонии, Чехии, Венгрии и многих других государствах переход к демократии происходил путем передачи власти от старых коммунистических режимов новым демократическим силам *в ходе переговоров*. Этот способ перехода, инициированный и контролируемый существующей на тот момент официальной властью под давлением масс, имел много противоречивых последствий с точки зрения перспектив укрепления демократии. С одной стороны, он позволяет добиться относительно мирного процесса перехода к демократии путем переговоров и компромиссов. С другой стороны, демократический переход в результате переговоров предусматривает массу возможностей, позволяющих окончательно порвать с тоталитарным наследием. Это происходит потому, что авторитарная элита контролирует ситуацию и поэтому может включить в повестку дня переговоров свою старую программу<sup>25</sup>. Это одна из причин, объясняющих, почему так затянулся процесс оборонных реформ в странах Центральной и

---

<sup>24</sup> Steven C. Boraz, Thomas C. Bruneau 'Democracy and Effectiveness', *Journal of Democracy* (Volume 17, Number 3: July, 2006).

<sup>25</sup> Maria Helena De Castro Santos, *Adapting to Democratic Politics: The Military in Post-Transition Brazil* (preliminary version), (Recife: 2000), с. 2.

Восточной Европы. Вооруженные силы утратили свою роль «единственного спасителя» отечества (где господствует одна-единственная идеология и единственная политическая партия), а сам процесс трансформации потребовал огромных усилий со стороны политического руководства и всего общества.

Среди главных проблем гражданско-военных отношений в переходный период можно назвать, в частности, распределение сфер ответственности различных субъектов гражданско-военных отношений; создание контекста их взаимоотношений; создание условий для передачи управления сектором обороны в руки гражданских властей; исключение условий, позволяющих военным вмешиваться в политику государства. Как свидетельствует опыт многих стран переходного периода, в этот период все усилия должны быть направлены на деполитизацию армии и создание политического органа государственной власти, способного взять на себя ответственность за планирование основных аспектов военной деятельности и принятие политических решений. Не менее важно придать вооруженным силам новый социальный статус, соответствующий как специфике их работы, так и принципам построения демократического общества. Конечной целью этого процесса должно стать полное замещение тоталитарного политического контроля над вооруженными силами, который ранее осуществляли партия и государство, четкими принципами и механизмами, способными обеспечить объективный демократический контроль. При этом желательно, чтобы старая профессиональная армия, которая была слишком политизирована и функционировала в основном в автономном режиме, перешла под полный контроль гражданского политического руководства.

#### **Интересы вооруженных сил**

- эффективная армия;
- автономия и особое признание их уникального опыта;
- профессионализм и привилегии/льготы

#### **Интересы гражданского общества**

- гарантия безопасности;
- контроль над расходами;
- первостепенное значение экономии средств и ресурсов

Укрепление демократии – это та точка, в которой демократически избранная политическая власть и профессиональные государственные служащие берут на себя всю ответственность за планирование и реализацию (оборонной) политики. Это требует создания соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей сферу безопасности и обороны. В этих законах должна быть закреплена главенствующая роль гражданско-политического руководства в этом секторе. Кроме того, они должны определять сферу ответственности гражданско-политического руководства за обеспечение прозрачности в вопросах планирования военной деятельности, выработки и реализации оборонной политики, реформирования сектора безопасности в целом и оборонной организации в частности. Важно, чтобы эти законы принимались с учетом условий безопасности и национальных интересов, а также закрепляли курс на огражданствление оборонного сектора, переход к профессиональной армии и создание нового кодекса поведения и системы ценностей вооруженных сил.

В ходе обоих этапов демократического перехода отношения между вооруженными силами и стремительно развивающимся демократическим обществом могут быть весьма напряженными. Как утверждает в своем исследовании Нарцисс Серр, во-первых, военные могут объединить свои усилия с целью защиты своих социальных и профессиональных привилегий и интересов. Во-вторых, они будут отстаивать свою значимость для страны, а следовательно, и функциональную автономность от публичной политики. В-третьих, ценности, определяющие специфику поведения вооруженных сил, отличаются от

комплекса новых ценностей и интересов гражданского общества<sup>26</sup>. Общепринятая точка зрения состоит в том, что *система обороны в демократическом государстве и либеральном обществе* должна быть представлена сбалансированным институтом при полном верховенстве гражданских лиц. Она должна быть наделена четко определенными функциями и задачами, и реализовывать соответствующие программы развития. При этом военно-политическое руководство должно базироваться на четком разделении обязанностей, профессионализме, прозрачности и подотчетности.

Огражданствление оборонной организации является мощным инструментом, который позволяет избежать возможных проблем в отношениях с обществом, ускорить процессы консолидации в оборонной организации и усилить гражданское общество. В демократических странах существует, по меньшей мере, три причины для внедрения гражданских сотрудников в штат оборонной организации. Так, они могут выступать в качестве:

- демократических представителей, уполномоченных народом принимать политические решения в сфере обороны от имени большинства;
- менеджеров крупных организаций, в том числе экспертов, обладающих специальными знаниями и навыками и отстаивающих интересы общества, и в то же время регулирующих порядок применения силы;
- носителей конкретных ценностей, моральных принципов и менталитета, оказывающих влияние на традиционные для военнослужащих психологическую и поведенческую модели поведения.

В демократической политической системе народ, действуя через своих избранных представителей, должен принимать решения по важным вопросам, затрагивающим национальные интересы, включая вопросы безопасности, войны и мира. Именно представители гражданской власти должны направлять деятельность своей армии и принимать решения по вопросам национальной обороны. И не потому, что гражданские лица в любом случае обладают большим жизненным опытом, чем военные профессионалы, а потому, что на них возложена обязанность по принятию таких решений, и в конечном итоге именно они несут за них ответственность<sup>27</sup>. Представители гражданской власти обращаются за помощью к военным специалистам как носителям определенного опыта и знаний, и поручают им реализацию политических решений. Только избранное политическое руководство должно принимать окончательные политические решения, которые вооруженные силы затем выполняют в рамках установленных для них задач и функций.

Участие гражданских специалистов в решении вопросов обороны является гарантией того, что ценности, институты и политика государства будут отражать свободный выбор граждан, а не вооруженных сил, и что управление обороной и военные проекты не будут противоречить основным демократическим и человеческим ценностям.

Оборонная политика – это сложный, многогранный и очень дорогостоящий компонент государственной политики. Решения, направленные на обеспечение военной безопасности государства, как правило, выходят далеко за рамки просто «вопросов обороны». Они оказывают влияние и на уровень развития промышленного сектора и

---

<sup>26</sup> Narcis Serra, 'Controlling the Armed Forces in Democratic Transitions: Cases from Latin America' in *Creating Community*, Number 10 (Woodrow Wilson Center: 2002). Narcis Serra, 'Controlling the Armed Forces in Democratic Transitions: Cases from Latin America' in *Creating Community*, Number 10 (Woodrow Wilson Center: 2002).

<sup>27</sup> Под термином «гражданские лица» следует понимать представителей Civis, т.е. государства, которому служат вооруженные силы. Вооруженные силы – это один из инструментов государства. Они обязаны сохранять верность своему государству, которое нанимает их на службу от имени граждан и налогоплательщиков. В этом контексте термин «цивильный (общественный, государственный) контроль» представляется более корректным, чем «гражданский контроль» (т.е. со стороны невоенной власти); также как и «демократический контроль» может сильно отличаться от «гражданского контроля».

сектора услуг, на технологии и инфраструктуру, науку и образование, трудовую и социальную политику, вооруженные силы и т. д. Присутствие гражданских сотрудников в специфической профессиональной среде, которой присущи особый менталитет и культура принятия и выполнения решений, способствует переходу на другой уровень мышления, выходящий далеко за рамки «вопросов обороны». В отличие от профессиональных военных, гражданские сотрудники сектора обороны могут поднимать более широкий круг вопросов и открыто выражать свою обеспокоенность по поводу тех или иных проблем. Их участие, если оно правильно организовано, привносит интересные альтернативы и предполагает способ принятия решений «по спирали» вместо классического способа, традиционно используемого в вооруженных силах. Таким образом, интересы всего общества в целом представлены и защищены, а решения принимаются политическим, а не военным способом.

### **Неполные (минимальные) и полные (оптимальные) формы огражданствления**

Целесообразность огражданствления оборонной организации вытекает не только из демократической парадигмы, но и необходимости повышения эффективности обороны. В США этот процесс начался в 1954 году на основании Директивы Министерства обороны № 1100.4. Этот документ обязывает Министерство обороны использовать для решения задач по обеспечению национальной безопасности минимальное количество военного персонала и при этом максимально *задействовать гражданский персонал во всех сферах, где это возможно*<sup>28</sup>. С тех пор огражданствление оборонной организации по своей сути рассматривается как замена или замещение военного персонала гражданскими специалистами. Если исходить из оценки экономической эффективности, то можно предположить, что штатские сотрудники всегда обходятся оборонной организации дешевле людей в погонах и без ущерба для эффективности системы обороны могут занимать должности, где раньше использовался исключительно военный персонал.

При минимальном уровне огражданствления оборонного ведомства должность министра обороны и все политические посты в ведомственном аппарате занимают гражданские лица. При этом министр отвечает за то, чтобы вооруженные силы не выходили за рамки своих конституционных задач. Кроме того, в круг его обязанностей входят развитие армии и управление ею как эффективным инструментом национальной безопасности; обеспечение максимальной эффективности вооруженных сил в рамках ресурсов, которые может позволить себе выделить на эти цели общество; совершенствование законодательства по вопросам военной службы; развитие гражданско-военных отношений в соответствии с уровнем демократического развития общества и, наконец, обеспечение прозрачности военной деятельности для политиков и общества. Эти задачи невозможно решить при поддержке только лишь военного персонала. Для выполнения своих обязательств перед народом у министра обороны есть два пути: 1) создать большой штат гражданских советников и вспомогательного персонала или 2) в структуре министерского аппарата создать постоянный штат гражданских специалистов.

Первый вариант обеспечит минимальный уровень огражданствления. Именно его мы чаще всего наблюдаем в переходный период от тоталитаризма к демократии, и именно с него бывшие тоталитарные государства начинали свои оборонные реформы. В некоторых государствах штабы вооруженных сил конституционно наделены более широкими полномочиями, чем оборонные ведомства. В качестве примера можно привести такое государство, как Турция, где Министр национальной обороны выполняет решения главы Генерального штаба, касающиеся поставок вооружений и техники, материально-технического обеспечения, а также занимается вопросами здравоохранения, строительства, инфраструктуры, финансов и аудита. Кроме того, Министерство ежегодно

<sup>28</sup> Susan M. Gates, Albert A. Robbert *Comparing the Costs of DoD Military and Civil Service Personnel*, RAND Monograph Report.

разрабатывает проект оборонного бюджета и сопровождает процесс его рассмотрения в Национальной Ассамблее. В штат министерства входят офицеры вооруженных сил, а пост заместителя министра занимает военный офицер в чине генерала.

Гораздо чаще встречается второй вариант, особенно в странах переходного периода. За точку отсчета некоторые эксперты и официальные исследования этих стран берут соотношение гражданских и военных сотрудников в оборонных ведомствах развитых стран. Так, например, количество гражданских сотрудников по отношению к военным в Министерстве обороны США составляет примерно 84:16, а во Франции – 70:30. Министерство национальной обороны Южной Кореи рассчитывало, что к 2009 году 71 процент всех штатных должностей в министерстве будут занимать гражданские лица. В Украине уровень огражданствления оборонного ведомства должен в перспективе достичь 80 процентов. В Агентстве самообороны Японии, которое недавно получило статус министерства, нет практически ни одного сотрудника в погонах. Для того чтобы достичь такого уровня огражданствления, необходимо решить две задачи: во-первых, учредить профессию «гражданский специалист в секторе обороны» и, во-вторых, организовать соответствующую подготовку гражданских лиц.<sup>29</sup>

С созданием так называемого «интегрированного министерства» появляются дополнительные возможности для привлечения государственных служащих к работе в штабах, занимающихся вопросами стратегического планирования. Ценность гражданских сотрудников становится особенно очевидной, если рассматривать ее в контексте сложной природы современных военных операций и необходимости использования определенных знаний и навыков, которыми не обладают военные специалисты. Этот вариант предполагает уровень огражданствления выше среднего. Его реализация требует создания единых военно-гражданских образовательных программ и реализации концепции так называемой «интегрированной армии».

Использование оборонным ведомством гражданских подрядчиков можно рассматривать как отдельный вид огражданствления. Он является примером так называемого государственно-частного партнерства в секторе обороны или аутсорсинга (приватизация или «использование услуг коммерческого сектора»). *Аутсорсинг* подразумевает передачу структурам частного сектора некоторых функций вооруженных сил или государственных структур. Эта практика уже применяется не только при выполнении функций военного ведомства, непосредственно не связанных с ведением боевых действий. По информации Бюджетно-контрольного Управления США, во время первой войны в Персидском заливе Министерство обороны привлекло для работ в местах проведения военных действий более 14 000 гражданских специалистов и сотрудников подрядных организаций<sup>30</sup>. Сегодня в Ираке работают свыше 100 000 сотрудников подрядных организаций армии США. Они предоставляют войскам такие важные услуги, как логистика и охрана, строительство военных объектов и баз в местах проведения операций и т.д. По данным Министерства труда США, во время участия в военной кампании в Ираке более 770 сотрудников подрядных организаций американской армии погибли и более 7760 получили ранения<sup>31</sup>.

При любом уровне огражданствления оборонного ведомства гражданские подрядчики, как правило, оказывают услуги технической поддержки, а в некоторых случаях – и административной поддержки на нижних уровнях командной вертикали.

#### **Сферы, где целесообразно было бы задействовать гражданский персонал:**

<sup>29</sup> В качестве примера можно рассмотреть гражданские должности в МО Британии (см. подробнее <https://www.civilianjobs.mod.uk/JobSearch.aspx>) и Министерстве обороны Канады (см. подробнее <http://www.dndjobs.forces.gc.ca/index-eng.asp>).

<sup>30</sup> GAO, 'DoD Force Mix Issues: Converting Some Support Officer Positions to Civilian Status Could Save Money', (Washington, D.C.: Letter Report, GAO/NSIAD-97-15, October 23, 1996).

<sup>31</sup> Информация опубликована в *Chicago Tribune* от 26 марта 2007 г.

- управление человеческими ресурсами;
- организация НИОКР; контроль жизненного цикла систем вооружений;
- организация поставок услуг и материально-технического обеспечения;
- управление имуществом и военными объектами;
- финансовый менеджмент;
- администрирование

Важно не только определить оптимальные пути гражданско-военного взаимодействия с учетом особенностей каждой конкретной страны, но и не нарушить при этом внутреннее равновесие в этой стране. Необходимо помнить, что оборона -- это очень специфическая отрасль государственного управления. Еще не определена та степень гражданского вмешательства, при которой армия сохраняет присущую ей организационную индивидуальность. Ни оборонное ведомство, ни государственные служащие, ни гражданские подрядчики не должны вмешиваться в единую иерархическую структуру, систему единоначалия и субординационные отношения оборонной организации. Огражданствлению отводится главная роль при формировании и реализации политики повышения эффективности вооруженных сил и государственной политики укрепления демократии. И в обоих случаях степень успеха такой политики будет зависеть от того, как именно происходит интеграция гражданского персонала в структуру вооруженных сил, и какие функции он выполняет.<sup>32</sup>

### «Две культуры»?

Рассматривая вопрос строительства оборонной организации, важно принимать во внимание культуру, интересы и приоритеты каждой конкретной страны, а также ее историю, национальную идею и т.д.<sup>33</sup> Если люди, отвечающие за «строительство оборонной организации», не видят за сводками и графиками живых людей, то их усилия, скорее всего, ни к чему не приведут.

С организационной точки зрения, оборонный сектор должен рассматриваться как эффективно функционирующая система. В то, что эта система эффективна, как правило, верят и профессиональные военные, и общество в целом. Это означает, что в стране есть хорошо развитая оборонная организация, которой руководят профессионалы своего дела, и которая имеет в своем распоряжении мощные вооружения и необходимые ресурсы. Такое представление о вооруженных силах связывает государство и армию в их общем стремлении к безопасности. При этом предполагается, что люди внутри этой системы, как военные, так и гражданские, ответственно подходят к своим обязанностям и выполняют свою работу на высоком качественном уровне.<sup>34</sup> В действительности же, как мы уже говорили, оборонная организация функционирует в рамках большой и сложной системы, которая, в свою очередь, состоит из двух подсистем, т.е. международной общественной системы и внутренней общественной системы. Эта система оказывает серьезное влияние на решения в сфере обороны. Поэтому деятельность оборонной организации не всегда можно рассматривать только лишь с точки зрения рационализма.

Правильнее было бы сказать, что деятельность оборонной организации соответствует принципу рациональности лишь частично по двум причинам. Во-первых, не всегда можно собрать и правильно оценить огромные объемы информации о внутренней и

<sup>32</sup> Ryan D. Kilty *Civilianization of the military: social-psychological effects of integrating civilians and military personnel*, (USA: University of Maryland, College Park, 2005).

<sup>33</sup> Thomas C. Bruneau, *Ministries of defense and democratic civil-military relations*, Center for Civil-military relations (NPS: Faculty research papers, 2001).

<sup>34</sup> W. R. Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, (New York: Prentice Hall, 3d ed., 1992); G. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston: Little, Brown, 1971).

внешней обстановке, поступающие из множества различных источников, и, во-вторых, люди, работающие в сфере обороны, всегда преследуют какие-то определенные интересы (личные, интересы собственной организации или «государственные»). Если следовать выводам Герберта Саймона, то оборонная организация может действовать только в рамках «ограниченной рациональности»<sup>35</sup>. С психологической точки зрения это явление тесно связано со специфическими культурными особенностями, присущими военному и гражданскому персоналу. «Военная профессия связана с комплексом уникальных моральных требований. Только представители этой общественной группы обладают такой свободой при определении своих норм поведения, и только они так часто и открыто говорят о базовых ценностях, определяющих эти нормы»<sup>36</sup>. Хотя каждая страна уникальна по-своему, во всех из них базовые атрибуты принадлежности к военной профессии будут одинаковыми: это верность, долг, уважение, самоотверженная служба, честь, порядочность и мужество. В целом, вооруженные силы традиционно привержены духу своей организации, и поэтому их поведение определяется главным образом интересами этой организации. Они считают, что благополучие оборонной организации является источником и их собственного благополучия, и что организация, в которой они служат, самая лучшая. Такая позиция совершенно естественна, и никто не вправе их за это осуждать – ни люди, не имеющие отношения к оборонной организации, ни ее гражданские сотрудники. Поэтому любые радикальные новшества будут неизбежно встречать сопротивление, особенно если они исходят со стороны внешних игроков или гражданских сотрудников организации.

В демократических странах с рыночной экономикой гражданские сотрудники будут скорее преданы тому, кто платит им зарплату, а не правительству, которое проводит неоднозначную социально-экономическую политику. Они никогда не засиживаются на работе, потому что целые поколения боролись за их трудовые права. Они готовы ставить под сомнение любой авторитет, даже если это герои, рисковавшие своей жизнью ради общего блага. Их понятие о чести строго персонализировано и никак не связано с организацией. Они индивидуалисты, поскольку верят не в коллективный, а в личный успех, а личное мужество не является обязательным качеством их характера. Гражданские сотрудники сектора обороны в большинстве своем прагматики. Они считают, что систему всегда можно усовершенствовать и лучше ею управлять, так как «лучше» означает «больше личного благополучия», «продвижение по службе» и «процветание». Лучшая оборонная организация – это организация, которая соответствует их представлениям и управляется так, как они считают правильным.

Именно на основе таких представлений и возникли определенные стереотипы о представителях двух культур -- военной и гражданской, и они в той или иной мере присущи всем странам евроатлантического сообщества.

	<b>Позитивные стереотипы</b>	<b>Негативные стереотипы</b>
<b>Представители гражданской культуры</b>	Щедрые Креативные Предприимчивые Не боятся нововведений	Материалисты Склонны к коррупции Потакают своим желаниям Индивидуалисты
<b>Представители военной культуры</b>	Честные Трудолюбивые Дисциплинированные Преданные Фанатично преданы профессии	Жесткие Излишне осторожны Подозрительны Высокомерны Консервативны Обидчивы

<sup>35</sup> H. A. Simon, *Models of Man, Social, and Rational*, (New York: John Wiley & Sons, 1957). Также см. [http://en.wikipedia.org/wiki/Bounded\\_rationality](http://en.wikipedia.org/wiki/Bounded_rationality).

<sup>36</sup> Martin I. Cook 'Moral Foundations of Military Service', *Parameters* (Spring 2000), с. 117–29.

Источник: на основе Paul Gronke, Peter D. Feaver, 'Uncertain Confidence: Civilian and Military Attitudes about Civil-Military Relations', (материал подготовлен по заказу the Triangle Institute for Security Studies *Project on the Gap Between the Military and Civilian Society*), Tab. 6.

Вопрос «двух культур» важен и с той точки зрения, что оборонное ведомство под гражданским руководством – это уже совсем не то ведомство, которое было до того, как там появился гражданский персонал. Можно предположить, что при гражданском руководстве оборонное ведомство будет больше ориентировано на профессиональный опыт, так как гражданские специалисты будут присутствовать там не время от времени, а на постоянной основе. Кроме того, такое ведомство станет более гибким и более восприимчивым к мнениям и оценкам политиков. Как следствие, оборонное ведомство станет действовать более профессионально в вопросах формирования и реализации оборонной политики. С другой стороны, введение гражданского управления может при определенных обстоятельствах нарушить плавное течение процесса формирования оборонной политики. Это бывает в тех случаях, когда военные сотрудники растеряны или разочарованы и принимают решение об увольнении из оборонного ведомства, а на их место приходят слабо подготовленные гражданские лица, или когда в ведомстве отсутствует четкая система руководства и четкие правила.

Проблема сосуществования двух разных культур очень сложна и многогранна. Но есть одно объяснение, которое поможет лучше понять ее сущность. Дело в том, что, организационная культура, в отличие от национальной культуры, не строится вокруг некоего комплекса общих ценностей. Оборонная организация той или иной страны не ориентируется на обычные ценности этой страны. Она, скорее, стремится следовать ценностям, унаследованным от своих «отцов» (политических лидеров, боевых командиров и членов парламента), и придерживается их в своих функциях, программных заявлениях, законах, организации и рабочих операциях. Гражданское руководство реализует на практике гражданские ценности, а военное – военные. В успешной оборонной организации гражданские и военные руководители устанавливают такой порядок, который способствует наведению мостов между гражданскими и военными сотрудниками. Они не ждут, когда зрелость гражданского общества сотрет различия между типичными чертами характера гражданских и военных лиц. Наоборот, наводя такие мосты путем создания оптимальных процедур и структур, они добиваются максимальных результатов, используя интеллектуальный и моральный потенциал и тех, и других. Как подчеркивает Геерт Хофстеде, «различия в ценностях следует понять, а различия в применении их на практике -- минимизировать»<sup>37</sup>.

## Профсоюзы

В демократических обществах потенциал объединения в профсоюзы представителей любых профессий зависит от общественно-политической обстановки в государстве. Случай оборонного ведомства особый, так как ни военные, ни гражданские его специалисты, в отличие от других организаций, не имеют четко определенного статуса, из-за чего возможность их объединения в профсоюзы становится проблематичной. Однако такая возможность предопределена самой природой двух видов демократического гражданского контроля над вооруженными силами, т.е. объективного либо субъективного контроля.

Согласно ст.11, части 1 Европейской конвенции о защите прав человека, «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединений с другими людьми, в том числе и право создавать и вступать в профессиональные союзы с целью

<sup>37</sup> Geert Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, (Sofia: Classic & Stile, 2001), p. XX.

защиты своих интересов». Часть 2 той же Статьи позволяет государству устанавливать «...ограничения на реализацию этих прав лицами, состоящими на службе в вооруженных силах, органах полиции или структурах государственного управления», при этом не делая различий между гражданским и военным персоналом<sup>38</sup>. Смысл этого положения состоит в том, что люди, работающие в системе национальной безопасности, не могут быть изолированы от демократического общества и должны принимать участие в процессе реализации ценностей, которые они защищают. Но, несмотря на это, создание профессиональных объединений военнослужащих и гражданских сотрудников системы обороны все же носит ограниченный характер.

«Объективный гражданский контроль», согласно Семьюэлю Хантингтону, становится важнее «субъективного» контроля в случае профессионализации армии и ее использования в качестве инструмента государственной политики<sup>39</sup>. Цель этого процесса – достижение политической «нейтральности» вооруженных сил и максимально возможного уровня гражданского контроля. Таким образом, военнослужащие рассматриваются как особая, отдельная каста, не принадлежащая не только ни к одной из властных политических группировок, но и ни к одной другой социальной группе. Поэтому в странах, где реализована модель «объективного контроля», идея «объединения» военнослужащих в профсоюз вряд ли найдет поддержку. Противники идеи «объединения» военнослужащих по профессиональному признаку, признавая существование серьезных психологических и трудовых проблем в армии, считают создание профсоюзов неподходящим инструментом для реализации реформ. При этом они указывают на активную позицию объединений военнослужащих, некоторые из которых способны оказывать довольно серьезное давление на представителей руководства. Такие объединения могут выступать от имени военнослужащих, но при этом их деятельность не организована по принципу профсоюза. Это может подорвать целостность командной вертикали вооруженных сил, которая рассматривается как фундамент любой хорошо организованной и эффективной армии. Для таких объединений понятие «профсоюз» автоматически означает и право на забастовку.

Моррис Яновитц подчеркивает, что «субъективный контроль» достигает своей цели при огражданствлении обороны, в результате чего оборонная организация превращается в «зеркало государства»<sup>40</sup>. Субъективный контроль над вооруженными силами существует во всех либеральных демократиях, и его сторонники не рассматривают поведение вооруженных сил в контексте общества в целом и политизации (но не «партизации») армии как нежелательного побочного эффекта. Учитывая политическую природу субъективного контроля, «объединение» военнослужащих с политической целью, конечно же, вполне вписывается в рамки возможных последствий этого процесса. В данном случае военнослужащие выступают как государственные служащие, а не как отдельная, особая категория служащих. Такая ситуация особенно характерна для стран, где служба в армии является добровольной, когда реклама армейской службы создает впечатление, что условия труда и преимущества военной жизни ничем не отличаются от жизни «на гражданке». Считается, что рост недовольства в военной среде и проблемы с дисциплиной могут возникать под воздействием таких факторов, как ограничение зарплат, проблемы с пенсионными выплатами, снижение объемов медицинской помощи, сокращение личного состава и т.п.

Сторонники объединений военнослужащих ссылаются, в частности, на европейский опыт. В ряде европейских стран объединения военнослужащих широко распространены и хорошо развиты. В качестве примеров можно привести такие государства, как Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Норвегия, Голландия и Швеция. В

---

<sup>38</sup> 'The European Convention on Human Rights' режим доступа: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>

<sup>39</sup> Samuel P. Huntington *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Harvard edition OIN Belknap Press).

<sup>40</sup> Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, (New York: Free Press, 1971).

этих странах насчитывается более 60 объединений, а в странах Скандинавии в них входят до 100 процентов военнослужащих. В Швеции профессиональные объединения военнослужащих имеют право на забастовку и заключение коллективных договоров с работодателем. В некоторых европейских странах профессиональные объединения военнослужащих даже требуют безопасных условий службы и гарантий сохранения здоровья.<sup>41</sup>

Чарльз Москос связывает понятия объективного и субъективного контроля с утверждением о том, что армейская служба перестает быть «профессией» и превращается в «род деятельности»<sup>42</sup>. Это обусловлено ослаблением объективного контроля в секторе обороны и сдвигом в сторону более субъективного контроля. «Профессиональная модель» признает за организацией право на собственные ценности, а в случае военной организации требует ставить интересы организации выше личных интересов ее сотрудников. Профессиональная модель не предусматривает возможности создания объединений военнослужащих. Модель, которая рассматривает военную службу не как профессию, а как род деятельности, признает первичность личных интересов по отношению к интересам организации. Факторы, стимулирующие стремление к профессиональному росту, действуют в гражданском секторе, и точно так же они будут действовать и в вооруженных силах, находящихся под субъективным контролем. Модель, основанная на «роде деятельности», признает возможность создания объединений как средства для достижения этой цели<sup>43</sup>. В современных вооруженных силах оптимальной считается некая усредненная модель. То есть военные формирования, участвующие в боевых действиях в мирное время, ближе к «профессиональной модели», а остальные, занимающиеся вопросами материально-технического обеспечения, больше склонны к модели, рассматривающей военное дело как «род деятельности»<sup>43</sup>.

Как уже говорилось в предыдущем разделе, гражданские сотрудники сектора обороны руководствуются в основном принципами рыночной экономики. «У них почасовая оплата труда, а сверхурочные, т.е. более восьми часов в день или сорока часов в неделю, должны оплачиваться по повышенной ставке. Многие гражданские сотрудники объединены в профсоюзы. Это значит, что, если не все, то, по крайней мере, некоторые из условий их труда оговорены в коллективных договорах, за соблюдением которых следят руководители профсоюзов»<sup>44</sup>. В большинстве стран, где госслужащие сектора обороны объединены в профсоюзы, они имеют право напрямую договариваться с Министерством труда или другим уполномоченным ведомством об условиях и уровне оплаты труда наравне со всеми остальными категориями госслужащих.

Во-вторых, организации государственных служащих, в том числе гражданских сотрудников сектора обороны, оговаривают с оборонным ведомством уровень надбавок, рабочие графики, условия труда и вопросы охраны здоровья, социальной защиты, дополнительные обязанности и их оплату. Согласно базовому договору для государственных служащих, организации госслужащих и их представители имеют право высказывать свою точку зрения и участвовать в принятии решений по вопросам,

---

<sup>41</sup> William T. Poole, 'Unionization of the Military' (S.2749 – S.997) *Issue Bulletin #12*, с.3.

<sup>42</sup> Charles Moskos, 'From Institution to Occupation: Trends in Military Organization', *Armed Forces and Society*, (No. 1, 1977).

<sup>43</sup> Например, в Швеции профсоюзы военнослужащих принимают непосредственное участие в определении уровня зарплат для представителей каждого звания, но размеры индивидуальных зарплат, включая майорские должности, обговариваются сотрудником и его командиром; при этом учитываются должностные обязанности, послужной список и оценка работы сотрудника. Обсуждаются даже надбавки за расставание с семьей и количество поездок домой для встреч с семьей. Индивидуальные зарплаты ежегодно пересматриваются в ходе переговоров. Со старшими офицерами переговоры проводит начальник по персоналу Штаба вооруженных сил или его уполномоченный представитель. Решения по поводу зарплат офицеров в ранге полковника и бригадного генерала принимает Верховный главнокомандующий, а зарплат генералов как госслужащих высшего ранга определяет правительство.

<sup>44</sup> Donald R. Baucum, *The Professional Soldier and the Warrior Spirit*, (AWC students thesis).

затрагивающим интересы службы. Как правило, организации сотрудников сектора обороны являются субъектами трудового законодательства, действующего во всех остальных сферах публичного сектора и других сферах деятельности государства.

Тем не менее, для гражданских сотрудников сектора обороны, задействованных в деятельности по поддержанию боеготовности вооруженных сил, предусмотрены ряд исключений. Так, например, они не имеют права участвовать в забастовках и обязаны отрабатывать сверхурочные часы во время учений, чрезвычайных ситуаций или боевых действий. Политическое руководство оборонного ведомства и профсоюзы (синдикаты) создают совместный консультативный орган. Он должен находить компромиссы, когда дело касается ограничений и социальных льгот, ради которых гражданские сотрудники сектора обороны и объединяются в профсоюзы. Результатом их работы, как правило, является коллективный договор, который подписывают руководство профсоюза и глава оборонного ведомства. Такой договор обычно имеет ограниченный срок действия и пересматривается через определенные промежутки времени.

Многие менеджеры, занимающиеся вопросами трансформации оборонных организаций, сталкиваются с такой проблемой, как растущее противоречие между поддержкой профсоюзами идеи равных льгот и их требованиями об уравнивании в правах с военнослужащими в вопросах социальных выплат. Однако нельзя не учитывать тот факт, что профессия военного в ее традиционном понимании все же сильно отличается от новой профессии «гражданский специалист сектора обороны». Наглядный пример таких различий приводит канадский писатель Дэвид Пульезе. Он обнародовал данные об учениях канадской армии, во время которых отрабатывался Сценарий №10 «Защита Северной Америки от кибератаки». Согласно сценарию, «вполне вероятно, что в ходе переговоров об условиях труда сотрудник оборонного ведомства может намеренно осуществить не такую масштабную атаку, например, распространить по различным каналам заведомо ложную информацию»<sup>45</sup>.

### **Огражданствление сектора обороны в условиях военного времени**

Если следовать классической трактовке термина «военное время», огражданствление оборонной сферы – это комплексная и очень сложная проблема. Для ее решения каждая страна использует свои методы в зависимости от целого ряда факторов, в том числе соотношения численности личного состава в условиях войны и мира, размера и модели «тотальной силы», типа резервного и мобилизационного ресурсов, особенностей собственного оборонно-промышленного комплекса и т.д. При этом во главу угла ставится задача максимального обеспечения боевых подразделений хорошо обученным личным составом при использовании гражданских специалистов для исполнения функций по обслуживанию и обеспечению боевой деятельности.

Главная проблема огражданствления сектора обороны в военное время состоит в том, как оградить гражданских лиц от смертельной опасности, которая неизбежно присутствует в условиях вооруженного конфликта. Ричард Л. Данн всесторонне анализирует эту проблему с юридической, практической и административной точек зрения<sup>46</sup>. Р. Данн подчеркивает, что международное право, в частности Закон о вооруженном конфликте (или Закон о войне) и Женевские конвенции по вопросам военнопленных (Женева, III) и гражданских лиц, участвующих в военных операциях (Женева, IV), непосредственно затрагивают жизненно важные интересы гражданского персонала и подрядных организаций, занятых в системе обороны и оказавшихся в районе

<sup>45</sup> *The Ottawa Citizen*, May 29, 2005.

<sup>46</sup> Richard L. Dunn, *Contractors in the 21<sup>st</sup> Century 'Combat Zone'*, (Center for Public Policy and Private Enterprise Center for the University of Maryland and The Naval Postgraduate School). Материал был подготовлен для международной конференции the Second Annual Acquisition Research Symposium, Монтеррей, Калифорния, 18–19 мая 2005 г.

конфликта. Женевские конвенции в основном регулируют вопросы международных конфликтов между отдельными странами, хотя некоторые из их положений относятся и к внутренним конфликтам. Этот аспект заслуживает особого внимания, учитывая характер войны 21-го столетия, и особенно опыт Ирака и Афганистана, где международные конфликты привели к возникновению повстанческих движений.

По мнению Р. Данна, гражданские сотрудники и подрядчики, если при их отборе применялись оптимальные критерии, входят в категорию небоевого персонала, который сопровождает воинские подразделения в зоне конфликта, но не «прибегает к использованию оружия» (не участвует в ведении боя). Государственный служащий или частный подрядчик, вступающий в боевые действия без соответствующей санкции, нарушает закон и тем самым становится нелегальным комбатантом. Подобные действия не только незаконны, но и могут квалифицироваться как преступление (убийство, нападение, уничтожение собственности и т.д.), которое признается таковым в международных и национальных судах. В случае пленения эти лица не могут претендовать на статус «военнопленных» и могут быть отданы под суд на территории страны, где они были захвачены в плен. Сопровождающие войска гражданские лица традиционно считаются небоевым персоналом, но при условии, если они не могут «прибегнуть к применению оружия». Подобный подход усложняет ситуацию, так как гражданским лицам все же разрешено применять личное оружие, хотя и исключительно в целях самообороны. В то же время, несанкционированное применение этого оружия, но не сам факт его ношения, классифицируется как противозаконное действие.

Еще одна проблема связана с тем, что в условиях боевой операции гражданские лица находятся в непосредственной близости от боевых подразделений. Гражданские лица, сопровождающие войска во время боевых действий, делают это на законных основаниях, но противник может посчитать их комбатантами, а, следовательно, и рассматривать как объект нападения или захвата в плен.

После окончания эпохи Холодной войны в мире появились как новые проблемы, так и новые возможности. С тех пор уровень глобального противостояния постепенно снижается, что сопровождается сокращением некогда громадных и мощных армий. Вместо этого на первый план выходят проблемы «малых» войн, тлеющих конфликтов и слабых государств. Соответственно, понятие «военного времени» стало рассматриваться в совершенно новом контексте и в новом значении.

С одной стороны, многим из развивающихся стран требуется внешняя помощь для поддержания внутренней безопасности. За последние полтора десятилетия 16 из 20-ти беднейших странах мира пережили серьезные вооруженные конфликты, гуманитарные последствия которых сказываются до сих пор. Что касается первой десятки государств, где регистрируются самые высокие в мире показатели детской смертности, то только одному из них удалось в последние годы избежать военного конфликта<sup>47</sup>. Поэтому необходимость международного вмешательства в данном случае совершенно очевидна, и с каждым годом она будет только возрастать<sup>48</sup>.

С другой стороны, в развитых странах частный сектор все чаще и теснее вовлекается в самые разные виды военной деятельности, в том числе и на территории зарубежных государств. Правительства и международные организации обращаются к частному сектору как к экономически эффективному и политически нейтральному поставщику услуг, которые раньше были исключительной прерогативой военных. В частности, практика передачи частным подрядчикам отдельных задач, которыми ранее занимались только вооруженные силы, распространена в Великобритании, США, России и Австралии. В подтверждение этой тенденции, Инструкция 525–53 «Обслуживание и поддержка боевых операций», изданная Группой боевой подготовки и доктрин при Министерстве обороны США, гласит:

---

<sup>47</sup> *International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, UNDP Human Development Report, Нью-Йорк, 2005 г; Глава 5.

«Гражданские лица, занимающиеся обеспечением военных операций: гражданский персонал Министерства обороны (МО), сотрудники организаций, не относящихся к МО; гражданские подрядчики, в частности, участники программы увеличения роли гражданского персонала в деятельности по материально-техническому обеспечению вооруженных сил (LOGCAP), а также подразделения на территории страны пребывания и стран-союзниц и организации, оказывающие поддержку коалиционным силам, будут выполнять все больше и больше функций по обеспечению военных операций будущего. Использование этого вспомогательного персонала потребует его интеграции в систему боевого командования и в схему обеспечения боевых операций, а также всесторонней подготовки гражданских лиц, задействованных в военных операциях»<sup>49</sup>.

Термин «подрядные организации» вооруженных сил может трактоваться по-разному. Это и частные военные компании, и частные службы безопасности, военные подрядчики и просто «наемные структуры». Во многих случаях существует явная связь между «военными» и «охранными» функциями таких служб, но есть и некоторые отличия. Большинство «военных» организаций могут выполнять и определенные «охранные» функции, но организации, которые изначально создавались для предоставления охранных услуг, способны выступать в роли «военных» консультантов и поставщиков других услуг. Таким образом, в данном случае правильнее было бы употреблять термины «частные военные компании» или «гражданские подрядчики оборонной организации».

За последние десять лет такие компании переместились с периферии международной политики, став «нормальной» частью военного сектора. В Четырехлетнем прогнозе Министерства обороны США за 2006 год отмечается: «Гражданские сотрудники и подрядчики играют важную роль в обеспечении боеспособности вооруженных сил 21-го века». Они обеспечивают поддержку боевых операций в таких сферах, как боевая подготовка и сбор разведывательной информации, оперативное обеспечение, стратегическое планирование и консультирование, техническая поддержка, восстановление стран после окончания военной фазы операции, а также осуществляют широкий спектр охранных функций.

Типы гражданских подрядчиков оборонной организации, гражданских охранных структур и предоставляемых ими услуг

	<b>Типы подрядчиков</b>		
	<b>Частные военные компании</b>		<b>Частные охранные компании</b>
	Боевое обслуживание	Услуги тылового обеспечения в сфере обороны и военной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• охрана промышленных/коммерческих объектов;</li> <li>• охрана посольств и миссий;</li> <li>• охрана высокопоставленных лиц, личная охрана;</li> <li>• ведение наблюдений и расследований;</li> <li>• оценка и анализ рисков безопасности;</li> <li>• ведение допросов в тюрьмах</li> </ul>
<b>Типы услуг</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• заблаговременное планирование и планирование на случай непредвиденных ситуаций;</li> <li>• военная подготовка;</li> <li>• военная разведка;</li> <li>• наступательные действия;</li> <li>• боевое</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• консультирование по общим вопросам обороны;</li> <li>• оборонное и военное снабжение и логистика;</li> <li>• консультации по вопросам военных рисков;</li> <li>• охрана гуманитарной помощи;</li> <li>• охрана военных объектов;</li> </ul>	

	сопровождение; • военная дорожная полиция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• разминирование;</li> <li>• рекрутинг добровольцев;</li> <li>• воспитание курсантов;</li> <li>• содержание и ремонт оборудования и объектов;</li> <li>• доставка в места боевых действий продовольствия;</li> <li>предоставление других услуг по жизнеобеспечению боевых подразделений</li> </ul>	
--	--	---	--

Источник: По материалам Anna Richards, Henry Smith, *Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes'* (SAFERWORLD, Jan.2007). Режим доступа: [http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/PSC\\_%20report.pdf](http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/PSC_%20report.pdf).

Огромное количество исследований по вопросам деятельности гражданских подрядчиков дают сложную картину этого аспекта огражданствления оборонной организации (или приватизации функций). С одной стороны, они помогают государству справиться с вызовами международной безопасности, поскольку, если сравнивать их с вооруженными силами в их классическом варианте, они применяют более гибкие подходы и легче приспосабливаются к выполнению различных задач в самых разных условиях боевой обстановки. Возможность привлекать на работу людей с военным прошлым и опытом работы в разных странах мира помогает обеспечить наилучшую комбинацию знаний, навыков, умений и опыта. В отличие от стандартных межгосударственных договоров и полномочий, предоставленных соответствующими международными организациями, контракты с гражданскими подрядчики обеспечивают большую свободу маневра и возможность их адаптации под конкретные условия и требования.

С другой стороны, рост популярности подобного подхода к огражданствлению/приватизации «инструментов применения силы», которыми раньше монопольно владело государство, вызывает ряд серьезных вопросов, и международному сообществу придется приложить немало усилий, для того чтобы взять под свой контроль эти зарождающиеся «частные армии». Фред Шрайер и Марина Капарини считают, что «самые серьезные проблемы, возникающие в ходе приватизации армии и структур безопасности, касаются таких аспектов, как последствия вовлечения «приватизированных» структур в боевое пространство, вопросы заключения контрактов и связанные с этим дилеммы, нечетко определенный статус, влияние на военно-гражданские отношения, подчиненность и подотчетность, интересы, преследуемые теми или иными участниками конфликтов, нарушения прав человека, проблема экономической эксплуатации, осуществление деятельности от имени государства.

Хотя частный сектор системы обороны, который подотчетен оборонному руководству, действительно способен ускорить процесс оборонной трансформации, очень сомнительно, что деятельность сотрудников частных компаний всегда будет соответствовать высоким стандартам честности и законности. Некоторые исследователи приходят к выводу о том, что пересмотр обороной политики и доктрин с учетом нового опыта и допущенных ошибок часто проводится слишком поздно, и что в отдельных случаях инерция мышления мешает эффективному использованию потенциала внешних поставщиков услуг и приводит к возникновению правовых коллизий. Анна Ричардз и Генри Смит считают, что подобные проблемы особенно часто возникают в странах, в

которых имеют место проблемы с правовым регулированием и верховенством демократии, и где повсеместно происходят случаи вооруженного насилия.

Использование услуг гражданских подрядчиков в условиях боевых операций традиционно связывают с такими проблемами, как неопределенность их правового статуса внутри страны и на международной арене, необходимость контроля за их деятельностью в рамках подписанных контрактов, соблюдение сотрудниками подрядных организаций требований трудовой дисциплины, обеспечение безопасности сотрудников подрядных организаций и защита личного состава, а также последствия и экономическая целесообразность привлечения гражданских подрядчиков к деятельности по обеспечению боевых операций.<sup>51</sup> Международный комитет Красного креста придерживается того мнения, что, даже если подрядные организации и соответствуют трем из четырех требований к «легальным комбатантам», определенных Третьей Женевской конвенцией, то четвертое требование, а именно «подотчетность ответственному командованию», остается невыполненным.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Operational Concept, Combat Service Support, TRADOC Pamphlet 525-53 (Fort Monroe, VA: Department of the Army, April 1997), Art. 2-2, p. C; [www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/p525-53.doc](http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/p525-53.doc). CSS – Combat Service Support.

<sup>50</sup> Fred Schreier and Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #6 (Geneva: DCAF, March 2005), p.i.

<sup>51</sup> Richard L. Dunn, *Contractors Supporting Military Operations* (Maryland, MD: Center for Public Policy and Private Enterprise, University of Maryland, September 2006); [www.acquisitionresearch.org/\\_files/FY2006/UMD-CM-06-039.pdf](http://www.acquisitionresearch.org/_files/FY2006/UMD-CM-06-039.pdf).

<sup>52</sup> Привилегированный комбатант – лицо, принимающее непосредственное участие в боевых действиях в ходе вооруженного конфликта и соблюдающее при этом требования закона войны; в случае захвата противником такое лицо получает статус военнопленного согласно требованиям Третьей Женевской конвенции. Нелегальный комбатант – лицо, в частности наемник, принимающее непосредственное участие в боевых действиях, которое в случае захвата противником не имеет права претендовать на статус военнопленного. Право на статус военнопленных в случае захвата и на соответствующую защиту по закону войны имеют следующие лица:

- (1) представители вооруженных сил страны, являющейся участницей конфликта
- (2) члены законных военизированных формирований, не входящих в структуру командования вооруженных сил, которые при этом
  - подчинены лицу, несущему ответственность за своих подчиненных
  - имеют постоянные знаки различия, хорошо видимые на расстоянии
  - не скрывают свое оружие
  - при ведении боевых действий соблюдают законы и обычаи войны
- (3) представители регулярной армии, сохраняющей верность правительству либо властям, не признанным удерживающей стороной
- (4) жители неоккупированных территорий, которые при приближении противника добровольно взяли за оружие с целью противодействия захватнической армии, но при этом не успели объединиться в регулярное вооруженное формирование, при условии, что они открыто носят свое оружие и соблюдают законы и обычаи войны.

<sup>53</sup> См. Daniel N. Nelson, “Civilians, The Military and Defense Planning in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Self-Assessment Studies,” Chapter 9 in *Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives*, ed. Eden Cole, Timothy Donais and Philipp H. Fluri (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, November 2004), 125–35; режим доступа: [www.dcaf.ch/publications/epublications/Defense\\_SSG\\_SSE/D\\_18.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/epublications/Defense_SSG_SSE/D_18.pdf).

В вооруженных силах 21-го века привлечение частных военных компаний к процессам планирования военной деятельности, реализации политических решений и военным операциям в периоды кризиса уже приобрело характер общей тенденции.

Тенденция к ликвидации монополии государства на использование военной силы признается практически повсеместно. Однако появление на рынке гражданских участников оборонной деятельности может привести к возникновению серьезных противоречий с законодательством. Указанные выше проблемы подтверждают обоснованность опасений по поводу привлечения частных подрядчиков к военной деятельности. Следовательно, специалистам-практикам необходимо разработать комплексную систему, направленную на создание эффективных норм и механизмов контроля и надзора. Если же отношения в этой рыночной нише останутся неурегулированными, «приватизация войны» будет не способствовать, а только мешать трансформации оборонной организации, в частности, в контексте огражданствления в условиях военного времени.

### **Опыт и уроки огражданствления**

В течение двух последних десятилетий вооруженные силы стран Центральной и Восточной Европы постоянно взаимодействуют с гражданскими представителями самых разных групп общества. В ходе продолжающейся трансформации обороны и в процессе «строительства оборонных организаций» эта тенденция будет только усиливаться<sup>53</sup>. Гражданские сотрудники стали неотъемлемой и важной составной частью «тотальной силы». Они отлично справляются с важнейшими задачами практически в любой функциональной сфере планирования и реализации политики, стратегического планирования и даже в обслуживании и обеспечении боевых операций как внутри страны, так и за рубежом.

Опыт огражданствления оборонных организаций стран Восточной Европы сложно оценить из-за его относительно короткой истории и, к сожалению, практически полного отсутствия сколько-нибудь систематического мониторинга и анализа. Тем не менее, опыт передачи полномочий от военных сотрудников гражданским позволяет извлечь несколько важных уроков, которые могут оказаться полезными при разработке и реализации политики огражданствления.

### ***Четкое видение ключевых функций оборонной организации создаст прочную основу для осуществления функционального обоснования, легализации, организации и руководства***

Демократический режим, прежде всего, предполагает управление вопросами войны, мира и развития армии. Этим должны заниматься демократически избранные представители, а реализация оборонной политики государства должна происходить в условиях демократических военно-гражданских отношений. При этом конечной целью такого управления должно стать усиление гражданского общества и укрепление обороноспособности страны. Для оценки уровня военно-гражданских отношений в странах, находящихся на переходном этапе от тоталитаризма к демократическому политическому режиму, используется комплекс единых критериев и показателей (тест Саймона-Карновале, названный по именам его создателей Джеффри Саймона и Марко Карновале, которые в 1990-х годах занимались исследованиями этой проблематики):

- командная вертикаль вооруженных сил регулируется конституцией и национальным законодательством, где четко определены сферы ответственности и каналы коммуникации;
- четкое разделение сфер ответственности между гражданским и военным компонентами военно-гражданского аппарата оборонного ведомства при очевидной ведущей роли гражданского министра обороны;

- систематический и тщательный парламентский надзор и контроль над оборонным бюджетом, программами и решениями о применении военной силы в рамках боевых, миротворческих или антитеррористических операций;
- регулируемая, но достаточная прозрачность оборонной политики, особенно планов реформ и основных операций;
- гражданские сотрудники имеют возможность получить образование по военным дисциплинам и претендовать на трудоустройство в системе обороны; в свою очередь, военнослужащие имеют возможность получить образование по гражданским дисциплинам и принимать участие в квалифицированных публичных дискуссиях по вопросам обороны, безопасности и вооруженных сил.

### ***Гражданское лицо на посту Министра обороны***

Роль гражданского министра обороны и его аппарата имеет решающее значение для реализации концепции огражданствления в рамках общего процесса демократизации. Основное содержание политического контроля, осуществляемого находящимся у власти гражданским политическим руководством, состоит в следующем:

- в период кризиса или конфликта не позволить вооруженным силам выйти за рамки своих конституционных функций, исключить возможность прямого либо косвенного вмешательства военных в процесс принятия политических решений;
- исключить возможность *политизации и партизации кадрового военного состава*, направив весь его потенциал на выполнение своего профессионального долга;
- развивать вооруженные силы и руководить ими как эффективным инструментом национальной безопасности, обеспечить максимально возможный уровень боеготовности в рамках ресурсов, которые может позволить себе выделить на эти цели общество;
- повышать морально-психологический дух и нравственно-этические ценности вооруженных сил, сохраняя при этом общность страны как нации;
- обеспечить гарантии прозрачности военных приготовлений и операций (в том числе что касается доступа к секретным архивам старой военной разведки и контрразведки) для политиков и общества;
- постоянно совершенствовать нормативно-правовую базу по вопросам военной службы и гражданско-военных отношений в соответствии с уровнем демократической зрелости общества.

Самым оптимальным можно считать вариант, при котором правящее гражданско-политическое руководство, т.е. министр обороны, его заместители и штатные советники (лица, занимающие политические должности), организовано по принципу политического аппарата. Их главная задача состоит в том, чтобы обеспечивать деятельность министра обороны в процессе принятия военно-политических решений и разъяснять сущность оборонной политики собственному народу и международному сообществу. При этом назначение на должность министра обороны утверждает парламент, а его заместителей – премьер-министр.<sup>54</sup> В штате этого аппарата могут работать специалисты и советники по самым разным вопросам,

<sup>54</sup> Например, в США Сенат утверждает назначения на следующие политические должности в министерстве обороны: министр обороны, первый замминистра обороны, министры видов вооруженных сил, заместители министра обороны (5), помощники заместителей министра обороны (4), начальник управления оборонных исследований и разработок, помощники министра обороны, генеральный юристконсульт министерства обороны, генеральный инспектор министерства обороны, начальник управления войсковых оценочных испытаний, заместители и помощники заместителей министров сухопутных сил, военно-морских сил и военно-воздушных сил,

но это должны быть только гражданские лица, не наделенные правом исполнять какие-либо контролирующими или руководящие функции. При этом их внедрение в штат

политических должностей должно быть четко отрегулировано на законодательном уровне.

В оборонных ведомствах некоторых государств политические должности предусмотрены в структуре ведомственного административного аппарата. Обычно это директора или руководители департаментов, играющих ключевую роль в формировании и реализации оборонной политики. Как правило, их должности четко определены в соответствующих нормативных документах. Это необходимо для того, чтобы в будущем исключить любые попытки втягивания обороной администрации в политические игры. В некоторых случаях количество сотрудников, которые могут повышаться в должности по политическим соображениям, определяется нормами закона. Самые разные государства уже признали необходимость применения гибкого подхода, в частности, в таких сферах, как отношения с НАТО и Евросоюзом, международное военное сотрудничество, планирование, менеджмент ресурсов и т.п.

***Все должны правильно понимать и оценивать необходимость привлечения гражданских специалистов в штат оборонной организации***

Большинство гражданского персонала оборонной организации представлено специалистами, обладающими узкопрофессиональными знаниями и опытом в определенных сферах деятельности. Максимальный эффект от передачи некоторых функций от военного персонала гражданскому будет достигнут в том случае, если гражданские лица будут привлекаться для работы на соответствующих должностях не только в структурах оборонного планирования (оборонное ведомство), но и в военно-стратегических штабах (Генеральный либо Объединенный штаб). Гражданские специалисты представляют интерес для оборонной организации как носители определенного менталитета и другой системы личных ценностей, способные обогатить комплекс традиционных военных знаний и умений новыми уникальными навыками и опытом. В зависимости от своих культурных традиций, они могут привнести социальный, политический, гуманитарный и ресурсный компоненты в процессы как планирования политики, так и стратегического и оперативного планирования. Своим присутствием в различных сферах и на различных уровнях оборонной деятельности они способны смягчить негативное влияние жесткой иерархии и субординации, предлагая нестандартные подходы и решения. С точки зрения жизнеспособности системы обороны очень важен тот факт, что гражданские сотрудники, обладающие хорошим образованием и большим жизненным опытом, помогут привести специфические морально-этические ценности вооруженных сил в соответствие с идеалами и ожиданиями всего общества. Таким образом, при условии, что функции гражданских специалистов четко определены и организованы, они могут добиться значительного улучшения военно-гражданских отношений, а значит и сделать деятельность оборонной организации более эффективной.

-----  
помощники министров и генеральные юрисконсульты отдельных видов вооруженных сил, помощник министра обороны по вопросам радиационной, химической и биологической защиты (см. U.S. code Title 10 – Armed Forces на сайте [www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10/usc\\_sup\\_01\\_10.html](http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10/usc_sup_01_10.html)).

Существуют различные подходы к определению военных должностей, которые целесообразно было бы передать гражданским лицам. Например, в министерстве обороны Румынии для этого используются следующие критерии<sup>55</sup>:

а) если должность требует военного образования и опыта, на нее должен быть назначен только военнослужащий;

б) если должность предусматривает выполнение оперативных задач, на нее нужно назначать только военнослужащего;

в) если должность предусматривает выполнение определенных представительских функций, на нее, как правило, назначают военнослужащего;

г) если должность требует военного опыта, но не предусматривает выполнения оперативных задач, тогда на нее можно назначить гражданского сотрудника, имеющего опыт службы в вооруженных силах;

д) если должность не соответствует ни одному из критериев, указанных в пунктах а, б, в и г, на нее можно назначить гражданское лицо.

В действительности, большинство гражданских специалистов оборонной организации заняты в сферах администрирования, обслуживания автоматизированных систем управления, связи, бухгалтерского учета, а также в библиотеках, архивах, службах ремонта, транспорта, на складах, в охране и т.д. Их деятельность, конечно же, очень важна с точки зрения как финансовой эффективности, так и поддержания высокого авторитета «людей в погонах».

***Следует избегать любых противоречий между гражданскими лицами на политических должностях и представителями остального гражданского персонала***

Гражданские специалисты оборонного ведомства работают на самых разных должностях и в сферах деятельности. Первые издания по вопросам военно-гражданских отношений рассматривали в основном взаимоотношения между избранными гражданскими властями и военно-командной вертикалью. С тех пор существует тенденция не замечать всех остальных представителей гражданского персонала, занимающихся вопросами планирования и реализации оборонной политики.

Существует огромная разница между выборными политическими руководителями и их личными советниками (которые временно занимают политические должности) с одной стороны, и постоянным штатом гражданских специалистов с другой стороны. Как замечает Дэвид Шатлер, «конечно же, существует множество нюансов, осложняющих эту дихотомию, в том числе и использование работающих по контрактам сотрудников в качестве политических советников, и различные практики распределения должностей

<sup>55</sup> Эти критерии были изложены в выступлении Аурэля Кобианту в ходе семинара по вопросам огражданствления оборонного ведомства и адаптации Закона об обороне Армении, организованного Центром им. Джорджа С. Маршалла и Министерством обороны Армении (5-7 февраля 2007 г., Ереван).

между профессиональными чиновниками и лицами, занимающими политические посты. Однако в действительности линия раздела проходит между должностями, назначения на которые осуществляются по результатам политического процесса (например, выборы и смена правительства), и теми, которые соответствуют логике постоянной административной структуры»<sup>56</sup>.

Необходимо помнить, что сотрудники на политических должностях и гражданские специалисты имеют совершенно разные задачи, функции и мотивации. На сегодняшний день использование обобщающего термина «гражданский специалист в секторе обороны» справедливо только в контексте разграничения функций между гражданским и военным персоналом. Однако общество не делает различий между разными категориями гражданского персонала, воспринимая его как единый организм. Общество ожидает, что обе группы гражданских сотрудников будут работать вместе в интересах обеспечения руководства и контроля за деятельностью вооруженных сил. Следовательно, подобная практика просто необходима, если оборонная организация желает избежать серьезных публичных разборок между своим политическим руководством и гражданским персоналом.

### ***Огражданствление не всегда приводит к экономии средств***

С точки зрения экономической эффективности, интерес к огражданствлению оборонной организации основывается на базовом предположении, что содержание госслужащих обходится дешевле их коллег в погонах. Конечно, во многих случаях огражданствление действительно приводит к сокращению расходов, но это происходит далеко не всегда и не везде. Во главу угла при решении вопроса о передаче военных должностей гражданскому персоналу должен быть поставлен функциональный подход. Как правило, использование гражданских сотрудников в военной сфере требует дополнительных расходов на их обучение и подготовку. Более того, эксперты из стран, уже обладающих опытом огражданствления, говорят о том, огражданствление, если оно проводится только с целью экономии ресурсов, на первых порах действительно может привести к сокращению расходов, но со временем экономический эффект от такой меры может полностью нивелироваться. То есть в данном случае это будет не что иное, как «ложная экономия»<sup>57</sup>. Исследования по этому вопросу, которые проводила корпорация RAND, показывают, что политика максимальной экономии может иметь негативные последствия для боеготовности вооруженных сил и возможностей карьерного и профессионального роста как военнослужащих, так и гражданских сотрудников оборонной организации<sup>58</sup>. Один из универсальных выводов, которые можно сделать из опыта огражданствления, состоит в том, что целесообразность назначения гражданских лиц на должности в оборонной организации должна рассматриваться с трех точек зрения:

- требования оборонной политики и потребности вооруженных сил;
- эффективность затрат на протяжении всего «жизненного цикла» (в т.ч. затраты на обучение и подготовку на протяжении всего срока службы, компенсации, страховки и т.д.);
- возможности профессионального и карьерного роста в новой профессии «гражданский специалист сектора обороны».

<sup>56</sup> David Chuter, "Understanding Security Sector Reform," *Journal of Security Sector Management* 4:2 (April 2006): 1–21; [www.ssrn.com/abstract=402402](http://www.ssrn.com/abstract=402402); [www.ssrn.com/abstract=402402](http://www.ssrn.com/abstract=402402)

<sup>57</sup> Suzanne Roberts, *Civilianizing Fleet Support* (CSC, 1991).

<sup>58</sup> Gates and Robbert, *Comparing the Costs of DoD Military and Civil Service Personnel*.

### ***Огражданствление не должно быть источником противоречий между военными и гражданскими сотрудниками***

При оценке результатов огражданствления оборонной организации необходимо принимать во внимание и возможные социально-психологические последствия этого процесса. По утверждению Райана Келти, «объединение [в одной организации] военнослужащих и гражданских специалистов создает двойственную рабочую среду, где возникает неравенство в структуре и условиях труда военнослужащих и гражданских сотрудников»<sup>59</sup>. Военнослужащие, работающие вместе с гражданскими коллегами, и на место которых часто берут молодых и не имеющих никакого профессионального опыта гражданских «специалистов», больше всего недовольны тем, что те совершенно не знают и не понимают принципов работы системы обороны. В свою очередь, гражданские сотрудники считают, что эти противоречия возникают вследствие психологической провокации, направленной против традиционно присущего людям в погонах консерватизма и нежелания перемен. На самом же деле напряженность в отношениях между военным и гражданским персоналом возникает на почве неравенства в оплате труда, хотя и те и другие выполняют одну и ту же работу. На уровне специалистов

зарплаты гражданских лиц, как правило, гораздо ниже, чем у их военных коллег, а в руководящих структурах ситуация может быть прямо противоположной.

В принципе, таких противоречий избежать невозможно. Психологическая реакция военных людей в виде сомнений и даже недоверия вполне естественна и предсказуема. Как уже говорилось выше, такая ситуация может возникнуть, когда представление военнослужащего о профессиональном долге вступает в противоречие с его личными ценностями. Не следует исключать и более «земные» причины, например, утрата военными своих передовых позиций в организации, передача гражданским самых привлекательных должностей и т.д.

Очевидно, что, прежде всего, следует исключить противоречия, связанные с нечетко сформулированными решениями по передаче гражданским лицам определенных функций и должностей. Нет никаких убедительных аргументов в пользу полного огражданствления оборонного ведомства и его управлений. Искусственное разделение персонала на военный и гражданский может надолго посеять среди военных сотрудников сомнения в пользе огражданствления, даже если оно осуществляется в интересах вооруженных сил и всей страны. Для успешного строительства современной обороной организации решающее значение имеет налаживание активного сотрудничества армии и гражданских специалистов. В идеале нужно добиться, чтобы они работали как единое целое в рамках функционального подхода, который, в свою очередь, будет способствовать увеличению числа гражданского персонала. Большинство стран, осуществляющих оборонные реформы, испытывают нехватку хорошо обученного и подготовленного гражданского персонала. Поэтому в данном случае им не обойтись без поддержки международного сообщества, которое поможет им организовать соответствующую подготовку гражданских лиц и научит их эффективно управлять оборонной организацией в условиях демократии. Одновременно с этим следует использовать уже имеющуюся в стране учебно-подготовительную базу, где гражданские специалисты при помощи международных экспертов будут отрабатывать конкретные задачи и функции.

<sup>59</sup> Keltly, *Civilianization of the Military: Social-Psychological Effects of Integrating Civilians and Military Personnel*.

### ***Огражданствление как лучшая (и, возможно, единственная) альтернатива недопустимому снижению уровня боеготовности вооруженных сил***

Одной из главных отличительных особенностей современного подхода к построению вооруженных сил является сокращение их численности при усилении боеготовности за счет высокотехнологичного оружия. В рамках этой тенденции следует рассмотреть и альтернативный подход, предусматривающий сокращение вспомогательных подразделения (т.е. сокращение исполняемых функций) или сохранение количества исполняемых функций за счет использования гражданского персонала и аутсорсинга. Такой подход применяют самые развитые в мире вооруженные силы, активно участвующие в боевых операциях. Но применять его имеет смысл только при наличии, как минимум, двух предпосылок экономически эффективного огражданствления: т.е. в стране должен быть хорошо развит рынок услуг, а ее вооруженные силы должны быть активно задействованы в различных операциях.

***Система оплаты труда гражданских сотрудников должна быть интегрирована в аналогичную систему для военных сотрудников, причем в обоих случаях уровень оплаты труда должен определяться результатами работы***

Равная оплата и равные социальные льготы за одну и ту же работу – это один из базовых и обязательных принципов огражданствления. Гражданская служба в секторе обороны должна функционировать в той же системе ценностей, что и военная – это честность, целостность, порядочность, равные возможности, недопустимость фаворитизма и оценка сотрудников только по результатам их работы. Один из важнейших уроков состоит в том, что многие правила и процедуры, созданные для обеспечения равенства и мотивации гражданских сотрудников, усложняют управление человеческими ресурсами и препятствуют быстрой реализации необходимых изменений. Это приводит к уравниловке в среде гражданского персонала, когда отличные работники и посредственности получают одинаковую зарплату, а последние не привлекаются к ответственности за неудовлетворительные результаты работы. Такая система часто становится инертной и невосприимчивой к переменам, что приводит к проблемам при реструктуризации подразделений со смешанным персоналом. Как ни странно, организовать оптимальное распределение функций среди гражданского персонала оказалось гораздо сложнее, чем среди военного.

***Система управления гражданским персоналом должна обеспечивать оборонное ведомство лучшими специалистами***

Система кадрового менеджмента в оборонном ведомстве решает множество задач, и их масштабы и количество постоянно растут (образование, подготовка, повышение квалификации, расширение профессиональных знаний и навыков, практический опыт и т.д.). Но, несмотря на это, эта система должна работать оперативно и достаточно гибко (т.е. она не должна быть сложной и медленной), так как в противном случае оборонное ведомство может просто упустить высококвалифицированных и опытных кандидатов на трудоустройство. Нанимая на работу гражданский персонал, оборонное ведомство становится участником рынка труда. Система кадрового менеджмента и процесс огражданствления должны обеспечить условия, при которых оборонное ведомство превращается в конкурентоспособного и прогрессивного работодателя, способного привлекать и отбирать на рынке труда специалистов с необходимыми ему знаниями, навыками и опытом. Следует заметить, что первичное значение в данном случае имеют задачи и функции оборонного ведомства. Опыт показывает, что в основу такой системы обязательно должны быть положены следующие принципы:

- акцент на индивидуальные качества, потребности и права; определенные виды социальной защиты должны быть гарантированы законом;
- уважение к людям, которые преданы государственной службе и интересам национальной обороны;
- уровень оплаты труда и возможности карьерного роста должны зависеть от результатов деятельности каждого конкретного сотрудника;
- гибкость и понятность процедур кадровой политики;
- гарантированная ответственность за результаты огражданствления и деятельности гражданских сотрудников;
- сбалансированность военной и гражданской кадровых систем, в том числе и в подразделениях особого назначения;
- конкурентоспособность и экономическая эффективность системы, которая должна работать по принципам национального рынка труда.

***Создание условий для обязательного профессионального роста представителей гражданского и военного персонала в течение всего срока пребывания на службе***

Одно из главных препятствий на пути успешного осуществления реформ в секторе безопасности -- это нежелание перемен и сопротивление со стороны профессиональной

прослойки этого сектора. Это совершенно естественно, поэтому к этому должна быть готова любая организация. Тем не менее, профессиональной элите пора начать усваивать уроки, полученные в «реальном мире». В частности, штату профессионалов следует создать новую стратегическую культуру, и этот процесс должен происходить одновременно с созданием новой политической культуры для политиков и новой демократической культуры для всего общества. Отсутствие хотя бы одного из этих компонентов культуры ставит под сомнение успешное завершение всего процесса демократических реформ. Для решения этой задачи важнейшее значение имеет организация системы специализированного совместного обучения и подготовки гражданского и военного персонала. Одной из первых должна быть реформа образования в сфере обороны и безопасности. Кроме всего прочего, образование – это важный элемент карьеры и для гражданских, и для военных сотрудников, и, следовательно, его можно рассматривать как важную и долгосрочную инвестицию финансовых средств и времени. И, наконец, очень важно организовать совместную подготовку гражданского и военного персонала (в частности, по вопросам оценки рисков, планированию сил и средств, управления кризисами, контролю над вооружениями и т.д.), которая должна проходить при участии независимых экспертов.

***Лучше всего изучить потенциал использования гражданских сотрудников в секторе обороны можно путем внедрения в процесс оборонного менеджмента бизнес-практик***

Самое непосредственное отношение к процессу ограданствления имеет вопрос внедрения в оборонном секторе методов деятельности, принятых в коммерческом секторе. Без его решения само присутствие гражданских сотрудников в секторе обороны, скорее всего, будет бессмысленным. В принципе, повысить эффективность обороной политики можно двумя путями:

- Организовать всю работу министерства обороны по принципу «оборонного менеджмента». В этом случае «оборонный менеджмент» является общей концепцией, которая должна связать цели оборонной политики с результатами ее реализации. Такой подход применялся в те времена, когда считалось, что оборонным ведомством можно управлять как «бизнес-холдингом». Однако впоследствии выяснилось, что подобный подход ведет к снижению роли политического и военного руководства, создавая между отдельными видами вооруженных сил нездоровую конкуренцию за ресурсы и умелых «управляющих», когда главное место в повестке дня оборонного ведомства начинают занимать не его собственные приоритеты, а приоритеты этих управляющих (которые обычно продиктованы интересами конкретных организаций). Как общая система он действует в Министерстве национальной обороны Канады (система оборонного менеджмента), а в Нидерландах он принят на уровне концепции.

- Внедрение бизнес-практик в систему государственного управления оборонной организацией. Многие теоретики и практики сходятся во мнении, что функционально система обороны должна быть основана на четырех основных принципах: политическое видение и руководство, стратегическое командование, стратегическое руководство и менеджмент. Все эти принципы должны найти свое отражение в организации системы обороны, нормативно-правовой базе, системе обучения и подготовки, повседневной деятельности, а также в механизмах гражданского и парламентского контроля. В данном случае «менеджмент» подразумевает применение бизнес-практик в конкретных функциональных сферах обороны, таких, как, например, кадровый менеджмент, финансовый менеджмент, объекты недвижимости и военные объекты, менеджмент жизненного цикла систем вооружений, материально-техническое снабжение и обслуживание, ведение документации и административные процедуры.

***Объединение в профессиональные ассоциации необходимо, но этот процесс должен отражать национальные традиции и опыт гражданского общества***

Целесообразность создания ассоциаций гражданского персонала, по крайней мере, гражданских сотрудников, занятых в административных и вспомогательных структурах оборонного ведомства, не должна ставиться под сомнение. Во многих странах для гражданских сотрудников существует не один, а сразу несколько профсоюзов (даже при отсутствии такой профессии, как «гражданский специалист сектора обороны»), которые по договору имеют право работать в системе оборонного ведомства. В некоторых случаях такие профессиональные объединения ничем не ограничены в своих правах. В других же существует запрет на участие гражданских служащих в забастовках, если деятельность профсоюза может поставить под угрозу интересы национальной безопасности.

Ситуация усложняется, если гражданские сотрудники работают в одном департаменте или подразделении с военными. В таком случае функционирование подразделения зависит и от гражданских, и от военных специалистов, и любые отличия между ними с точки зрения профсоюзных прав могут отрицательно сказаться на способности подразделения эффективно выполнять свои функции.

Например, в шведских вооруженных силах функционирует один профсоюз военных офицеров и два профсоюза, защищающих интересы гражданского персонала сектора обороны. Первый объединяет всех офицеров шведской армии, которые платят членские взносы по единой ставке независимо от звания, но старшие офицеры, как правило, не принимают активного участия в деятельности профсоюза. Все три профсоюза играют заметную роль в разработке кадровой политики и условий найма и оплаты труда, и выступают в качестве постоянного консультативного органа по самым разным вопросам. Например, с профсоюзами обсуждаются предложения по оборонному бюджету перед их подачей на рассмотрение правительства. По большинству кадровых вопросов верховный главнокомандующий и руководители находящихся в его подчинении подразделений обязаны проводить переговоры и достигать согласия с профсоюзами. Во всех остальных вопросах, в том числе и в сфере оборонной политики, профсоюзы могут выступать только в роли консультантов.

***Практику привлечения внешних поставщиков оборонных услуг можно внедрять только после того, как внутренний рынок достигнет достаточного уровня развития***

В большинстве стран огражданствление оборонной организации осуществляется, в том числе, за счет привлечения внешних поставщиков на внутреннем рынке услуг. Как показывает опыт этих стран, аутсорсинг можно эффективно применять только при наличии хорошо развитого частного сектора и только на условиях реальной рыночной конкуренции. При отсутствии же таковой услуги частных компаний, как правило, обходятся оборонному ведомству дороже услуг специализированных военных структур. Когда несколько новых членов НАТО начали проводить на своей территории международные военные учения, особенно на военных базах США и в представительствах НАТО, конкуренция за контракты по предоставлению военных услуг приобрела международные масштабы. Это повышает требования к национальным поставщикам и стимулирует страны к внедрению стандартов качества, принятых в НАТО и других международных структурах.

***Избегать поспешных решений о сотрудничестве с частными военными компаниями внутри страны и за рубежом***

Политики, правозащитные организации и парламентские контрольные комитеты очень часто поднимают вопросы сотрудничества с частными подрядными структурами при обеспечении боевых операций в Ираке, Афганистане, на Балканах и в других регионах мира, и в большинстве случаев их оценки крайне негативны. Критерий «экономической эффективности», безусловно, важен, но далеко не всегда он должен быть решающим. Одним из общих признаков демократии является государственная монополия на обладание «инструментами насилия» и их применение как на своей территории, так и за рубежом. Огражданствление поля боя фактически означает «приватизацию войны». С точки зрения демократических военно-гражданских отношений, «делегирование боевых полномочий» частным фирмам не обязательно затрагивает вопрос государственной власти, но последствия подобной «приватизация власти» могут быть самыми непредсказуемыми.

При решении дилеммы о том, как улучшить обеспечение боевых операций, не увеличивая, а уменьшая при этом численность военного персонала, следует рассмотреть и варианты, предусматривающие более гибкие и более инновационные подходы к использованию вооруженных сил. Более широкий спектр возможностей по обслуживанию и обеспечению операций мирного/военного времени и других видов деятельности вооруженных сил может обеспечить концепция «единой армии» (или «тотальной силы»), модернизированная с учетом гибких схем государственно-частного партнерства.

## **Заключение**

Данное исследование проводилось с целью изучения опыта, ошибок и достижений оборонных реформ, которые проводились в странах Центральной и Восточной Европы. При этом мы исходили из того, что в любой демократической политической системе политика национальной обороны должна базироваться на «трех китах» современных гражданско-военных отношений:

- эффективность вооруженных сил при решении политических задач;
- гражданский контроль со стороны выборного гражданского политического руководства, независимой судебной системы и организаций гражданского общества;
- эффективность системы обороны на основе рационального менеджмента ресурсов («максимально эффективная система обороны в рамках ресурсов, которые может позволить себе выделить на эти цели общество»).

Огражданствление оборонной организации – это не просто модная тенденция, обусловленная стремлением к модернизации или реформированию, а важный компонент и того, и другого. При этом очень важно найти оптимальный баланс демократических военно-гражданских отношений. Это особенно актуально для молодых развивающихся демократий, так как широкой и стабильной поддержки общества можно добиться только за счет легитимности, убедительных результатов деятельности в рамках существующего ресурсного обеспечения (эффективность и экономичность), прозрачности и ответственности. Только при наличии всех этих условий тщательно спланированная политика огражданствления принесет свои плоды.

В то же время, использование в военной организации и военного, и гражданского персонала создает двойственную рабочую среду, где возникает неравенство в структуре и условиях труда военнослужащих и гражданских сотрудников. Движущей силой этого процесса является стремление к экономической эффективности в рамках общего процесса демократизации. Что касается огражданствления как стратегии менеджмента сил и средств обороны, то пока не нет убедительных аргументов, которые могли бы доказать ее эффективность или поставить ее под сомнение. Существуют и важные социально-психологические последствия, которые необходимо учитывать при оценке результатов огражданствления военной организации.

Если руководство страны твердо намерено продолжать последовательные реформы гражданско-военных отношений и системы оборонного менеджмента, то необходимо решить несколько вопросов, связанных с процессом огражданствления:

- Каковы причины привлечения гражданских сотрудников в сферу обороны?
- Какие дивиденды получит от этого оборонная организация и общество в целом?
- Какие среднесрочные задачи ставит перед собой идеология оборонной организации? Каковы основные роли и базовые функции оборонной организации?
- Какой тип верховного военного командования предусматривается (Генеральный штаб, Объединенный штаб), и как будут определяться взаимоотношения между министром обороны и военным руководством?
- Почему необходимо привлекать гражданских сотрудников? В каких секторах они должны быть заняты?
- Представителей каких гражданских профессий необходимо привлекать – для работы на политических, экспертных или технических должностях?
- По каким критериям отбираются гражданские сотрудники? Где, как и когда необходимо организовать специализированную подготовку и обучение этих сотрудников?
- Какая роль отводится военным служащим в отставке или в запасе?
- Что следует сделать, чтобы создать однородные гражданско-военные команды в департаментах со смешанным персоналом?
- Возможно ли предусмотреть профессию «гражданский сотрудник сектора обороны»?
- Какие новые законы необходимо принять?
- Как можно обеспечить равные условия оплаты труда гражданского и военного персонала, выполняющего одну и ту же работу?
- Какие стимулы можно предложить гражданским специалистам для привлечения их на работу в сектор обороны? Какова будет их зарплата по сравнению с другими ведомствами?
- Сколько времени займет этот процесс?

Эту работу завершит ответ только на последний вопрос. Огражданствление и построение демократической оборонной организации – это постоянный инновационный процесс. Необходимо разработать стратегию непрерывного развития, которая бы предусматривала: (1) комплексную программу развития, (2) систематический мониторинг, и (3) систему обратной связи, необходимую для того, чтобы система национальной обороны и военнослужащие чувствовали себя комфортно в политической, экономической и общественной жизни страны, а также в системе глобальной, региональной и национальной безопасности.

## БИОГРАФИЯ

**ВАЛЕРИЙ РАТЧЕВ** – в настоящее время занимает пост главы политического аппарата при Министре иностранных дел Болгарии, который он совмещает с должностью посла Болгарии в Республике Ирак.

До начала дипломатической карьеры в 2005 году Валерий Ратчев был кадровым офицером. Полковник Болгарской армии в отставке, В. Ратчев имеет более тридцати лет оперативного, научного и управленческого опыта. После выхода в отставку работал заместителем начальника Оборонно-штабного колледжа им. Георгия Раковского и

деканом факультета национальной безопасности и обороны. Кроме того, Валерий Ратчев был заместителем начальника Управления оборонного планирования Министерства обороны, заместителем Директора Центра проблем национальной безопасности, главным редактором профессионального *Военного журнала* (выходит дважды в месяц), а также занимал ряд командно-штабных должностей в вооруженных силах Болгарии.

В сферу его научных интересов входят вопросы международной (Юго-Восточная Европа, черноморский регион, Персидский залив, Трансатлантика) и национальной безопасности (реформа сектора безопасности, построение оборонных организаций), анализ военно-гражданских отношений, методология и технология кризисного менеджмента, применение сценарного метода в оборонном планировании и исследованиях по проблемам безопасности. По этим вопросам он опубликовал множество книг, статей и научных докладов, читал лекции в Болгарии и за рубежом. Валерий Ратчев принимал участие в целом ряде международных исследовательских проектов, а также в учебно-подготовительных и консультативных программах на территории Албании, Армении, Индонезии, Македонии, Молдовы, Непала, странах Океании и Украины.

#### Дополнительная литература

Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, and Viara Zaprianova: *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector*. – Режим доступа : <http://dcafdev.ethz.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson: *Parliamentary Oversight of the Security Sector*. – Режим доступа : <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev: *Defence Management*. – Режим доступа : <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Todor Tagarev: *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence*. – Режим доступа : <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

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 – посредством продажи 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.

Валерий Ратчев, Огражданствление оборонного ведомства – функциональный подход к современной оборонной организации, Региональные программы ДКВС, Серия №7 (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2011 г.)

DCAF Regional Programmes Series no. 7

Язык оригинальной версии: английский. Женева, 2011

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

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

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: Ангел Недельчев

Формат 6,25 x 9

ISBN 978-92-9222-162-1