

ГАРІ БУКУР-МАРКУ, ФІЛІПП ФЛУРІ, ТОДОР ТАГАРЕВ

ОБОРОННИЙ МЕНЕДЖМЕНТ:
ОЗНАЙОМЛЕННЯ

**Женевський центр демократичного контролю
над збройними силами (ДКЗС)**

www.dcaf.ch

Серія «Менеджмент безпеки та оборони»

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) є одним з провідних світових наукових закладів з питань управління сектором безпеки та його реформування. ДКЗС надає дорадчу підтримку і практичну допомогу для налагодження ефективного демократичного управління у секторі безпеки.

Серія книг про менеджмент безпеки та оборони пояснює принципи й підходи до формування та впровадження політики безпеки та оборони, презентує результати відповідних досліджень і пропонує приклади найкращого досвіду з питань трансформації та менеджменту структур сектора безпеки, організаційних процесів і ресурсів.

Її цільова аудиторія включає практиків від органів законодавчої та виконавчої гілок влади, фахівців з питань безпеки та оборони, організацій громадянського суспільства, які опікуються структурами безпеки та оборони, роблячи їх більш прозорими, підзвітними, ефективними й економічними.

Головний редактор: доктор Тодор Тагарев, старший науковий співробітник асоційований з ДКЗС.

ProCon Ltd.

www.procon.bg

ОБОРОННИЙ МЕНЕДЖМЕНТ:

ОЗНАЙОМЛЕННЯ

Під редакцією
Гарі Букур-Марку,
Філіппа Флурі
та Тодора Тагарєва

Женева – Київ, 2010

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

3-45

Гарі Букур-Марку, Філіпп Флурі, Тодор Тагарев
Оборонний менеджмент: ознайомлення

Серія «Менеджмент безпеки та оборони», №1.

Мова оригінальної версії: англійська.

Видання українською здійснене:
Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння
та **інформаційно-консалтинговою компанією**
Defense Express Group

Координатор проекту:
Поляков Леонід Ігоревич
Відповідальні за український випуск:
Бадрак Валентин Володимирович,
Згурець Сергій Григорович,
Поляков Леонід Ігоревич
Переклад українською:
Дьоміна Жанна Григорівна
Верстка: **Кочергіна Оксана**
Дизайн обкладинки: **Христо Близнашки**

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

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

3-45

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

ISBN 978-966-96910-4-0



9 789669 691040 >

ЗМІСТ

Передмова	1
Філіпп Флурі	
Вступ	3
Гарі Букур-Марку	
Урядування, менеджмент, командування, лідерство: визначення контексту для вивчення оборонного менеджменту	13
Валері Ратчев	
Оборонне планування – ключові процеси оборонного менеджменту	41
Тодор Тагарєв	
Ознайомлення з плануванням розвитку збройних сил на основі програм	69
Тодор Тагарєв	
Менеджмент фінансів	87
Герд Фрорат	
Менеджмент людських ресурсів	119
Джек Тредденік	
Менеджмент у сфері закупівель	153
Ентоні Лоуренс	
Оборонний менеджмент і прозорість	191
Віллем Фредерік ван Екелен	
Про авторів	211

Перелік малюнків

Роль і місце менеджменту на різних організаційних рівнях оборони	31
Системний погляд на процес прийняття рішень з питань оборонної політики	36
Внутрішній та зовнішній контексти оборонного менеджменту	39
Головні складові оборонного планування	44
Зв'язки між термінами планування, планами та виконанням	46
Зміна обрису "Майбутньої моделі збройних сил" як цілі розвитку збройних сил	48
Визначення цілей оборонного планування	51
Спроможності як "засоби" оборонної політики	57
Ув'язування цілей та потрібних спроможностей через планові сценарії	57
Ув'язування спроможностей та окремих завдань	60
Значення та оцінка розробки альтернатив застосування військ	61
Модель формування стратегії Бартлетта	62
Структури сил та рівні ризику й бюджету	64
Базова модель управління ризиками	65
Динаміка спроможностей та вплив ризиків при формуванні майбутньої структури збройних сил	66
Призначення оборонної програми	76
Організаційні заходи сухопутних військ США в Програмі 2004-09 років	80
Оборонна програма як фільтр для конкуруючих потреб	82
Менеджмент оборонних ресурсів	88
"Нова публічна економіка"	96
Облік витрат та інформаційний потік	104
Приклад напрямків передачі даних	105
Кадровий менеджмент збройних сил	121
Гіпотетичний графік звільнення зі служби	131
Гіпотетичне співвідношення планових і прогнозних показників	132

Перелік таблиць

Роль і місце менеджменту на різних організаційних рівнях оборони	6
--	---

ПЕРЕДМОВА

Філіпп Флурі
Заступник директора ДКЗС

Реформа сектора безпеки стає все більш важливим питанням, тому введення у проблематику оборонного менеджменту, яке легко було б читати, стало користуватися великим попитом.

Презентоване видання є результатом співпраці між ДКЗС та міністерством оборони Естонії. Я хотів би подякувати асоційованим з ДКЗС старшим науковим співробітникам докторам Букур-Марку і Тагарєву за їх старанність у редагуванні цього видання, а також усім учасникам проекту за їх час та зусилля у написанні статей, які підтверджують їх академічні знання та багатий досвід.

Крім того, я хотів би подякувати Пані Лаурі Ліндстрьом з міністерства закордонних справ Естонії за фінансову підтримку, яка зробила це видання можливим.

Женева, січень 2009 року

Вступ

Гарі Букур-Марку

З історичної точки зору, оборонний менеджмент не так давно виник у якості теми, що представляє інтерес для оборонного сектору. Минуло не більше п'яти десятиліть з часу, коли деякі західні країни ввели поняття оборонного менеджменту у процес вирішення таких питань, як виділення фінансових чи людських ресурсів, вирішення стратегічних та оперативних проблем в рамках комплексного підходу або використання притаманних бізнесу інструментів для управління в оборонному секторі. Такий підхід вимагає відмінних якостей на всіх рівнях і в кожному підрозділі військового відомства. Одним з випробуваних способів досягнення цього є застосування менеджерських функцій планування, організації, керівництва та контролю в тих сегментах діяльності оборонної організації, які можуть сприяти максимальній ефективності оперативної діяльності збройних сил.

Проблеми, що потребують менеджерських рішень, однакові в усьому євроатлантичному просторі, незалежно від статусу кожної окремо взятої держави, чи це член Організації Північноатлантичного договору (НАТО), чи партнер. Деякі з цих проблем існували десятиліттями, але стали терміновими приблизно в останні п'ятнадцять років. Серед цих проблем – скорочення персоналу і витрат як результат “мирних дивідендів” після закінчення “холодної війни”, а також зростаючий попит на більш мобільні сили швидкого реагування, які діють далеко від місць базування, і їх треба підтримувати протягом довшого часу.

Щоб розглянути питання про застосування менеджерських підходів до вирішення цих та інших подібних проблем, вони повинні з'явитися в загальному контексті демократичних турбот про стан оборони, а також у запитах, пов'язаних з діяльністю і результатами діяльності оборонного сектора в цілому, зокрема, сил та засобів оборони. Це є надзвичайно важливою умовою, оскільки дуже малоймовірно, щоб будь-яка організація, що фінансується за рахунок державних коштів, у тому числі оборонна, колись ініціювала власні заходи щодо підвищення економічності, якщо немає стимулів або тиску згори. Якщо погодитися з цим зауваженням, то будь-який теоретичний підхід до оборонного менеджменту повинен бути закріплений у сфері демократичного контролю над обороною та збройними силами.

Визначення оборонного менеджменту

Не існує загально визнаного визначення “оборонного менеджменту”. Воно просто охоплює ідею про те, що оборонним організаціям треба впроваджувати оборонну політику в практику і для цього треба розробляти належні та стійкі механізми планування, системи забезпечення й інфраструктуру.

Понад півстоліття тому оборона була визначена як суспільний продукт, створений демократичним урядом від імені народу. Приблизно в той же час у науковому світі виявили, що уряди за самою своєю природою є неефективними виробниками суспільних благ. Тоді виникло питання, як уряд може забезпечити оборону більш ефективним чином, і частина відповіді полягала у тому, щоб менеджерські підходи запровадити в оборону. У свою чергу, менеджмент може бути описаний як наука або як узгоджений метод, який організація застосовує, щоб досягти своїх цілей в даних умовах ефективним та економічним способом, за рахунок належного виконання функцій планування, організації, лідерства і контролю.

Модернізація оборонного сектора є іншим найважливішим завданням, з яким уряди євроатлантичного співтовариства стикаються протягом щонайменше десятиліття. Деякі країни зосереджуються на трансформації своїх збройних сил, щоб більш ефективно реагувати на нові виклики безпеки 21-го століття, а інші проводять більш амбітну перебудову всієї сфери оборони з метою створення нових оборонних інститутів, особливо ті нації, які нещодавно перейшли від комуністичного режиму до демократичного, або ще знаходяться на заключних етапах цього переходу. Усі ці держави мають стратегічні очікування від реформи сектора безпеки і оборони, правильно розглядаючи успіх цих реформ як чинник сприяння в процесі інтеграції до євроатлантичного співтовариства та зміцнення безпеки і процвітання свого народу.

Досягнення цих стратегічних цілей вимагає кращого розподілу обмежених державних ресурсів, більш ефективного способу використання цих ресурсів, а також більш помітного і контрольованого результату урядових програм, у тому числі оборонних. У зростаючій кількості країн публічна адміністрація заміняє свою досить негнучку і бюрократичну форму роботи від імені суспільства на більш гнучкий і підзвітний менеджмент публічного сектору. Тоді виникає питання, а яким чином уряд може “створювати оборону” більш ефективно. Частина відповіді полягає у введенні гарної менеджерської практики з бізнесового сектора в оборону, де досягнення очікуваних результатів в умовах конкурентного середовища має першорядне значення для виживання будь-якої організації.

Ініціатива НАТО-РЕАП¹ в області співпраці під назвою *План Дій Партнерства у Будівництві Оборонних Інститутів* (ПДП-БОІ), може запропонувати добрий приклад поєднання національних стимулів з програмами реформування шляхом кращої інституціалізації оборони з міжнародною зацікавленістю у підтримці таких програм. Частина цієї ініціативи торкається

¹ НАТО-РЕАП означає Організація Північноатлантичного Договору – Рада Євроатлантичного Партнерства. Члени Альянсу і партнери представлені в цій раді.

безпосередньо концепції оборонного менеджменту. Одна з цілей, зазначених у документі ПДП-БОІ, а саме: ціль п'ять, містить заклик до країн, що приступають до будівництва оборонних структур, "розробляти ефективні і прозорі заходи з оптимізації управління міністерствами оборони та установами, що відповідають за питання оборони, і пов'язаних з ними формувань, включаючи процедури для забезпечення міжвідомчої співпраці", а ціль дев'ять стосується менеджменту витрат на оборону.²

У сенсі менеджменту, планування відрізняється від планування військової операції, але все ще має прямий вплив на розвиток структури збройних сил або на закупівлю основних зразків військової техніки. Менеджерське планування має на увазі як акцент на кінцеву мету, як зазначено у відповідній політиці, так і гнучкість у досягненні цих цілей. Крім того, у менеджерському сенсі, організаційна діяльність передбачає привнесення гнучкості у жорсткі структури шляхом організації робочих процесів у рамках цих структур, а не реорганізації самої структури. У свою чергу, лідерство означає як узяття на себе відповідальності, так і делегування елементів процесу прийняття рішень, що відрізняється від добре сформованої системи підлеглих в збройних силах. Контроль в основному означає відстежування подій та втручання, коли це необхідно, щоб переорієнтувати робітників на інші завдання.

З іншого боку, оборонний менеджмент не заміняє і не може замінити специфічні військові процеси планування та проведення військових операцій або підтримання бойової готовності. Що оборонний менеджмент може зробити, так це поєднати людей у рамках оборонних організацій з підготовкою до виконання завдань, з технікою та озброєнням, та з усебічним забезпеченням для кращого виконання оборонних завдань і цілей.

Місце оборонного менеджменту у межах сектора оборони

Оборонний менеджмент, як інституційний процес, знаходиться між формуванням оборонної політики та фактичним командуванням збройними силами (управлінням військами). Він має охоплювати такі сфери діяльності, як менеджмент оборонних ресурсів, кадровий менеджмент, менеджмент закупівель, де під час впровадження оборонної політики цілком імовірно, що притаманна невизначеність вимагає більшої гнучкості і адекватних рішень, та й несподівані проблеми можуть виникнути, вимагаючи належної ідентифікації та відповідних рішень.

З плином часу в різних країнах системи менеджменту були впроваджені і випробувані на предмет їх відповідності з точки зору планування, економічності та контрольованості. Системи, розроблені спеціально для публічного сектора або запозичені з ділової практики, такі

² Основні документи НАТО: План Дій Партнерства з Будівництва Оборонних Інститутів (ПДП-БОІ) – *Nato Basic Texts: Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)* – (Брюссель, 7 червня 2004), доступні в режимі онлайн на www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm.

як Система Планування, Програмування та Бюджетування (СППБ), Система Менеджменту Діяльності (СМД) або Тотальний Менеджмент Якості (ТМЯ), мають історію успіхів і невдач, які заслуговують критичної оцінки у книзі про оборонний менеджмент. Основним висновком із спостереження є те, що жодний з теоретичних підходів до оборонного менеджменту у повній мірі не передбачає конкретну систему менеджменту або філософію менеджменту. Що важливо для держави, яка по-справжньому визначилася щодо необхідності підвищити ефективність свого оборонного сектора, так це зрозуміти, що впровадження культури менеджменту в цьому секторі є більш важливим, ніж власне менеджерські інструменти, які ця держава обере для реалізації.

Як з теорії, так і з практики, ми можемо зробити висновок, що існують тільки два основні підходи до менеджменту, і ці два підходи не є взаємовиключними. Один підхід може бути описаний як виявлення проблем та пошук рішень цих проблем, а інший – як пошук рішень про те, як зробити щось краще.

Оборонний менеджмент вносить ясність у сфери діяльності з високим ступенем невизначеності щодо правильності вибраних для досягнення цілей шляхів або щодо того, чи правильно визначені і вирішені знайдені проблеми, залишаючи інші сфери функціонувати як раніше. Таблиця 1 відображає різні рівні управління в рамках міністерства оборони, у порів-

Таблиця 1: Роль і місце менеджменту на різних організаційних рівнях оборони

Рівень	Політика	Планування	Менеджмент
Стратегічний	Стратегія національної безпеки Концепція стратегічної оборони	Директива оборонного планування План стратегічних спроможностей	<ul style="list-style-type: none"> як імплементувати стратегічну політику і плани виявлення і вирішення стратегічних проблем
Оперативний	Військова стратегія Виконавча політика (наприклад, персоналу, закупівель, зв'язків з громадськістю) Доктрини видів (армія, повітряні сили, флот)	Оперативні плани Програми розвитку спроможностей Програми закупівлі Програми підготовки	<ul style="list-style-type: none"> як імплементувати оперативні стратегії та доктрини виявлення та вирішення оперативних проблем
Поточний	Визначення повноважень Затвердження положення про організацію Стандартні операційні процедури (СОП) Посадові інструкції	Плани роботи Плани навчання Плани польових виходів	<ul style="list-style-type: none"> як імплементувати організаційну політику та поточні плани виявлення та вирішення поточних проблем

нянні з двома іншими важливими сферами організаторської діяльності, а саме: формування політики і планування.

Існує стратегічний оборонний менеджмент, який є середовищем, де виявляються стратегічні проблеми і аналізуються, формуються та реалізуються стратегічні рішення. Життя сповнене прикладів такого роду проблем. Найбільш важливі з них, у стратегічному плані, як правило, описуються як розгляд різних аспектів питання “Скільки буде достатньо?” Оборонний менеджмент може запропонувати більш узгоджене вирішення таких дилем, як “гармати чи масло” (з питань доцільності оборонних витрат у порівнянні з іншими суспільними благами та за умови оптимального розподілу національних ресурсів) або як національна самодостатність в оборонному потенціалі, у порівнянні зі спільною відповідальністю з іншими партнерами чи союзниками, та відповідним делегуванням суверенітету.

Існує також оперативний менеджмент, що займається проблемами оборонної діяльності, особливо на рівні видів збройних сил, але й на загальному рівні також, наприклад, стосовно персоналу або логістики. Ще є, звичайно, оборонний менеджмент на поточному рівні, що займається повсякденними проблемами і рішеннями у будь-якій команді або підрозділі оборонного відомства.

Очевидно, що ці види менеджменту будуть диференційовані в залежності від їх рівня, принаймні з точки зору механізмів і процедур, в той час як менеджерські інструменти залишаються такими ж (вони були розроблені незалежно від рівня їх застосування). На практиці ці рівні можуть бути більш визначені за характером менеджерських функцій, ніж застосованих механізмів.

Інституційні вимоги до успішного оборонного менеджменту

Там, де оборонний менеджмент виник одночасно як концептуальний і практичний підхід до підвищення ефективності в оборонному секторі, мали місце величезні сподівання, хоча була й справжня стривоженість. Досвід різних країн показує, що деякі “гламурні” оборонні ініціативи не змогли дати чогось суттєвого протягом років після їх запровадження. У цілому, досвід результативності у ключових сферах оборони залишається суперечливим. Знову і знову уряди були змушені повертатися до базових принципів і розробляти нові підходи, щоб забезпечити належний рівень ефективності витрат на оборону. Вони повинні були передбачувати певні дії у своїх програмах, які спрямовані на краще пояснення майбутніх напрямків змін, а також основні концепції менеджменту для застосування в обороні.

Оборонний менеджмент, чи то орієнтований на загальну ефективність, чи більш орієнтований на вирішення конкретних проблем, вимагає певних умов, пов'язаних з існуючими рамками для систем прийняття та виконання рішень. Серед цих умов ми можемо назвати контроль, підзвітність, відкритість, законність, мораль та багато інших. Кожного разу, коли такі умови не виконуються, повинні вживатися заходи для того, щоб створювати їх. Але тут ми стоїмо перед дилемою. Чи є створення відповідних умов частиною рамок оборон-

ного менеджменту, чи це компонент іншої сфери, такої як інституціоналізація оборони або військового планування? Очевидною відповіддю є те, що створення відповідних умов не є притаманним суті менеджменту, оскільки менеджмент має справу більше з імплементацією політики та пошуком рішень, ніж з процесом визначення вимог.

Безпосередньо на рівні оборонного сектора деякі інституційні вимоги повинні враховуватися для того, щоб дати справедливий шанс на успіх для будь-якого проекту щодо впровадження менеджерських інструментів і практик. Міністерства оборони, якщо вони хочуть бути успішними, повинні відповідати двом умовам при розробці та впровадженні таких менеджерських інструментів та практик: вони повинні бути частиною менеджерської структури державного управління загалом, і вони повинні забезпечити організаційну структуру, окрему від військового персоналу. Іншими словами, міністерство оборони має прийняти ту ж філософію менеджменту, що і в загальному уряді, навіть якщо сфера оборони робить це міністерство відмінним від усіх інших у цьому уряді. Це важливо для забезпечення належного діалогу між політиками на всіх рівнях державного управління та для сприяння притоку ресурсів, необхідних для здійснення цієї політики. Дивлячись на євроатлантичне співтовариство, ми можемо знайти приклади урядів, які звернули особливу увагу на свої міністерства оборони у процесі впровадження різних форм менеджменту, таких, як розподіл ресурсів на основі програм і довгострокового планування.

Але також є уряди, які тримали свої міністерства оборони подалі від випробувань та експериментів, що характеризували етапи впровадження нового бачення менеджменту у сфері державного управління. Незалежно від стадії впровадження, згодом усі ці міністерства повинні прийняти таку ж саму філософію менеджменту. Це передбачає відповідне навчання усього персоналу, який бере участь у менеджерських діях, інституціоналізації менеджерських принципів і процедур, а також отримання організаційного досвіду через принаймні один цикл планування перед тим, як вважати, що система менеджменту вже впроваджена.

Що стосується розподілу функцій між цивільним і військовим керівництвом та їх підлеглими, то ця умова має першорядне значення, якщо ми розглядаємо менеджмент як організаційний підсилувач, а не як заміну добре налагоджених процедур управління військами. Це означає, що менеджмент буде головною відповідальністю цивільних лідерів, у той час, як військові командири зберігатимуть свої нинішні функції і не перетворяться у менеджерів. Цей розподіл представлений тут лише з теоретичною метою. Насправді ж, ми можемо помітити розмиті межі між ролями цивільних і військових з питань оборонного менеджменту, особливо на стратегічному рівні. Якщо головним завданням оборонного менеджменту буде направлення зусиль оборонної організації на ефективне й дієве впровадження програмних цілей і завдань, тоді всі інші питання, окрім проведення військових операцій, потраплять до компетенції оборонного менеджменту, як у сферу відповідальності цивільних осіб, так і військових.

Інституціоналізація оборонного менеджменту має місцеву специфіку кожної нації або оборонного сектора. Деякі країни надають перевагу створенню правління або ради оборонного менеджменту з відповідним статусом та колом повноважень, у той час як інші країни не роблять

інституційного розподілу між організаційними структурами і менеджерськими завданнями.³ У цьому розділі ми розглядаємо лише вимоги інституціалізації або принципи, не торкаючись відповідних структур та функцій.

Основними організаційними умовами успішного менеджменту міністерства оборони є (звичайно, багато інших аспектів можуть бути включені в дискусію, але вони не можуть мати таку ж менеджерську специфіку, як ось ці):

- законність всіх організаційних та інституційних заходів;
- відповідні механізми й процедури для прийняття управлінських рішень та організації контролю;
- вимоги до підзвітності;
- залучення всіх учасників на етапах виконання управлінських рішень.

Законність є однією з найбільш важливих інституційних умов для будь-якої організації, і вона так само зберігає своє значення й для оборонної організації. Очікується, що впровадження будь-якої менеджерської системи у сектор оборони буде супроводжуватися (або йому будуть передувати) відповідними законодавчими актами. Таке законодавство повинно включати положення, що регулюють організаційні структури та їхні менеджерські атрибути. Всякий раз, коли мова йде про сферу суспільних відносин, особливо в галузі безпеки і оборони, чітке правове регулювання дає відчуття захищеності від зловживань і корупції й, водночас, регулює відповідальність військових та цивільних керівників за свої рішення і дії.

Крім того, законодавчо врегульована система прийняття рішень дозволить забезпечити гнучкість під час імплементації політики. Будь-який ефективний механізм формування та імплементації політики в уряді і, зокрема, в оборонному секторі, буде включати систему стримувань і противаг, яка має забезпечити узгодженість політики з цілями і вищими інтересами нації, а

³ Зокрема, наприклад, в Об'єднаному Королівстві є Рада оборони під головуванням міністра закордонних справ, яка включає до свого складу найвищих цивільних та військових керівників і якій визначено бути найвищим органом для прийняття рішень з оборонних питань. У цьому випадку оборонний менеджмент перебуває у компетенції Ради оборонного менеджменту під головуванням постійного заступника секретаря і забезпечує керівництво вищого рівня та стратегічний менеджмент національної оборони. Ця Рада складається з тих членів Ради оборони, які не є міністрами, а також зовнішніх, незалежних членів, що не належать до виконавчих структур. У Сполучених Штатах Америки є тільки Рада оборонного менеджменту, яка схожа на внутрішню раду директорів у корпорації і складається зі старших цивільних та військових керівників міністерства оборони. У Франції є два комітети на рівні міністерства оборони: Міністерський комітет з оборонних інвестицій, очолюваний міністром оборони, зобов'язаний розглядати питання про оперативні вимоги, які повинні бути задоволені, та фінансову й економічну інформацію, що стосується найважливіших інвестицій в міністерстві до їх започаткування; а також Фінансовий комітет, який займається бюджетними питаннями.

також її чітке розуміння й ефективну імплементацію відповідними організаціями. Проте, етап імплементації ніколи не буває лінійним. Деякі наміри можуть бути не повною мірою зрозумілими, інші можуть бути нереалістичними, а треті можуть застаріти в процесі здійснення у зв'язку зі зміною зовнішніх або внутрішніх умов.

У повністю бюрократичній та жорсткій системі такі випадки потребуватимуть повторення процесу формування політики та залучення осіб, які приймають рішення на найвищому рівні, що на практиці часто означає провал реалізації політики взагалі. У більшості, якщо не у всіх випадках, такі ситуації призводять до серйозних витрат обмежених ресурсів, які інвестуються у невдалі спроби імплементації політики. Якщо ж система, з правової точки зору, дозволяє прийняти відповідні менеджерські рішення у процесі імплементації політики, тоді не буде ніякої необхідності повторювати процес формування політики до тих пір, поки цілі залишаються незмінними. Менеджери нестимуть визначену законом відповідальність за досягнення встановлених політикою цілей, використовуючи у певних межах свої повноваження для вибору відповідного шляху імплементації цієї політики. Крім того, очікується, що всі позиції державних службовців на всіх рівнях організаційної ієрархії матимуть юридично чітко визначені менеджерські компетенції.

Для забезпечення ефективного та успішного оборонного менеджменту, важливо, щоб відповідні механізми прийняття рішень та механізми, й процедури контролю були повною мірою інституціалізованими. Для оборонних цілей найбільш важливими системами контролю якості є ті, що оцінюють результативність на стратегічному рівні, а саме відповідність між програмними цілями і завданнями, та конкретними результатами оборонної діяльності, такими, як структура збройних сил та їх спроможності. Водночас, механізми контролю повинні діяти на всіх рівнях. На оперативному рівні і, особливо, на рівні повсякденної діяльності, ця інституціалізація означає визначення компетенції контролю у посадових інструкціях та стандартних операційних процедурах для цивільного і військового персоналу на керівних посадах; а ці компетенції повинні бути пов'язані з відповідними механізмами або системами контролю якості відповідного рівня.

Інституціалізація механізмів контролю передбачає також визначення процедур для потоків інформації вгору і вниз в ієрархії оборонної організації, оскільки жоден справжній контроль не може бути ефективним за відсутності відповідних знань про конкретні аспекти та досягнення в реалізації політики. Ці механізми контролю повинні відповідати на такі запитання, як:

- Чи повною мірою політика є зрозумілою для військових?
- Як ця політика реалізується?
- Якими є результати реалізації цієї політики?

Відповіді на ці запитання повинні бути отримані шляхом застосування відповідних інструментів. Один з можливих процесів вибору таких інструментів включає дозвільні інструменти (затвердження виконавчих документів, таких, як стратегії, доктрини, концепції та нормативні акти; дозвіл коштів у рамках виконання бюджету; затвердження процедур, програм контролю

тощо) та перевірочні інструменти (теоретичні моделі, моделювання, випробування, перевірочні навчання, інспекції, опитування та інтерв'ю, огляди і підведення підсумків, аудит та ін.). Через процес інституціалізації ці інструменти потраплятимуть до визначених місць у оборонній організації та ще й у супроводі відповідних інструкцій.

Підзвітність також повинна бути інституційована. У менеджерському сенсі, основним механізмом контролю, який повинен бути повною мірою інституційованим, є повноцінна система звітності. Така система дозволила б виявити часткові чи остаточні результати програм і заходів реалізації політики та стратегій. Крім того, інституціалізація вимагає положень і правил для звітності всередині та між оборонними структурами, а також сприяння ієрархічному і горизонтальному обміну інформації. Водночас, така система звітності жодним чином не підміняє класичні системи аудиту.

Максимальне залучення, як вимога інституціалізації, стосується організаційних відносин між співробітниками. В менеджерському сенсі співробітників слід заохочувати до участі у всіх процесах імплементації політики. Ця вимога має бути втілена в організаційних інструкціях, таких, як стандартні операційні процедури, що направляють та сприяють такій участі.

Найбільш важливою особливістю інституціалізації оборонного менеджменту є застосування інструментів менеджменту з метою покращання результативності організації у виконанні завдань і пошуку найкращих рішень проблем, виявлених у процесі реалізації оборонної політики. Як прикладна наука, менеджмент сприяв розвитку великого набору інструментів, від загальної філософії до інструментів для вирішення малих математичних проблем. Більшість, якщо не всі ці інструменти, підходять для використання в управлінні оборонними організаціями.

Те, які засоби оборонна організація використовує, фактично може бути предметом зовнішніх і внутрішніх рішень. Проте, очікується, що сектор оборони приймає ту ж основну менеджерську систему, що й загальне урядування. Як згадувалося вище, прикладами таких менеджерських філософій або всеохоплюючих менеджерських систем є Тотальний Менеджмент Якості, Система Менеджменту Діяльності та реалізація Системи Планування, Програмування та Бюджетування. У рамках цієї загальної менеджерської філософії, міністерство оборони буде приймати рішення щодо головних інструментів, які будуть використовуватися оборонними організаціями. Такими інструментами є Збалансована Оціночна Картка, Бенчмаркінг і Реінжиніринг Процесу.

Регулювати інструменти і механізми, що використовуються в оборонному менеджменті, важливо з кількох причин. По-перше, чіткі правила служать принципу єдності розуміння мети. Всі члени організації будуть "говорити однією мовою" і будуть витратити менше часу і зусиль, намагаючись зрозуміти, що інші говорять або роблять. По-друге, створення єдиних оборонних інструментів і механізмів полегшує підготовку та засвоєння колективного досвіду.

Область, яка не вимагає багато регулювання, – це використання "технічних" інструментів, таких, як діаграми, калькулятори, графіки, "мозковий штурм" і багато інших. Підрозділи в рамках оборонної організації повинні мати свободу вибору в тому, які з цих засобів менеджменту вони хочуть використовувати і для яких завдань.

Про цю книгу

Які теоретичні та практичні аспекти оборонного менеджменту повинні становити найбільший інтерес для цивільних і військових керівників та їх співробітників; радників і консультантів; академічних та професійних дослідників; а також для студентів з питань оборони в країнах, які розглядають застосування менеджерського підходу до оборони? Хоча публікація питань менеджменту у публічному секторі управління зростає в останні роки, літератури з питань оборонного менеджменту все ще недостатньо, й вона розкидана у значному масиві тем, які мають фрагментарне значення для цілісного розуміння питання.

Цей вступний текст спрямований на створення каркасу для подальшого обговорення теми оборонного менеджменту. Перший розділ пропонує широке теоретичне описання оборонного менеджменту та його місця серед доповнюючих і певною мірою конкуруючих концепцій формування політики, менеджменту, адміністрації, командування і контролю та лідерства. Другий розділ охоплює тему оборонного планування в якості основного процесу в рамках оборонного менеджменту та спрямовує читача через складний процес планування, виділяючи основні проблеми, а також інструменти і механізми, які можуть бути корисні в цьому процесі. У третьому розділі книги, що представляє основи програмного підходу до розвитку оборони, показано, як програми використовуються для забезпечення зв'язку цілей політики з рішеннями про розподіл ресурсів. Четвертий розділ цієї книги охоплює фінансовий менеджмент і пропонує та аналізує ключові питання фінансового менеджменту в обороні. У п'ятому розділі розглядаються складні питання кадрового менеджменту в контексті національної безпеки і дається глибокий аналіз попиту і пропозиції на людські ресурси для оборони. Шостий розділ присвячений менеджменту закупівель та специфіці визначення відповідних вимог, придбання та експлуатації складних систем озброєння, іншого обладнання та послуг для оборонної промисловості. Заключний розділ пропонує дослідження законодавчої бази для формування політики у сфері оборони та менеджменту її імплементації, приділяючи особливу увагу передовому досвіду в забезпеченні належного витрачання ресурсів.

Ми сподіваємося, що ця книга матиме додаткову цінність для тих осіб, які шукають загально-го розуміння основних аспектів ефективності та економічності оборони. З метою відображення найсучасніших думок у цій сфері, автори пропонують комплексний аналіз теми з теоретичної та практичної точок зору. Вони представляють та оцінюють головні принципи та теорії, що лежать в основі змін у менеджерському підході до оборони, а також передовий досвід у конкретних галузях, таких, як організаційний менеджмент, планування, людські ресурси, закупівлі та фінансування. Поза цим, існують ще можливості для роз'яснення конкретних ролей та взаємозв'язків між оборонним менеджментом й іншими питаннями оборони, такими, як інституціалізація оборони, демократичний контроль, політика і стратегія, оборонне планування.

Ми вважаємо, що ця книга буде сприяти розумінню основних вимог, які країнам слід розглянути перед тим, як застосовувати менеджерські підходи до оборони, а також, які є конкретні питання у процесі переходу до практики оборонного менеджменту у різних секторах діяльності або департаментах оборонної організації.

Розділ 1

Урядування, менеджмент, командування, лідерство: визначення контексту для вивчення оборонного менеджменту

Валері Ратчев

Вступ

Основоположною суттю сучасної оборонної структури є її здатність до визначення та досягнення потрібних цілей, а також виконання завдань ефективним шляхом у сприятливому демократичному середовищі. Такі оборонні структури мають бути ефективними, тобто здатними “давати результат”. Водночас, вони мають бути економічними, тобто здатними досягати потрібного результату без перевитрат, мінімізуючи затрати енергії та коштів. Прозорість і підзвітність діяльності таких оборонних структур є основою для справжнього цивільного контролю за прийняттям оборонних рішень та їх практичним виконанням.

Всі ці чинники є однаково важливими для сучасної оборонної структури. Певною мірою один чинник міг би компенсувати недоліки іншого, однак, у довгостроковому вимірі лише добре опрацьований й акуратно утримуваний пакет цих характеристик забезпечить існування стабільної, ефективної та невитратної оборонної структури, здатної відповідати очікуванням суспільства і сприяти консолідації демократичних інституцій.

На сьогоднішній день основним викликом для сучасної оборонної структури є забезпечення нового балансу між завданнями збройних сил та наявними ресурсами з метою створення ефективних збройних сил в рамках доступних ресурсів на ведення операцій та утримання. В теперішній час обмежених витрат на оборону та змін у стратегічних пріоритетах має місце зростаюча потреба отримання максимального ефекту з тих коштів, що виділяються на оборону. Це і є завданням оборонного менеджменту.

Вимоги щодо ефективності та економічності, звичайно, є притаманними не лише для оборонних структур. Будь-який бізнес має бути ефективним та невитратним, щоб процвітати або вижити. Водночас, оборонними структурами не можна управляти так само, як бізнесом. Національна оборона має визначальну, а в окремих випадках – життєво важливу роль для держави. Вона часто має значний вплив на політичні, соціальні, націє- та державотворчі процеси і, водночас, управляється як корпорація, орієнтована на отримання прибутку.

Таким чином, цей розділ дає уявлення про те, що таке державне управління обороною, як воно відрізняється від менеджменту й командування і в чому полягає роль стратегічного лідерства. На основі зазначеного, ми визначимо ті сфери діяльності оборонних структур, які можуть бути суттєво вдосконалені в результаті запровадження сучасної бізнесової практики. В результаті цінність оборонного менеджменту буде пояснюватися у порівнянні з традиційними військово-бюрократичними та командними підходами.

Цей розділ не пропагує якоїсь конкретної моделі оборонного менеджменту. Замість цього він визначає контекст для детального дослідження ключових питань оборонного менеджменту в наступних розділах. Загальні теми та окремі питання, що тут пропонуються, базуються на статистичних даних і спостереженнях, отриманих у країнах, що створюють, реформують або трансформують свої оборонні структури. Без надмірної деталізації ілюструються основні підходи для вирішення питань з боку тих, хто бере участь в обґрунтуванні, плануванні, формуванні та виконанні завдань оборонного будівництва. Загалом, розділ допомагає зорієнтуватися тим управлінцям, хто хоче знати, як оборонна структура може розвиватися в якості ефективної і демократичної опори національної та міжнародної безпеки, забезпечуючи адекватну оборону за соціально прийнятну ціну.

Концептуальна орієнтація

Цілий ряд термінів вживається для пояснення процесу управління обороною структурою – “урядування (правління),” “політичні директиви,” “державне (адміністративне) управління,” “менеджмент,” “публічна адміністрація,” “стратегічне лідерство,” “командування та контроль (управління військами),” тощо. Як у повсякденному вжитку, так і в офіційних документах, ці терміни часто вважаються як синоніми. В дійсності ж кожен з них виражає специфічний концептуальний погляд та підхід, що застосовується або у загальнонаціональному контексті, або у конкретному контексті оборонної структури. Більш того, у сфері інституційного

(структурного) будівництва вони часто розглядаються як такі, що є "західними" за походженням (та суттю) і лише недавно потрапили до вжитку інших країн. Якщо не спрощувати, то ці терміни по-різному співвідносяться з різними політичними системами, типами організації державної влади чи оборонних структур. І вони можуть вживатися для описання специфіки історичного розвитку країни, її культури, економічного та соціального становлення і стратегічного оточення.

Зусилля з розвитку, реформування або трансформації національної оборонної структури потребують опрацювання достатньо чіткої концепції з належною широтою і глибиною, щоб надати такі вказівки, які б забезпечили створення організації, здатної ефективно та невитратно функціонувати у визначених політичних рамках. Досвід інших країн може мати певну цінність, однак, політичний розвиток кожної окремої країни визначає для оборонної структури певну специфіку. Хоча більшість ключових питань оборонного будівництва, розвитку та трансформації є загальними, а отже повинні мати місце у кожній демократії, однак, відмінності між країнами в їх "історії, стратегічному оточенні або інституційних структурах можуть бути настільки великими, що досвід старіших і більш "розвинутих" демократій не завжди повністю підходить для нових."¹

Оборонні структури не можуть розвиватися ізольовано від політичних, адміністративних чи культурних реалій країни. Оборона є специфічною до певної межі і не може бути острівцем раціональності, ефективності та економічності в оточенні глибоко забюрократизованих урядових структур. Її розвиток, реформування чи трансформація можуть очолювати національний процес урядової модернізації, що й відбувалося у багатьох країнах Східної Європи під час підготовки до вступу в НАТО. Основоположна ж концепція оборонної структури повинна відображати такі питання, як національна адміністративна культура і традиції, менеджерський досвід на політичному, макроорганізаційному та виконавчому рівнях, умови для приватного бізнесу, традиції освіти і підготовки, а також готовність суспільства сприймати радикальні інновації та значні зміни.

У той же час, національна оборона у демократичних суспільствах традиційно орієнтована на захист від зовнішньої воєнної загрози. Передбачуваність стратегічної обстановки навколо країни також впливає на процес розробки її оборонної доктрини. Національна ієрархія військового управління, процес прийняття оборонних рішень, процедури ресурсного забезпечення та обсяги бюджету на оборону, а також організаційна структура та дислокація збройних сил значною мірою є похідною від національного (суспільного, політичного, військового) сприйняття воєнних загроз. Концепція організації оборони та розвитку оборонних структур залежить від рівня сприйняття загрози. Якщо загроза висока, процес прийняття рішень стає швидшим і менш прозорим, оборонні структури є більш "мілітаризованими," а роль цивільних маргіналізується. Якщо ж країні пощастило зі стабільною

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

стратегічною обстановкою, особливо, якщо вона є членом великого та надійного альянсу, оборонна структура є менш “ексклюзивною,” більш прозорою та не надто відрізняється від інших державних структур.

Водночас, у випадку інтенсивного інституційного розвитку або глибоких організаційних змін у сфері оборони, буває важко чітко відобразити суть явища без попереднього розуміння концептуальних особливостей конкретного терміну. Нижче ми розглянемо декілька основних термінів та їх відповідні концепції: урядування та державне управління, адміністрування, координування і контроль (управління військами), лідерство.

Уряд, правління та урядування

Концепції “урядування” та “державного (адміністративного, інш.) управління або публічного адміністрування” відрізняються по змісту та суті, а також мають різне історичне підґрунтя. Як пояснюється авторитетним Канадським інститутом державного управління:

Нерідко зустрічається тенденція використовувати термін “державне (адміністративне, інш.) управління” в якості синоніма “урядування (правління).” Плутання цих термінів може мати небажані наслідки. Окреме суспільно-політичне питання, яке по-суті є частковою проблемою “державного (адміністративного) управління”, часом отримує визначення як проблема “урядування”, що є наслідком очікування того, що відповідальність за вирішення конкретної проблеми покладається саме на Уряд.²

При перекладі на давньогрецьку мову або на латину, термін “урядування” матиме значення близьке до “правити.” Протиріччя між термінами “урядування (правління)” та “державне (адміністративне) управління” з’являється, коли потрібно дати відповідь на два основоположні питання політики: хто повинен правити та наскільки жорстким повинен бути урядовий (державно-адміністративний) контроль? А також, яким чином політична виконавча влада повинна бути розподілена всередині органів державного управління (у владі, в Уряді) та в суспільстві? В залежності від того, “хто править”, історично склалися наступні форми правління: анархія (не править ніхто), диктатура (одноосібне правління), аристократія (правління меншості), демократія (правління більшості) та одностайність (всі правлять). Демократія є лише однією з форм правління. Вона охарактеризована Авраамом

² В оригіналі: “a not-uncommon tendency is to use governance as a synonym for ‘government.’ This confusion of terms can have unfortunate consequences. A public policy issue where the heart of the matter is a problem of ‘governance’ becomes defined implicitly as a problem of ‘government,’ with the corollary that the onus for ‘fixing’ it necessarily rested with government.” Тексти на цю тему є на вебсайті інституту: Institute on Governance’ (IOG) website: www.iog.ca. Конкретну цитату взято з роботи: John Graham, Bruce Amos, and Tim Plumptre, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, IOG Policy Brief No. 15 (Ottawa: IOG, August 2003), 2, яка розміщена на сайті за адресою <http://www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf>.

Лінкольном як "правління, обране народом, правління представниками з народу та правління в інтересах народу." Античний грецький філософ Арістотель сказав, що "справжніми формами урядування (правління)... є такі, в яких один або декілька, або багато правлять з урахуванням загального інтересу."³ Демократичне урядування визначається суспільними цілями, коли уряд є слугою народу, а не його господарем, оскільки сила справжньої демократії залежить від певних фундаментальних прав і свобод. Ці права і свободи повинні бути захищені, щоб забезпечити успіх демократії. Демократія означає рівність. Ми звернемо особливу увагу на ліберальне демократичне правління, слідуючи класичному визначенню Алекса де Токєвілля та інших про те, що лібералізм означає свободу. Не заглиблюючись у деталі, ми також погодимося з тезою про те, що модерні суспільства у 21-му сторіччі намагаються побудувати ефективні та невитратні ліберальні демократії замість того, щоб будувати демократії без лібералізму.⁴

Потрібний рівень сили урядування в демократії визначається через розуміння того, що уряди повинні бути обмежені певними рамками, але не бути слабкими. Люди з авторитарним мисленням вважають за слабкість, коли бачать політичні процеси та процеси прийняття рішень, що характеризуються прозорістю, дебатами і дискусіями, підзвітністю та суттєвими рівнями громадського спостереження й контролю. Однак, насправді це є сильними сторонами демократії. Ключовими компонентами урядових повноважень у демократії є сфери, в яких вона утримує монополію на владу. В залежності від розвинутості демократії та ринкової економіки до цих сфер відносяться, серед іншого, монополія на природні ресурси, землю, дороги та зовнішню політику. Право на застосування військової та іншої смертоносною сили повинно завжди бути в руках демократичного уряду. Від цього походить теза про те, що за межами сектора безпеки держави не повинно бути військових, воєнізованих, поліцейських або розвідувальних організацій. Всі подібні організації повинні бути інтегровані до загального політичного процесу прийняття рішень, що базується на постулаті цивільного контролю для того, щоб підтримувати їх ефективними та підпорядкованими демократичному правлінню.

Наявність ефективної системи стримувань і противаг є однією з найважливіших характеристик ознак будь-якої демократії. Вона має на меті гарантувати, що політична влада достатньою мірою розподілена та децентралізована, щоб запобігти будь-якій можливості монополізації, а також, щоб дати людям максимальну можливість контролювати органи державного (адміністративного) управління. Застосування системи стримувань та противаг через розподіл повноважень насправді більшою мірою стосується можливостей ділитися повноваженнями та обов'язками, аніж справжнього розділення. Це положення є дуже важливим для забезпечення правильного формування механізмів, що формують та реалізують оборон-

³ "Aristotle: from *The Politics*," c. 340 BCE, Book III, in *Internet Ancient History Sourcebook*, www.fordham.edu/halsall/ancient/aristotle-politics1.html.

⁴ Ця теза добре обґрунтована, див.: Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987).

ну політику.⁵ У такому середовищі сильною стороною кожного центру влади є не можливість командувати, а можливість аргументувати та переконувати. Така система може часто бути повільною, ускладненою і навіть витратною, але вона забезпечує важливий захист від потенційного зловживання владою з боку якоїсь однієї сторони, тобто явища, якому кожна демократія має протистояти.

Починаючи від класичного і до сучасного репрезентативного (республіканського) урядування, держава розглядалася в якості політичного суспільства, здатного встановлювати контроль шляхом політичного вибору. Це визначає центральний уряд як основне джерело контролю та регулювання з питань національної (державної) території. У цій якості уряд має можливість захищати свою територію та національні інтереси з використанням воєнної сили (окремо або разом з іншими інструментами), а також обороняти та забезпечувати національні інтереси за кордоном (самостійно або разом із союзниками) у випадку загрози з боку іншої військової сили. Той факт, що вірогідність бути втягнутою у війну класичного типу для сучасної демократичної держави знизилася протягом останніх років, не означає, що подібна роль вже не має значення або що уряд (виконавча влада) є єдиним центром з повноваженнями та відповідальністю визначати й упроваджувати оборонну політику.

Існує багато визначень того, що таке урядування у сенсі "державне (адміністративне) управління."⁶ Зокрема, Пол Гірт розрізняє п'ять основних варіантів такого управління, що вживаються у сенсі урядування, у політичній, міжнародній, бізнесовій та соціальній площинах.⁷

Корпоративне урядування виникає у разі наявності великих і впливових компаній з великою кількістю акціонерів, з однієї сторони, та активним професійним менеджментом – з іншої. Воно має на меті забезпечення прозорості та підзвітності з боку виконавчих менеджерів, а також запобігання перетворенню компаній на автократії в демократичному оточенні, де демократія є головним джерелом легітимності.

Самоврядування виникає у випадку приватизації традиційних адміністративних та обслуговуючих функцій і має на меті запровадження нових моделей суспільних послуг, відмінних від системи адміністрування під прямим ієрархічним контролем всенародно обраних офіційних осіб.

Соціальне урядування "мовчки" формується в якості нового типу мережевого управління, що включає такі суб'єкти, як профспілки, бізнесові асоціації, неурядові організації та місцеві представництва, і має на меті досягнення нових централізовано узгоджених соціальних домовленостей.

⁵ Щодо визначення терміну "оборонна політика" та його співвідношення з оборонним менеджментом, див: Todor Tagarev, "The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)," *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 15-34, <https://consortium.pims.org/the-art-of-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

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

⁷ Paul Hirst, "Democracy and Governance," in *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 13-35.

Міжнародне урядування використовує концепцію “урядування без уряду” у сфері міжнародних відносин та режимів. Воно базується на широко визнаному факті того, що багато глобальних і міжнародних питань, таких, як глобальне потепління, міжнародна торгівля, контроль над озброєннями, а також міжнародні стандарти у багатьох сферах, не можуть бути вирішені лише зусиллями держав. Інтернаціоналізація урядування, що здійснюється Міжнародним валютним фондом, Світовою організацією торгівлі, Світовим банком та групою G8, а також розширення діяльності недержавних суб’єктів та “відступ держави” піднімають важливі питання про те, хто і як контролює ці міжнародні наднаціональні суб’єкти, та чи не обмежують вони рамки демократії.

Добре урядування (good governance) спочатку закріпилося у сфері економічного та соціального розвитку. Широко підтримуване західними країнами і міжнародними агенціями, такими, як Світовий банк та Міжнародний валютний фонд у якості пакету економічних та соціально-політичних умов надання своїх позик, “добре урядування” є концепцією, яка базується на розумінні того, що неможливо мати ефективний економічний менеджмент і стабільні соціальні умови без повноцінного застосування демократичних та ринкових принципів. Концепція визнає той факт, що розвиток не обмежується лише створенням ринків і сприянням інвестиціям, а також твердою макроекономічною політикою. Напевне потрібні державні та соціальні інститути, закони і постанови, людські та громадянські цінності. Таким чином, концепція “доброго урядування” означає наявність ефективних рамок, сприятливих для приватної економічної діяльності, стабільних режимів (не обов’язково демократичних), верховенства права, ефективної державної адміністрації та (реального) громадянського суспільства. Як стратегія, вона має на меті розвиток варіанту ліберальної соціальної архітектури з чітким розмежуванням між обмеженою державою та, наскільки це можливо, саморегульованими суспільством і ринковою економікою. Визначення принципів “доброго урядування” є нелегким і часто контроверсійним, однак існує перелік принципів, навколо яких може існувати широкий консенсус, навіть поза межами ліберальних демократій. Такий консенсус частково базується на значній роботі, виконаній Програмою розвитку ООН з питань міжнародного права та прав людини.⁸

- Участь – всі чоловіки та жінки повинні мати право голосу в процесі прийняття рішень або безпосередньо, або через легітимні посередницькі інституції, які їх представляють. Така широка участь побудована на свободах зібрань та словах, а також на можливості брати конструктивну участь.
- Орієнтація на консенсус – серед різних інтересів добре урядування допомагає погодити ці інтереси задля досягнення широкого консенсусу щодо найкращого забезпечення інтересів певної групи та (де можливо) щодо політики і процедур.

⁸ Програма розвитку ООН (ПРООН). United Nations Development Program (UNDP), *Governance and Sustainable Human Development* (1997). Ці принципи з невеликими змінами з’являються в багатьох документах ПРООН. Див., наприклад: *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*, <http://mirror.undp.org/magnet/docs/gov/Lessons1.htm>.

- Стратегічне бачення – лідери та громадськість мають бачення стосовно доброго урядування і людського розвитку на широку та довгострокову перспективу, так само, як і умов для забезпечення такого розвитку. Має місце розуміння історичних, культурних та соціальних ускладнень, пов'язаних з реалізацією цієї перспективи.
- Реагування – інституції намагаються обслуговувати всіх акціонерів та, відповідно, застосовувати адекватні процедури.
- Ефективність та економічність – процеси й інституції дають результат, який найбільше відповідає потребам при найекономнішому використанні ресурсів.
- Підзвітність – ті, хто приймають рішення в Уряді, приватному секторі або громадських організаціях, є підзвітними громадськості та інституційним акціонерам. Така підзвітність має відмінності в залежності від організації, а також від того, чи рішення внутрішні, чи зовнішні.
- Прозорість – будується на свободі доступу до інформації. Процеси, інституції та інформація є безпосередньо доступними для зацікавлених. Є достатньо інформації для розуміння їх діяльності.
- Справедливість – всі чоловіки та жінки мають можливості покращувати і підтримувати свій добробут.
- Верховенство права – правові норми повинні бути справедливими та застосовуватися неупереджено, зокрема, законодавство з питань прав людини.

Як зазначалося вище, оборонна політика формулюється та впроваджується не лише власне оборонною структурою, але й багатьма іншими суб'єктами держави та суспільства. Відповідно, питання урядування у сенсі державного управління може розглядатися на двох рівнях.

На державному рівні урядування стосується того, як різні суб'єкти, такі, як органи державного управління, органи місцевого самоврядування, громадські організації, бізнес-структури та інші, можуть відігравати певну роль у процесах формування і впровадження питань оборонної політики, зокрема, у випадку суттєвої зацікавленості суспільства у цих питаннях.

На рівні оборонної структури можна говорити про організаційне урядування або урядування в "організаційному середовищі". Воно включає ті види діяльності міністерства оборони, з яких воно зазвичай підзвітне Уряду, Президенту (якщо останній виконує функції Верховного Головнокомандувача) та Парламенту (іншими словами, "раді директорів").

Підсумовуючи обговорення "урядування" як концепції, ми можемо прийняти наступне визначення, яке часто розглядається як універсально придатне до кожного із зазначених п'яти типів урядування:

Урядування в сенсі "державного (адміністративного, інш.) управління" є процесом взаємодії між структурами, процесами та традиціями, що визначають те, як застосовуються влада та повноваження, як приймаються рішення, та як громадяни чи акціонери можуть впливати. Фундаментально, це стосується питань влади, стосунків та підзвітності: хто має вплив, хто вирішує та яким чином контролювати тих, хто приймає рішення.⁹

⁹ Там само.

Менеджмент та “оборонний менеджмент”

Термін “менеджмент” історично використовувався різним чином. Він може стосуватися багатьох рішень, необхідних для управління складним виробництвом або неприбутковою організацією, державною структурою або органом місцевого самоврядування. Також можна сказати, що цей термін використовується для пояснення процесу та функцій, що їх виконують менеджери та супервайзори. З іншого боку, менеджмент може бути застосований ким-небудь для керівництва людьми задля досягнення певної приватної мети в умовах зменшення ресурсів та за короткий час. Ми можемо вживати “менеджмент” також і стосовно наукової дисципліни, в якій акумульовано підходи, що базуються на політичній, економічній, соціологічній, психологічній чи антропологічній теорії або філософії, з метою створення систематизованого підходу (теорії) до способів досягнення конкретних цілей шляхом “науково” визначених дій (стратегії, політики), до створення та застосування відповідних організацій або до використання визначених (обмежених) ресурсів.

Корінням сучасний менеджмент походить від адміністрування та бізнесу, що потрібно пам’ятати, коли дехто застосовує менеджерські принципи та практики до інших сфер публічної, приватної або персональної діяльності. “Батьки” менеджменту, такі, як Генрі Файоль, Макс Вебер та Честер Бернард, концентрувалися на повномасштабних організаціях тоді як інші, зокрема, Фредерік Тейлор, Генрі Гант, а також Ліліан та Франк Гільбрет, мали за мету підвищення продуктивності.¹⁰ Обидва напрямки цих ранніх досліджень менеджменту включали наукові дослідження та застосування на практиці й сформували так звану “адміністративну теорію та науковий менеджмент” як основу класичної теорії менеджменту. Адміністративна теорія підкреслювала функції менеджменту і намагалася генерувати широкі адміністративні принципи, які б слугували дороговказами для раціоналізації організаційної роботи. Тейлор та його послідовники, з іншого боку, наполягали на тому, що існує можливість наукового аналізу завдань, які виконують окремі робітники, з метою визначення найбільш продуктивних операцій при мінімальних затратах енергії та ресурсів.

Будуючись на класичних поглядах на менеджмент, сучасні теорії схиляються до врахування особливостей та допомоги в інтерпретації швидких змін характеру сьогodнішніх організаційних систем.

Теорія обставин визначає, що коли менеджери приймають рішення, вони повинні врахувати всі аспекти поточної ситуації та діяти з урахуванням тих, що найбільше впливають на дану ситуацію. Значною мірою мова йде про варіант підходу - “все може бути”. Наприклад, поточні зусилля з ідентифікації найкращого стилю керівництва чи менеджменту можуть призвести до висновку, що найкращий стиль залежить від конкретної ситуації. Якщо хтось веде війська у бій, то авторитарний стиль може бути найкращим. Якщо ж хтось керує лікарнею чи університетом, то більш рекомендованим може бути стиль, що передбачає ширше залучення й доступність для підлеглих.

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

Теорія систем мала значний вплив на менеджерську науку та вивчення організацій. "Система" є сукупністю окремих частин, об'єднаних для досягнення кінцевої мети. Якщо одну частину прибрати або замінити, то суть системи зміниться також. Система може розглядатися як така, що має вхід, внутрішні процеси, вихід та продукт діяльності. Системи підтримують взаємозв'язки між усіма цими чотирма компонентами. В окремій організації на вході подаватимуться ресурси, такі, як сировина, гроші, технології та люди. Ці вхідні ресурси проходять через певні процеси планування, організації, мотивації та контролю з метою забезпечення відповідності цілям організації. На виході буде продукт цієї діяльності у вигляді певних спроможностей. Зокрема, покращення якості життя або підвищення рівня національної безпеки і будуть таким продуктом. В якості зворотньої інформації буде думка користувачів або сприйняття суспільством рівня безпеки, якою опікується держава. Такі загальні рамки можна застосовувати до будь-якої системи, включно зі всіма підсистемами (департаментами, програмами, тощо) організації.

Теорія складності визначає, що події всередині певної організації та її зовнішнє оточення рідко можуть повністю контролюватися, оскільки поступово системи стають все більш складними. У ході своєї еволюції вони також стають більш вразливими (або піддаватимуться дії чинників, що викличуть катастрофічний ефект), тому витратимуть більше енергії на контроль ускладнень. Через витрачання більших обсягів енергії, вони створюватимуть нові структури задля підтримання стабільності. Цей тренд продовжуватиметься до того часу, поки система розділиться, об'єднається з іншою складною системою або остаточно розпадеться на частини.

В інтересах цієї публікації менеджмент може розглядатися як системний процес планування, організації та забезпечення, керівництва та контролю в окремій організації з метою досягнення конкретної спільної (інституційної) мети. Цей процес є одночасно науковим методом і мистецтвом заохочення людей, а також підвищення ефективності та економічності організації. Відповідно, чотирма основними складовими менеджменту є: планування, організація та забезпечення, керівництво, моніторинг і контроль. Ці функції є універсальними незалежно від того, чи менеджер управляє взуттєвим магазином, департаментом чи авіаційним крилом.

Планування є вибором та послідовним визначенням завдань, які потрібно виконати для досягнення організаційної мети. Плани можуть бути стратегічними, довгостроковими або короткостроковими, загальними або на випадок певних ситуацій. План пояснює ціль і підходи (стратегії, політики, принципи) і є основою для прийняття рішень з питань організації та забезпечення.

Організація та забезпечення є діяльністю з координації ролей, завдань та обов'язків, що їх мають виконувати підрозділи або члени організації, а також щодо розподілу необхідних ресурсів між ними з метою досягнення бажаної мети у визначений час. Сюди входить процес залучення, добору, підготовки, розміщення та підвищення кваліфікації особового складу відповідно до визначених ролей і завдань. Якість персоналу та підходи до його організації визначають стиль керівництва.

Керівництво є виконанням функцій мотивації, лідерства та впливу стосовно підлеглих на шляху до досягнення спільної мети. Керівництво вимагає організаційного чуття та вміння, а та-

кож лідерських якостей для мотивації послідовників шляхом створення сприятливої робочої атмосфери. Керівництво може бути ефективним на всьому шляху до досягнення спільної мети, якщо воно супроводжується систематичним моніторингом та контролем.

Моніторинг та контроль є діяльністю менеджера (командира) щодо забезпечення ситуації, коли всі його/її підрозділи упорядковано рухаються у напрямі до цілі. Іншими словами, контроль потрібен для того, щоб у ситуації, коли успіх підрозділу у виконанні його завдання залежить від вжиття заходів іншим підрозділом, таких заходів було вжито.

Ці основоположні концептуальні погляди, теорії, принципи та функції менеджменту стосуються оборонної організації. Вочевидь, своїм корінням термін "оборонний менеджмент" походить від розуміння того, що оборонна організація є великою, складною та багаторівневою структурою, так само, як і будь-яка інша урядова організація або структура великого бізнесу.

Кожна велика організація потребує планування, яке виконується менеджером. Тим чи іншим шляхом він/вона вирішує, як керувати бізнесом та/або що його/її підрозділ буде робити протягом певного часу. Іншими словами, менеджер визначає завдання, яке всі його/її підлеглі будуть виконувати. Велика різниця між виробничим та військовим плануванням полягає в тому, що військові плани на випадок війни завжди умовні, принаймні у мирний час – вони направлені на виконання завдань, які будуть виконуватися лише під час війни.

З іншого боку, планувальник у сфері виробництва готується до реальних операцій, які напевне відбудуться протягом наступного року або на один-два роки пізніше. Оборонне планування, яке стосується загальної готовності до війни, є ближчим до виробничого планування, оскільки його метою є підготовка військ та запасів у певних пропорціях, хоча й на невизначений час.

Кожний менеджер розбудовує, підтримує, організовує та комплектує свою організацію. Менеджер має визначити найбільш економічно вигідну комбінацію ресурсів, яка б забезпечила виконання запланованих завдань. Це ж саме стосується й бачення військового керівника та замислу операції. Обидва це роблять, щоб забезпечити належний контроль за підлеглими та підрозділами в ході виконання планових завдань.

Менеджери та командири направляють і ведуть за собою підлеглих, використовуючи різні навички та інструменти, щоб збільшити мотивацію та фізичну й психологічну мобілізацію, які під час виконання бойових завдань можуть дійти рівня самопожертви. Звичайно, інструменти можуть бути різними, однак вплив на результат виконання завдань буде схожим.

Моніторинг і контроль діяльності дають менеджеру та командиру розуміння ефективності та витратності їх рішень, а також необхідності коригування початкових планів. Незалежно від того, є стратегія контролю ринкового чи бюрократичного типу, вона повинна забезпечувати менеджера або командира змістовною, своєчасною та надійною інформацією щодо прогресу у виконанні та зміни у внутрішньому й зовнішньому оточенні, які можуть потребувати уточнення або повністю нової стратегії.

Тим часом, оборонна організація має декілька суттєвих відмінностей, тому будь-які наміри застосувати бізнесову практику чи адміністративні методи, які мають загальний характер, по-

винні бути попередньо виважені. Ми не шукаємо штучних аргументів для того, щоб зобразити оборону окремим випадком. Водночас специфіка концепції оборонного менеджменту не може та й не повинна бути відірваною від підходів до менеджменту інших державних та бізнесових структур у національному демократичному середовищі.

Відносини між цивільними та військовими, серед іншого, роблять оборонну політику і оборонний менеджмент відмінними від інших видів державної політики та інших моделей менеджменту. Безумовно, конкретна модель цивільно-військових відносин в країні має вирішальний вплив на оборонну організацію та процеси урядування, менеджменту чи командування нею. Унікальна суть військової справи або те, що Семуель Хантінгтон визначив як її "функціональний імператив," іноді вважається обмеженням для застосування принципів і практики інших дисциплін, таких, як менеджмент, адміністрування, керівництво, тощо. Авторитетні дослідники державного управління, адміністрування та менеджменту відмічають, що застосування сучасних концептуальних поглядів із швидко зростаючих дисциплін до оборонної політики "...часто виглядає неадекватним."¹¹

Річард Кон робить висновок, що сьогодні цивільний контроль над військовими становить два типи викликів: для демократій з досвідом дієвого цивільного контролю та військовими організаціями, зосередженими на зовнішній загрозі, викликом є питання про те, чи можуть цивільні забезпечити верховенство у питаннях оборонної політики та прийнятті рішень. Цивільні можуть зустрітись зі значними труднощами у виконанні своїх обов'язків у ситуаціях, коли військові мають високий авторитет, володіють ефективними бюрократичними прийомами, вважають, що їх спроможність до виконання своєї місії під загрозою або не довіряють цивільному керівництву.¹²

Нові демократії або демократії, які щойно з'явилися, без суттєвого досвіду взаємодії уряду та системи цивільного контролю стоять перед ще більшим викликом: забезпечити, щоб військові не намагалися скинути обраний уряд або ігнорувати повноваження цивільних. У цьому випадку головною вимогою є встановлення традиції цивільного контролю, створення надійної системи забезпечення політичного нейтралітету у самій військовій структурі, а також запобігання або, напевне, блокування, будь-якої можливості військового втручання у політичне життя.

Продовжуючи свої міркування, Кон аргументує, що завданням створення сучасної оборонної структури є встановлення та підтримання цивільного контролю над процесами формування та виконання національної політики безпеки. В нових демократіях виклик є більш суттєвим – у своїх намаганнях установити верховенство над військовою діяльністю, цивільні ризикують спровокувати непокору військових, а також за відсутності громадської підтримки можливість, навіть, втручання військових.

Труднощі у застосуванні концепцій, теорій та досвіду цивільного світу до оборони впливають з того факту, що війна, як зазначав Клаузевіц та підтверджено недавнім досвідом Югославії,

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

¹² Richard H. Kohn, "An Essay on Civilian Control of the Military," *American Diplomacy* 2, no. 1 (1997), www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html.

Афганістану, Іраку та Чечні, "має свою власну граматику." Модерні та постмодерні суспільства досягли глибокого розуміння та політичного досвіду з питань прийняття рішень у сфері національної політики безпеки, в якій оборонна/воєнна політика розглядається як головний компонент політики безпеки.¹³ Вони включають адміністрування та організацію (створення оборонного міністерства), нормативно-правові акти (прийняття оборонних законів), парламентський контроль (створення комітету з питань оборони), прозорість для громадськості та підзвітність (підвищення можливостей суспільства впливати на оборонні питання), призначення цивільних до оборонних структур, тощо. В такій обстановці формування, артикуляція та стратегічне балансування інтересів національної безпеки та оборони, розподіл акцентів і загалом ресурсів між сформульованими завданнями і структурами сектору безпеки є питанням виключної відповідальності цивільних політичних лідерів, а не автономної діяльності військових.

Для виконання своєї ролі цивільні лідери використовують такі підходи, як "політичне керівництво," "адміністративний та організаційний менеджмент," "стратегічне і політичне лідерство," "ресурсний менеджмент," "зворотній зв'язок і контроль," тощо. У схожих обставинах військові використовують такі терміни, як "робота штабів" (що відрізняється від "адміністративної роботи"), "командування/управління військами" та "військовий етос і лідерство" (які не співпадають із соціальними й моральними принципами, заснованим на плюралізмі політичним лідерством). Відмінна ілюстрація співіснування цих понять зроблена Пітером Фівером, який стверджує, що "цивільно-військовий виклик полягає у примиренні військових, що є достатньо впевненими для виконання будь-яких завдань, визначених цивільними, та тих же військових, що є достатньо підпорядкованими для виконання лише тих завдань, які цивільні визначають їм виконувати."¹⁴ Оборонна організація (з національної або урядової точки зору), її політичне керівництво та оперативний менеджмент, національна військова ієрархія, а також керівництво всередині оборонного відомства повинні враховувати ці обставини, щоб запобігти деградації відносин між цивільними та військовими у відокремлені та протиставлені групи. У всякому разі, визнання ключової ролі цивільно-військових відносин є критичним для формування та менеджменту оборонних структур.

З урахуванням цих міркувань, важливо чітко розуміти – що саме міністерство (або "департамент") оборони має робити. У країнах із вільнообраними парламентами оборонна структура у першу чергу є урядовою структурою, через яку вибрані виконавці дають вказівки, інструкції та накази своїм військам. По-друге, ці керівні вказівки в оперативних штабах трансформуються в оперативні плани і відповідні вимоги щодо фінансування, людських та матеріальних ресурсів, нормативної бази та інших форм забезпечення. Нарешті, міністерство має бути "центральною адміністрацією" з питань оборони загалом, детально опікуючись персоналом, фінансами, логістикою, закупками, підготовкою, соціальним забезпеченням та інфраструктурою збройних сил.

¹³ Водночас, за невеликим винятком, це навряд чи стосується інших компонентів політики безпеки.

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

З урахуванням усіх цих функцій потрібно створити відповідну концепцію організації та керівництва міністерством оборони. У цьому питанні є три окремих складових – політичне керування, управління діяльністю міністерства та все інше, що може бути визначене як сфера оборонного менеджменту. Ці сфери повинні бути скоординованими, однак, вони потребують окремої концептуалізації, суттєво відмінних професійних навичок, лідерських якостей і команд виконавців, а також базуються на різних нормах і досвіді. Неможливо виконувати всі три основні функції, керуючись однаковими концептуальними та процедурними матрицями. Мета забезпечення держави ефективною, прозорою та підзвітною оборонною організацією вимагає виключної уваги до належної організації і адекватної концептуалізації діяльності у кожній з цих сфер.

Також були пропозиції розглядати оборонну структуру як “велику бізнесову організацію,” якою можна керувати так само, як і бізнесовим підрозділом. Концептуально це означає впровадження “концепції тотального оборонного менеджменту,” що базується на відповідних концепціях і досвіді великих промислових організацій, організованих за функціональною ознакою. Насправді ж, детальний аналіз “оборонного продукту” з політичної, соціологічної та соціально-психологічної точок зору не надає підходящих прецедентів. Продуктами оборони є не лише боєздатність збройних сил,¹⁵ але й суспільне та політичне відчуття безпеки, міжнародний статус країни, національний характер загалом та стосунки з іншими країнами, колективне сприйняття демократії та демократичного урядування, тощо. Виконання такого комплексу різних вимог має на увазі складний і диференційований підхід до оборонної організації та її діяльності.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про певну корисність сучасних теорій і практики менеджменту для пошуку загальних пояснень і керівних вказівок з питань організації та оцінки діяльності оборонних структур. Однак, застосування конкретних прийомів менеджменту повинно бути обмежене діяльністю за межами політичного керування та власне управління діяльністю міністерства, зокрема, кадрового менеджменту, фінансового менеджменту, менеджменту життєвого циклу озброєнь, менеджменту постачання та обслуговування, менеджменту інфраструктури й майна, а також менеджменту програм і ризиків. Сукупний внесок передового менеджменту є важливим для успіху ініціатив з оборонної трансформації.

Публічна адміністрація

Головною ознакою концепції публічної адміністрації є роль громадянського суспільства в процесі урядування. Як добре відомо, громадянське суспільство може існувати лише у ліберально-демократичному політичному середовищі. Тобто, застосування концепції публіч-

¹⁵ Todor Tagarev, “Methodology for Defence and Force Planning,” in *Methodology and Scenarios for Defence Planning* (Sofia: Military Publishing House, 2007): 179-207.

ної адміністрації в її оригінальній формі є можливим, якщо громадянське суспільство існує, воно достатньо розвинуте й консолідоване, а також має волю і здатність впливати на уряд та процеси урядування. З іншого боку, вищі органи державного управління є достатньо зрілими і розуміють, що залучення громадянського суспільства дає уряду більше реальної влади та тривалості і не підриває його авторитету. Вудро Вільсон, один з батьків так званого прогресивного мислення і 28-й президент США, піднімав питання стосовно відповідного рівня участі громадян в урядовому процесі прийняття рішень у своїй статті 1887 року під назвою *Дослідження Адміністрації*. Він сформулював проблему у вигляді: “Якою мірою громадська думка має бути представлена при впровадженні публічної адміністрації?” Його відповіддю було, що громадська думка повинна відігравати роль авторитетного критика. Вільсон не ставив під сумнів право громадськості впливати на адміністрацію; навпаки, питання полягало у тому, як забезпечити участь громадськості.

Макс Вебер, якого вважають батьком сучасної соціології, писав про ідеальний тип цієї організаційної форми у ході дослідження феномену адміністративної бюрократії. Бюрократія, за Вебером, базується на таких принципах, як фіксовані межі юрисдикції, офісна ієрархія та рівні визначених повноважень. Структура бюрократії має бути постійною і мати наступні характеристики: просування на основі заслуги, забезпеченість під час перебування на посаді, пірамідальна структура, повноваження на керівних посадах та система чітких правил. За Вебером, бюрократія передбачала, що індивід за результатами праці просувається по посадах від низу до верху пірамідальної структури, отримуючи додаткові повноваження та платню на цьому шляху. Теорія бюрократії Вебера зберігає значення й сьогодні. Однак, його постулат “єдиноначальності” (усі накази надходять від однієї особи зверху вниз) піддавався критиці.¹⁶

Видатний учений і письменник Петер Ф. Друкер вважає, що концепція публічної адміністрації походить від менеджменту.¹⁷ Згідно з його аргументацією, після Великої Депресії люди були сердиті на всіх менеджерів бізнесу, що не змогли впоратися з викликом швидко зростаючої промисловості та не змогли запобігти економічній і соціальній катастрофі з глобальними наслідками. Для того, щоб уникнути негативного ставлення до менеджерів публічної сфери управління та послуг, вони були відокремлені від скомпрометованих бізнесових менеджерів шляхом запровадження концепції публічної адміністрації.¹⁸ Головною метою цієї нової дисципліни було

¹⁶ Джеральд Гарвей вважає, що головним питанням класичної організаційної теорії є розподіл повноважень та професійних знань всередині організації. Дійсно, значна частина сучасної літератури фокусується на протиставленні переваг одноосібного керівництва та горизонтального розподілу повноважень з відповідними ризиками. Див: Gerald Garvey, ed., *Public Administration: The Profession and the Practice* (New York, NY: St. Martin's Press, 1997).

¹⁷ Насправді, люди цікавилися сферою, яка сьогодні відома як публічна адміністрація, ще з часів, що передували Платоновій “Республіці”, в якій він розмірковував над адміністративними аспектами урядування.

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

чітке відокремлення процесу управління у публічному секторі від політичного процесу та бізнесової практики.

Дійсно, дослідники традиційно зосереджуються на таких сферах публічної адміністрації, як класична організаційна теорія, Вільсоновське протиріччя між політикою та адміністрацією, федералізм та менеджмент працюючих. Нещодавно сферу публічної адміністрації було розширено за рахунок включення політичного аналізу, економіки для публічних менеджерів, теорії мотивації, лідерства, етики, теорії прийняття рішень, менеджменту конфліктів, ефективності й економічності, бюджетування, підзвітності, представництва громадськості, міжурядових стосунків та менеджменту персоналу. Той факт, що публічна адміністрація включає елементи широкого кола таких дисциплін, як психологія, економіка, політологія, організаційна теорія та адміністративне право, вказує на те, що не існує поняття "найкращого способу управління." Не кажучи вже про те, що питання й проблеми публічної адміністрації вже не є тісно пов'язаними з реальністю – фактично, вони є настільки ж адекватними сьогодні, як були і сто років тому.

Диференціація між політичним урядуванням та управлінням адміністративними структурами в інтересах громадянського суспільства служить ключовим елементом широко розповсюджених сучасних концепцій і практик публічної адміністрації. У нещодавно випущеній книзі Антоні Бертеллі та Лоренс Лінн підсумовують досвід і теоретичні пошуки в основних публікаціях з питань публічної адміністрації та роблять висновок, що "вони демонструють процес професійної аргументації, який досліджує співвідношення між демократичними цінностями; небезпеку від неконтрольованих, політично корумпованих та безвідповідальних бюрократів; корумпованість законодавчого процесу; поверховість громадського контролю над адміністрацією; а також труднощі створення законодавчих та виконавчих інституцій, які могли б урівноважити повноваження і контроль у конституційно прийнятному вигляді."¹⁹

Політично-адміністративне протиріччя лежить в основі обговорення концепцій та теорії публічної адміністрації. Джерелом протиріччя є те, що політика й адміністрування служать різним намірам. Існує очевидна різниця між обраними посадовцями, які уповноважені суспільством правити, та укомплектованими експертами адміністративними органами, які відіграють – на практиці, якщо не на законних підставах – подвійну роль. З одного боку, забезпечуючи підтримку вищим керівним органам у виконанні їх повноважень, а з іншого, захищаючи інтереси суспільства від політичного волюнтаризму. Головною метою обраних посадовців є генерування ідей, визначення суспільних цілей, а також прийняття рішень з питань ресурсів, діяльності та законодавства з метою реалізації своїх ідей. Метою публічних адміністраторів є надання незаангажованих порад з питань планування та впровадження політичних рішень. У такому розумінні протиріччя "адміністрування лежить поза межами сфери політики."²⁰ У сто-

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

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

сунках між цими двома сферами політики зобов'язані організувати та направляти публічну адміністрацію максимально можливою політично мірою. Однак, з іншого боку, адміністратори мають бути професіоналами у своїй сфері, нейтральними з питань виконання своїх обов'язків та організованими згідно з професійною ієрархією, відокремленими від політичного рівня, однак під політичним контролем та керівництвом.²¹

У разі застосування до оборонної структури, концепція публічної адміністрації повинна відображати той факт, що на додаток до політиків та адміністраторів суб'єктом також стає і корпус військових професіоналів. Ці три сторони складають "смертельний трикутник" оборонної організації. Місце нагорі для політичного (обраного) керівництва здається зрозумілим, хоча навіть це іноді ставиться під сумнів у деяких країнах. До таких країн відносять ті, які впровадили "пруський тип" вищої ланки військової організації – "Генеральний штаб," підпорядкований прямо або принаймні неформально главі держави, а не міністрові оборони. Роль адміністрації у цій моделі також може ставитись під сумнів з огляду на те, що нібито саме Генеральний штаб, а не адміністрація, володіє належною оборонною кваліфікацією. Інтерес Генерального штабу полягає у зацікавленості бути єдиним органом, що представляє і презентує оборонну думку політикам, а також бути підпорядкованим якнайменшому числу рівнів державної ієрархії (як мінімум, не бути підпорядкованим оборонній адміністрації). Такого паралелізму неможливо уникнути навіть тоді, коли міністр оборони має формальний контроль над вищим військовим керівництвом. Ця обставина піднімає багато питань, пов'язаних з цивільно-військовими відносинами та ефективністю оборонної структури. Найбільш важливими серед них є:

- відсутність внутрішніх механізмів пошуку балансу між пріоритетами вищого військового командування та міністра оборони (у випадку розбіжностей, остаточне рішення приймає прем'єр-міністр або президент);
- єдине джерело професійної точки зору ("хто ще володіє оборонними питаннями краще, ніж вище військове керівництво?"), і, відповідно, відсутність альтернативних думок;
- обмежені можливості для ефективного цивільного контролю (на практиці, лише персонально міністр має контроль);
- надмірна чисельність штабів із значним дублюванням структур та функцій;
- неможливість застосування сучасних методів та прийомів менеджменту (Генеральний штаб працює як військовий штаб, навіть виконуючи абсолютно адміністративні функції).

Альтернативним організаційним рішенням було б застосування так званої концепції "інтегрованого міністерства оборони." Вона ґрунтується на припущенні того, що стратегічним командувачем збройними силами у мирний та воєнний час є політична осо-

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

ба – зазвичай президент та/або міністр оборони, а не вищий військовий керівник. Роль військового керівництва полягає у наданні порад уповноваженим політикам та в організації виконання їх рішень всередині збройних сил, тобто він/вона не мають прямих командних повноважень. У таких випадках, військовий штаб організується як “об’єднаний штаб”, а внутрішній баланс забезпечується через рівність двох вищих професійних позицій – вищого військового керівника та вищого цивільного адміністратора. У випадку розбіжностей між поглядами військових та цивільних арбітром буде міністр оборони. Найвищим рівнем оборонної організації є інтегрована структура, коли департаменти у складі цивільного та військового персоналу готують спільну професійну думку, а їх позиція ґрунтується на консенсусі.

У будь-якому випадку існує принципове питання щодо різниці між вибраним політичним керівництвом та професійними цивільними й військовими адміністраторами – чи зможе професійний компонент надати підтримку політикам у питаннях формування та впровадження оборонної політики без розмивання своєї ідентичності ефективних менеджерів. Професійні адміністративні державні службовці та вище військово керівництво відіграють унікальну роль у демократичній політичній системі. Вони працюють на перехресті між політичним та адміністративним світами (плюс військово командування у випадку оборони) і визначають як спосіб функціонування демократії в інтересах суспільства, так і рівень економічності оборонної політики у створенні “оборонного продукту” за обмеженості національних ресурсів, призначених на оборону. Незважаючи на бажання цих менеджерів та командирів просто виконувати свої обов’язки, вони не можуть уникнути того факту, що їхня роль обумовлює значну постійну увагу та оцінювання їх діяльності, повноважень і цінностей у ході забезпечення потреб вибраних посадовців, які діють у ще більш вимогливому середовищі.²²

Щоб розв’язати протиріччя між політичними й адміністративними ролями, деякі країни розміщують політичних призначенців всередині адміністративної структури міністерства оборони. Зазвичай, це посади директорів або керівників найважливіших департаментів щодо формування та впровадження оборонної політики. Як правило, ці позиції чітко визначені у керівних документах. Це потрібно для запобігання спробам політизації оборонної адміністрації. У деяких випадках законодавчо визначеними нормами встановлюється кількість службовців, яких міністр може призначити на політичних підставах. Ряд урядів визначили за потрібне застосувати гнучкий підхід, зокрема, у таких сферах, як міжнародне військово співробітництво, оборонна політика і планування та ресурсний менеджмент. Всі політичні призначенці приходять на посади разом з міністром та можуть звільнитися разом із відставкою міністра, не зважаючи на законодавство про працю. Однак, у кожному випадку, застосування варіанту “політичних призначенців” потребує чіткого законодавчого визначення.

²² Питання поставлені професором (Department of Public Administration, University of Kansas) та мером Джоном Налбандяном, “Reflections of a ‘Pracademic’ on the Logic of Politics and Administration,” *Public Administration Review* 54, no. 6 (November-December 1994): 531-536.

Лідерство

Оборонна структура вочевидь є єдиною серед усіх інших урядових структур, що однозначно залежить від лідерських якостей керівника. Перед тим, як глибше розглянути інтегровану концепцію оборонного менеджменту, важливо зрозуміти різницю між менеджментом та лідерством. Сильний і харизматичний лідер на чолі оборонної структури зможе подолати значну частину тих проблем менеджменту, які рідко зустрічаються у великих прибуткових організаціях. Лідери змінюють організації та людей. Як зазначає Міхаел Маккобі, менеджмент є функцією, яка виконується у будь-якій діяльності, водночас лідерство – це такі стосунки між лідером та підлеглими, які додають в організацію енергію.²³

ЛІДЕРСТВО	МЕНЕДЖМЕНТ
Лідерство передбачає інтегруючі стосунки	Менеджери керують шляхом примушування людей виконувати їх вказівки
Лідери апелюють до ентузіазму та збуджують емоції для керування людьми	Менеджери використовують формальні, раціональні методи керівництва
Лідери думають інноваційно	Менеджери думають у контексті отримання прибутку
Лідери слідують своїй інтуїції, що може мати більші переваги для оборонної структури	Менеджери виконують свої функції "по статуту" і дотримуються формальних процедур своєї організації
Організації часто бувають більш лояльними до лідера, ніж до менеджера	Коли новий лідер налаштований до змін, це може призвести до конфлікту з традиційними менеджерами
За лідером слідують	Менеджер слідує
Лідер вірить, що організація може працювати краще	Менеджер знає, як працюють усі складові організації

Мал. 1: Головні відмінності між лідерством і менеджментом

Згідно з сучасними поглядами, менеджери, в принципі, є адміністраторами – вони пишуть плани, затверджують бюджети, контролюють діяльність та оцінюють прогрес. У кожній великій організації функція менеджменту насправді виконується кількома менеджерами на різних рівнях – не обов'язково виконувати всі функції тим самим людям. Це означає, що команда менеджерів, більшою мірою ніж будь-хто з них персонально, є найважливішим чинником для успіху організації. Більш того, деякі функції можуть виконуватися командою (департаментом, відділом, виробничою бригадою), в той час як інші можуть делегуватися індивідуально для менеджерів, таким чином звільняючи команду для виконання своїх основних обов'язків. Наприклад, група дизайнерів може делегувати адміністративні функції окремому менеджеру. У такому контек-

²³ Michael Maccoby, "Understanding the Difference between Management and Leadership," *Research Technology Management* 43, no. 1 (January-February 2000): 57-59.

сті менеджер є лідером лише тією мірою, якою співробітники зобов'язані виконувати вказівки, що обумовлені його конкретною функцією.

У сфері оборони лідерство має стратегічну важливість. Його роль полягає не лише у формуванні чесного бачення майбутнього стану національної оборони, збройних сил та людей у сфері оборони, формулюванні повноцінної стратегії, створенні адекватної організації для виконання положень стратегії, а також забезпеченні цієї організації необхідними ресурсами, але й у відборі талантів (людей, здатних виконувати ключові обов'язки), мотивації цих індивідуумів до праці продуктивної та інноваційної, бути лідером організації під час виконання усіх менеджерських функцій і, загалом, будувати довіру і впевненість.

Командування та контроль (управління військами)

Командування та контроль (за вітчизняною термінологією приблизно дорівнює терміну "управління військами," *прим. перекладача*) є інструментом та механізмом для досягнення конкретних результатів або вартостей (наприклад, виконання військового завдання). Командування та контроль полягають у зосередженні зусиль ряду компонентів (індивідуально або у складі підрозділу) та ресурсів з метою досягнення певної мети або виконання завдання. З цієї точки зору, на рівні концептуалізації командування та контроль можуть бути ще одним синонімом менеджменту. Схожість особливо помітна, коли менеджмент пояснюється за допомогою моделі загального процесу прийняття рішень.

Словник НАТО визначає термін "командування" як "повноваження, надані представникові збройних сил для керування, координації та контролю військових структур", під якими розуміють також і відповідну відповідальність та діяльність щодо виконання наказів, пов'язаних з проведенням операцій.²⁴ Так само, *Словник військових та асоційованих термінів МО США* визначає термін "командування й контроль" як "застосування влади відповідно призначеним командиром та керівництвом підлеглими й приданими силами для виконання поставленого завдання..."²⁵

Водночас, військові різних країн мають особливості досвіду застосування "командування й контролю."²⁶ Тому експерти радять не копіювати визначення НАТО, США або іншої країни, а зосереджуватися на розумінні суті й потенціалу конкретного підходу до командування й контролю, щоб сформулювати конструкцію, яка найбільше відповідає власним реаліям. Девід Альбертс та Річард Гейес якраз з цієї точки зору формулюють філософію командування й

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

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

²⁶ Читачі, яких цікавить еволюція американської та інших концепцій і моделей командування й контролю, можуть знайти корисну інформацію на сайті *Command and Control Research Program*, www.dodccrp.org.

контролю.²⁷ Вони пояснюють командування й контроль через призму потенційно універсального застосування і визначають такі його принципові функції:

- Визначення замислу. З точки зору командування, замисел може визначатися як “стислий вираз мети операції та бажаного кінцевого стану. Він також може включати оцінку командиром замислу командування противника, а також оцінку того, де і якою мірою допускати ризик під час операції.”²⁸ У цьому визначенні термін “командир” не є обмеженим у рамках конкретного рівня системи управління або залежним від цивільного чи військового статусу командира. Мати адекватний замисел не є достатнім, оскільки командир ще має адекватно довести його до підлеглих, щоб гарантувати розуміння та погодження штабу та/або командирів бойових частин і підрозділів. Замисел також повинен відповідати основам національної стратегії безпеки та оборони.
- Визначення завдань, відповідальності та питань взаємодії. Традиційне уявлення про командування та контроль передбачає систему наперед визначених ієрархічних стосунків, які значною мірою є усталеними. Однак, бути завжди впевненим у існуванні ієрархії чи статичних взаємовідносин та призначень не можна. Завдання, відповідальність та питання взаємодії можуть бути результатом самоорганізації або змінюватися в залежності від часу та обставин. Визначення завдань, відповідальності і питань взаємодії потрібні для підтримки, заохочення або обмеження певних типів поведінки. У новітніх концепціях, на кшталт мережево-центричних бойових дій, співробітництво є одним із таких типів поведінки. Девід Альбертс та Річард Геїєс пропонують, що інтегрована оцінка якості оборонної структури, тобто її здатність до конкретного визначення завдань, відповідальності та питань взаємодії, а також їх зміни в ході виконання функцій, потрібних для досягнення визначених завдань, повинна включати окремі оцінки щодо: 1) повноти визначених завдань (чи всі необхідні завдання та відповідальності визначені?); 2) встановлення потрібних зв'язків взаємодії; та 3) чи підлеглі знають і розуміють те, що від них очікується (щодо виконання своїх завдань). Питання дублювання завдань та нестиківки також мають оцінюватись.²⁹
- Встановлення правил та обмежень. Комплект постійних та змінних правил і обмежень повинен бути встановлений всередині системи командування й контролю. Правила та обмеження, що відображають особливі культурні, соціальні традиції і норми поведінки, прийняті в країні, а також традиції оборонної структури мають бути постійними. А ті, що відображають еволюцію оборонних завдань, обстановки, доктрин, спроможностей та гнучких правил поведінки в залежності від обставин, по-

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

²⁸ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*.

²⁹ Alberts and Hayes, *Understanding Command and Control*, 41.

винні бути змінними. Рівень, до якого встановлені правила та обмеження розуміють, приймають та виконують, визначає один з найважливіших критеріїв якості командування та контролю.

- Моніторинг та оцінка обстановки і прогресу. Один з принципів організації оборонної діяльності ґрунтується на попередній розробці планів, які мають виконуватися пізніше – після належної організаційної роботи та підготовки. Весь комплекс початкової обстановки та підготовки може змінюватися. Таким чином, невід’ємною частиною будь-якої системи командування й контролю є здатність фіксувати зміни та робити уточнення. Моніторинг та оцінка за будь-якого підходу до командування й контролю повинні відображати всю повноту обстановки, її розвиток та весь процес планування, підготовки і виконання завдань.
- Натхнення, мотивація та зміцнення довіри. Ці три взаємопов’язані функції, що зазвичай асоціюються з лідерством, визначають: 1) міру, до якої окремі учасники готові діяти; та 2) суть стосунків, що відбуваються. Ступінь проявів, до якого учасники можуть надихатися, мотивуватися і довіряти один одному, потенційно впливає на взаємозв’язки по всіх спектрах – інформаційному, пізнавальному та соціальному. Об’єкти довіри можуть бути різні, включно з окремими особами, організаціями і носіями інформації, а також зразками та системами озброєння.³⁰
- Підготовка й освіта. Кожна система командування й контролю обов’язково потребує знань і вмінь, що є продуктом освіти та підготовки. Це, звичайно, не означає, що впровадження новітніх військових технологій призводить до необхідності перенавчати всіх солдатів та інженерів.
- Забезпечення. Наявність ресурсів є важливим чинником, що визначає реалістичність втілення задуму і адекватність організаційних заходів. Те, наскільки вміло ресурси призначені та використані, часто є визначальним чинником щодо вірогідності досягнення визначеної мети. Питання забезпечення ресурсами має бути досліджене як із точки зору самої структури та її основних завдань, так і з точки зору довгострокової перспективи. Довгострокова перспектива оборонної структури пов’язана зі створенням оборонних спроможностей. Забезпечення в контексті виконання завдань майже завжди зосереджується на найближчому майбутньому, водночас передбачає планування наявних ресурсів та підтримку операцій на довший період.

Девід Альбертс та Річард Гейс вказують на свідчення про те, що ці ключові функції асоціюються з командуванням та контролем для будь-якої оборонної структури та її завдань. Функції можуть виконуватися у багато різних способів. Ці відмінності зводяться до специфіки визначення повноважень і стосунків, прийняття рішень, процедур, організації потоків інформації та порядку доповідей. Особливості застосування цих функцій визначають особливості тієї чи іншої моделі командування й контролю.

³⁰ Там само, 43-44.

До питання концепції оборонного менеджменту

Розробка повноцінної концепції менеджменту для оборонної структури тісно пов'язана з питанням: наскільки особливою є національна оборона порівняно з іншими національними інституціями? Відповіді можна знайти у багатьох теоретичних роботах та на практиці – між “повністю відрізняється,” “відрізняється у деяких аспектах” та “повністю схожа”. Якщо зосередитися на демократичному спектрі політичної організації в суспільствах, то відповіді залежатимуть від ступеня лібералізму у конкретному суспільстві. Три наведені варіанти відрізняються як у вузькому, так і в широкому сенсі.

У першому випадку, “повністю відрізняється” може означати повне виключення оборони з системи національної державної служби у сенсі правового статусу, прав людини і громадянина, організації невійськових сегментів, процедур забезпечення ресурсами, прозорості та підзвітності.

У другому випадку, “відрізняється у деяких аспектах” означає, що конкретне суспільство та держава мають повноцінний набір інструментів забезпечення національної безпеки, призначенням яких, як правило, є гарантування безпеки суспільства. Тобто оборона повинна відрізнитися від інших суспільних інституцій лише у надзвичайних ситуаціях та питаннях.

Третій випадок, “повністю схожа”, зазвичай можна спостерігати у зрілих ліберальних демократіях, де добре розвинене суспільство запровадило механізми повного об'єктивного і суб'єктивного контролю й відповідальності для структур сектору безпеки. Потужний та ефективний цивільний контроль тримає державні інституції, включно з національною обороною, в однаковому статусі.

У своєму нещодавньому дослідженні Тансу Демір та Ронал Ніхан аргументують, що протиріччя між політикою та адміністрацією продовжує впливати на публічну адміністрацію головним чином через те, що багато адміністраторів все ще дотримуються етики своєї нейтральної компетенції, щоб захистити свою незалежність від політичних втручань.³¹ Це є особливо важливим у сфері оборони, де відокремлення військових від політики є не лише важливим для самої структури, але навіть є життєво важливим для суспільства. У кожному випадку, в процесі розвитку сучасної оборонної структури потрібно знайти шлях для зменшення напруги у стосунках між трьома основними функціональними сферами оборони – сферами політики, адміністрування та командування в особливих випадках. Необхідно мати чіткий розподіл повноважень та завдань між політиками, менеджерами і командирами, при цьому забезпечуючи згуртованість самої структури та координацію всіх організаційних процесів. Це дуже нелегко і кожна країна вибирає власний шлях, який ґрунтується на історичних традиціях, соціальному розвитку та бюрократичній культурі загалом.

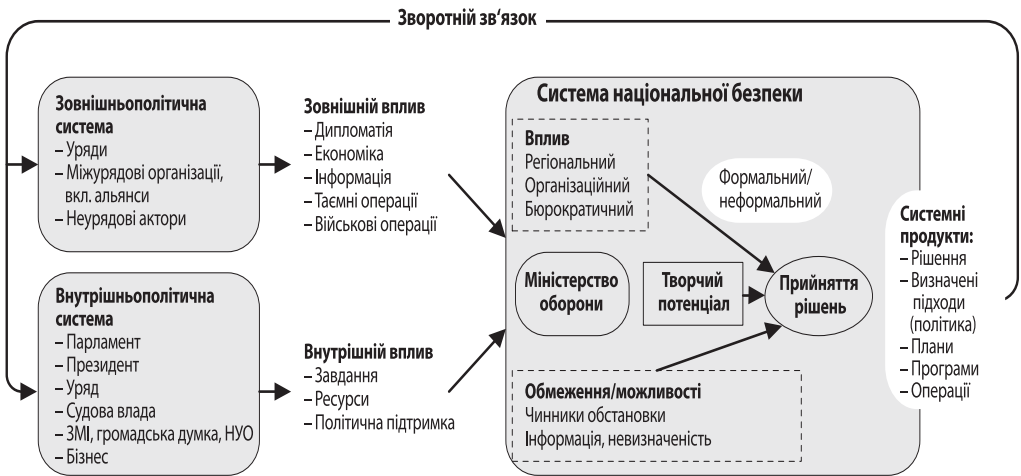
Підхід соціальних систем

Міністерство оборони – це велика, надзвичайно складна організація, незалежно від того, яку чисельність мають національні збройні сили. Гарольд Лівітт охарактеризував такі ор-

³¹ Demir and Nyhan, “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice,” 81.

ганізації як “жвавий комплекс взаємопов’язаних систем, що призначені виконувати складні функції.”³² Розуміння сучасної оборонної структури починається з усвідомлення того, що національна оборона як політична та соціальна функція держави/уряду функціонує у контексті соціальних систем. Незважаючи на те, як добре проекти рішень з питань національної оборони обґрунтовані інформаційно та аналітично, їх кінцевий вигляд визначається міркуваннями зовнішньої політики, внутрішньою політикою, внутрішньоурядовими стосунками, публічно-приватними інтересами і навіть індивідуальною поведінкою. Із закінченням колишнього ідеологічного і стратегічного протистояння та нинішнім швидким наступом глобалізації й інформації, політичне і соціальне середовище змінюється швидко та різними шляхами. Сучасні стосунки у суспільстві є складними, різноманітними та динамічними. Корисним підходом до пояснення суті урядування у сфері оборони буде його пояснення через оперативні терміни – що це таке, яка мета його діяльності та яку користь воно приносить суспільству і самій оборонній структурі.

Дотримуючись такої логіки та основ теорії менеджменту, буде корисним розглянути зовнішній і внутрішній контекст оборонного менеджменту в якості взаємодіючих систем соціального типу.³³ Очевидно, що оборонна система розташована серед найбільш важливих соціальних систем – системи міжнародної політики, до якої належить країна, та конкретної



Мал. 2: Системний погляд на процес прийняття рішень з питань оборонної політики

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

³³ Коротко кажучи, соціальна система складається з двох або більше соціально значимих акторів, які взаємодіють різними способами у процесі досягнення спільної цілі або мети.

національної соціальної системи. Обидві мають особливий, а в багатьох випадках дуже різний "вплив" на оборонний менеджмент (див. Мал. 2).³⁴

Міжнародна система впливає через певний ряд уявлень про загрози, дипломатичні маневри, розвиток військових технологій та, серед іншого, створення альянсів і тимчасових коаліцій. Міжнародна система є багатокомпонентною і загалом містить у собі суттєвий конфлікт. Водночас найбільш впливові її члени використовують прямі стосунки або міжнародні норми та організації для обмеження цього конфлікту у його ядерному, екологічному, гуманітарному та торговельному вимірах. Термін "демократична спільнота" може здаватися штучним для декого, однак, він пояснює політику (включаючи оборонну політику) тих урядів, які поділяють спільні цінності й оцінки загроз, а також роблять внесок у запобігання, стримування та розв'язання конфліктів. Хоч поведінка країн і домінує у міжнародній системі, міжнародний вплив на національну оборону також визначається впливом організацій міжнародної безпеки та оборони, а також неурядовими організаціями соціального (наприклад, Міжнародна амністія, Грінпіс) або комерційного характеру.

Національна система визначає роль і завдання оборонної структури, її стратегію та організацію, а також забезпечує наявними ресурсами, головним чином, з урахуванням сприйняття в суспільстві стану безпеки-небезпеки. Хронічно відчуваючи недостатність безпеки, деякі суспільства поводяться підозріло, дратівливо та радикально у соціальних і політичних питаннях. Загалом, вони схильні до більшого обмеження громадянських та демократичних свобод і до радикальних підходів з питань статутів, оборонних бюджетів, а також можуть з більшою легкістю запроваджувати широкомасштабні реструктуризації та надзвичайні заходи. Оборонна структура повинна мати здатність поглинати всі ці чинники, використовуючи свій науковий потенціал та виробляючи такі сигнали на виході, які одночасно задовольнятимуть і національну, і міжнародну системи за критеріями раціональності та відповідності обстановці. Організаційна архітектура є важливою у цьому процесі, однак, більш вирішальним буде вплив бюрократичної культури, організаційна поведінка та люди всередині структури. З цієї точки зору жодне міністерство оборони не є схожим на інше навіть у зрілих демократіях. Якщо сказати більш ілюстративно, то оборонний менеджер, який не здатен бачити живих людей за картами й схемами, напевне приведе до значних проблем.

Підсумовуючи сказане, міжнародна та національна політичні системи здійснюють складний, безперервний стратегічний і ситуаційний вплив на процес прийняття рішень у сфері оборонної політики. Вони також можуть розглядатися як "замовники" національного "оборонного продукту". Особливе значення для процесу формування оборонної політики має міжнародна безпекова ситуація, міжнародний та безпековий імідж країни, урядова оборонна політика і роль окремих впливових чинників на її формування та впровадження.

Сама по собі оборонна структура може розглядатися як соціальна система. Вона має всі риси, притаманні суспільству, такі як традиції, культура, динаміка, внутрішні стосунки, включно з особливостями політичної трансформації від тоталітаризму до демократії. Оборонна струк-

³⁴ Адаптований варіант діаграми використовується: Richard Norton in "Policy Making and Process: A Guide to Case Analysis," in *Case Studies in Policy Making*, ed. Hayat Alvi-Aziz and Stephen F. Knott, 11th edition (Newport, RI: Naval War College Press, 2008).

тура твориться людьми з їх особливою культурою, інтересами і пріоритетами, які різняться не лише від країни до країни, але й у залежності від певного "історичного моменту", особистих уподобань та цілей.³⁵

Вона має специфічну організацію й оперує на основі (часто) унікальних норм, настанов і процедур з метою перетворення фінансових, матеріальних, людських та інформаційних ресурсів, що надаються суспільством у "оборонний продукт." Усе це складає внутрішній контекст оборонного менеджменту. Його характерним аспектом є те, що прийняття рішень з найбільш вагомих оборонних питань не обмежується стінами як самого міністерства оборони, так і урядовими.

Глава держави та, особливо, законодавча влада відіграють особливу роль, яка у багатьох випадках відображає баланс національної політичної влади, а не лише логіку оборонних питань. Усе це разом складає характерний елемент оборонного менеджменту – його фундаментальний цивільно-військовий характер. Цивільно-військові відносини відіграють ключову роль у оборонному менеджменті, і це саме те, що робить оборону відмінною від будь-якої іншої урядової структури.

Формулювання, стратегічне балансування та захист інтересів національних центрів політичної влади – все це входить до сфери відповідальності цивільного керівництва, в той час, як військові відповідають за виконання. Це створює передумови для конфлікту. Конфлікт є присутнім і "природним" для демократичного суспільства, а оборонне урядування має долати його через застосування влади керівництва та використання менеджерських якостей. Тут важливо підкреслити, що саме у цьому контексті застосування чисто бізнесових підходів до управління національною обороною може призвести до невдач. Так само, як і намагання застосовувати повністю забюрократизовані процедури планування та бюджетування, які ігнорують досягнення бізнесового менеджменту.

Отже, найбільш важливий внутрішній вплив на формування оборонної політики мають оборонна структура з її людським, фінансовим і матеріальним ресурсами, національна військова доктрина та зрілість національних цивільно-військових відносин.

Інтегрований контекст оборонного менеджменту

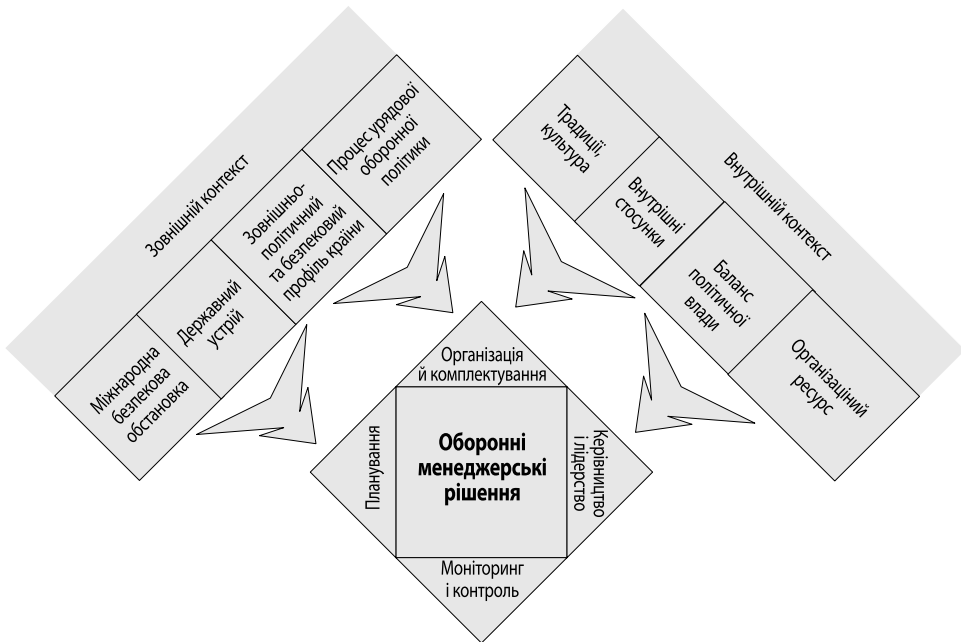
З метою використання оборонного менеджменту в якості раціонального інструменту у оборонному будівництві, процеси реформування або трансформації мають починатися з того, що всі учасники процесу – політики, менеджери та командири – діють у специфічному зовнішньому і внутрішньому контекстах. Для політиків, менеджерів та командирів важливо розуміти й усвідомлювати – як ці контекстуальні особливості впливають на розвиток оборонної структури та її діяльність. Весь комплекс формування, виконання та

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

оцінки оборонної політики вказує на єдність зовнішнього та внутрішнього контекстів для оборонної структури (див. Мал. 3).

Результат діяльності ("продукт") оборонної системи в соціальному контексті виглядає як громадське та соціальне усвідомлення безпеки, а також як оборонні та військові спроможності, що можуть бути використані урядом у різних формах для виконання багатьох завдань. Оцінка ефективності "оборонного продукту" є специфічною проблемою менеджменту. Існування численних центрів впливу спричиняє різні підходи до оцінювання – те, що влаштовує міністра оборони, може не влаштовувати вище військове керівництво, а те що влаштовує військових, може не сприйматися суспільством і т.д.

З точки зору бізнесового менеджменту, оцінка оборонного продукту також ускладнюється відсутністю "конкурентів" чи "тестування ринком." Це може спостерігатися навіть всередині військової системи на базі видів збройних сил. Фактом є те, що кожний вид – сухопутні війська, флот чи повітряні сили – має унікальні спроможності, доктрину, культуру і традиції, створює ще одне підґрунтя для конфлікту, яке керівництво має регулювати з використанням переважно менеджерських підходів. У більш загальному контексті, нечітко визначені стосунки між результатами діяльності організації та міжнародними наслідками ускладнюють визначення конкретного внеску в національну безпеку з боку кожної окремої структури безпеки. У цій сфері такі речі, як сприйняття та ідеологія можуть мати таке ж значення, як і статистичні дані – оцінка ефективності, ускладнена соціальними, політичними, міжнародними та психологічними чинниками.



Мал. 3: Внутрішній та зовнішній контексти оборонного менеджменту

Висновок

Оборонний менеджмент застосовує широкий ряд робочих методів, таких, як операційний, системний та структурний аналіз, планування і програмування, моделювання, створення альтернатив, оцінки діяльності та процесу вдосконалення, менеджменту проектів, оцінки ризиків та багато інших методів і підходів, які торкаються різних сторін формування та впровадження оборонної політики. Він є головним інструментом забезпечення ефективності зусиль з оборонної трансформації.

Детальний розгляд декількох питань оборонного менеджменту дається у наступних розділах. Цей розділ розглянув особливості понять урядування, менеджменту, адміністрування, лідерства та командування, а також роль цивільно-військових відносин у визначенні особливостей менеджменту оборонної організації серед усіх інших державних установ та бізнесових організацій. Отже, цей розділ встановлює належний контекст для детального ознайомлення з оборонним менеджментом, а також для будь-яких спроб удосконалити окремий механізм оборонного менеджменту або оборонну структуру в цілому.

Розділ 2

Оборонне планування – ключові процеси оборонного менеджменту

Тодор Тагарєв

Вступ

Багато парламентів та оборонних структур у країнах-партнерах, так само, як і в деяких нових членах НАТО, все ще мають труднощі з концепцією оборонної політики, співвідношенням між політикою та плануванням, концепцією спроможностей, зв'язком між планами та бюджетами, співвідношенням між структурними змінами і технічною модернізацією та іншими важливими й вартісними заходами. Це не викликає великого здивування, оскільки, на відміну від НАТО, процеси прийняття рішень та планування у Варшавському договорі були повністю централізовані. Столиці країн Варшавського договору, за винятком Москви, не мали ніяких або мали дуже обмежені знання та досвід з питань оборонної політики і планування.

На додаток, у 1990х роках оборонні структури колишніх країн Варшавського договору та пострадянських республік становили лише невелику частину незрілих і загалом слабких демократичних інститутів. Навіть під впливом занепадаючих економік та відсутності очевидного противника вищі політичні та військові керівники вважали безпечнішим проводити лише поверхневі зміни, а також дотримуватися успадкованих організаційних структур та моделей

їх розвитку. Одним з результатів цього було те, що на момент вступу до НАТО дуже мало хто з нових членів міг зробити помітний внесок у спроможності Альянсу.¹

Зважаючи на зазначене, цей розділ розглядає значення оборонної політики та важливість прозорості довгострокових планів і планів структурних змін для демократичного урядування у сфері оборони. Також розглядаються різнотермінові чинники та взаємозв'язки між відповідними процесами з метою пояснення того, чому і як оборонне планування є ключовим для процесу оборонного менеджменту. По-третє, цей розділ коротко знайомить читача з альтернативними підходами до оборонного планування. Четверта частина презентує рамкову модель поєднання цілей воєнної політики та структурних змін, а також пояснює роль планування ризиків. Заключна частина коротко торкається контекстів національного процесу оборонного планування і ще раз наголошує на важливості прозорості процесу прийняття рішень для демократичної підзвітності, ефективності та економічності в оборонному відомстві.

Питання, що розглядаються в цьому розділі, не є унікальними для кандидатів на вступ до НАТО та країн-партнерів. Ми впевнені, що цивільні та військові експерти з будь-якої країни, яка розбудовує демократичне урядування у сфері оборони, отримують користь від кращого розуміння взаємозв'язків між викликами безпеки і політичними завданнями для оборонного планування з одного боку, а також між оборонним плануванням та механізмами ресурсного менеджменту – з іншого. Оскільки, наприклад, не має значення, чи впроваджені у міністерстві оборони “досконалі” система бухгалтерського обліку та прозорі фінансові процедури, якщо вони забезпечують розвиток організаційно-штатної структури, яка неадекватна обстановці, політичним завданням та стратегії країни.

Оборонне планування як невід’ємний компонент оборонної політики

*Глосарій НАТО*² та *словник військових термінів МО США*³ не дають визначення терміну “оборонна (воєнна) політика”. Словник МО США визначає національну політику (national policy) як “широкий комплекс заходів та керівних вказівок, затверджених керівництвом держави для забезпечення національних інтересів”.

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

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

³ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Department of Defense, 12 April 2001, as amended through 30 May 2008), www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf.

Серед найбільш авторитетних визначень терміну “політика” (в сенсі, визначений курс дій – ‘policy’) є два, які даються словником Уебстера та найбільше підходять до нашої теми:

1. Визначений курс або метод дій, вибраний з наявних альтернатив та в контексті існуючої обстановки з метою направляти та визначати сьгоднішні та майбутні рішення.
2. Загальний план високого рівня, що охоплює загальні цілі та прийнятні процедури, особливо на урядовому рівні.⁴

Зручним початком для обговорення оборонної політики буде уточнення про те, що цей термін повноцінно охоплює кінцеві цілі (що має бути досягнуто), шляхи досягнення (яким чином ми маємо діяти) та засоби (що нам потрібне для досягнення цілей).

У контексті оборонних та військових питань є два особливих завдання, які визначають:

1. Як використовувати наявні засоби для досягнення бажаних цілей, наприклад, на випадок збройної агресії проти країни; а також
2. Засоби, які дозволять військовим ефективно протистояти вірогідним майбутнім загрозам та викликам.

Перше завдання включає стратегічне та оперативне планування (у плановому порядку і для особливих випадків), а також управління військами у бойовій обстановці. Його часто визначають терміном “застосування військ/сил.” Друге завдання є основним завданням оборонної політики, на якому буде зосереджено цей розділ.

Незважаючи на очевидність для багатьох читачів, припущення про те, що оборонна політика охоплює визначення і цілей, і засобів, не є легко зрозумілим та з готовністю прийнятним всюди, особливо в країнах пострадянського простору. Однією з причин є мова.⁵ В багатьох мовах присутнє лише одне слово – *політика* – що використовується для перекладу політики як визначеного курсу дій (‘policy’) та політики як визначення політичного процесу (‘politics’), що має сильний зв’язок з усім “політичним.”⁶ Звідси доволі типове сприйняття оборонної політики як чогось такого, що тісно пов’язане з політиками, хоча насправді цей термін розуміється вузько, в сенсі рішень стосовно цілей, тобто визначення завдань для виконання збройними силами.

З іншого боку, а також з огляду на доволі типову відсутність знання військової справи серед політиків та їх цивільних помічників у посттоталітарних країнах, має місце стереотип про те, що

⁴ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary* (Springfield, Mass.: Merriam Webster Inc., 1991). Наголоси додані.

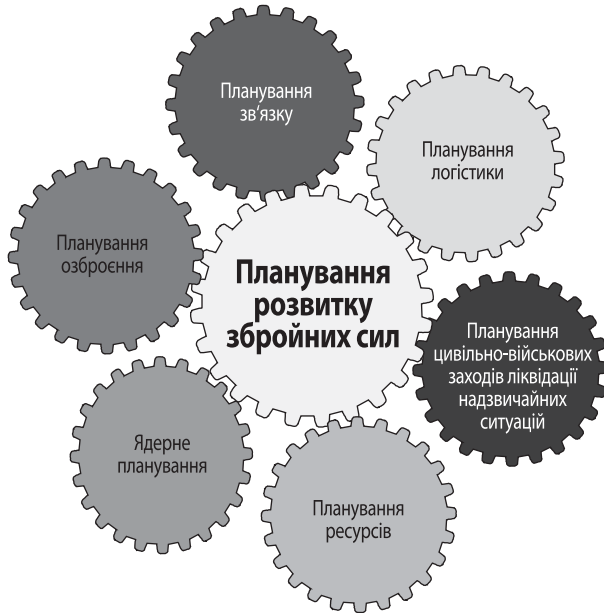
⁵ Звичайно, не найбільш важливий. Відсутність цивільних фахівців, консервативні моделі цивільно-військових стосунків і традиція секретності серед іншого додають до обмеженості та неефективності оборонної політики, планування та конкретних планів. Див.: Daniel Nelson, “Beyond Defense Planning,” in *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, ed. Todor Tagarev (Sofia: Geneva Centre for DCAF and George C. Marshall-Bulgaria, 2002).

⁶ Зокрема, у слов’янських та румунській мовах.

лише військові мають знання та авторитет визначити потреби військ для виконання завдань (які також розуміються як “імплементція політики”, визначеної політиками). Згідно з радянською термінологією, наприклад, цей процес означає “будівництво” збройних сил. У пострадянські часи поняття оборонної політики часто визначається як “воєнна політика”.

Метою оборонного планування, зокрема, довгострокового оборонного планування, є визначення засобів, включно з майбутньою організаційною структурою (future force structure (FS)), яке б дозволило оборонному відомству ефективно протистояти вірогідним майбутнім викликам. Тому оборонне планування і повинно розглядатися як невід’ємний компонент оборонної політики.

Збройні сили та їх унікальні можливості можуть відігравати важливу роль у досягненні цілей оборонної політики. Окрім цього, оборонне планування охоплює планування озброєння, постачання, зв’язок управління, планування ресурсів, цивільно-військові аспекти планування надзвичайних ситуацій та, у деяких випадках, ядерне планування.⁷ Деякі з цих “дисциплін” мають



Мал. 1: Головні складові оборонного планування

⁷ Ці види планування є традиційними для НАТО. Також існує декілька сумісних видів, які тісно пов’язані з процесом оборонного планування – планування протиповітряної оборони, стандартизація, розвідка, оперативне та мобілізаційне планування. Див.: “The Defence Planning Process: What Does It Mean in Practice?” (updated 15 June 2007), www.nato.int/issues/dpp/practice.html.

справу з окремими аспектами загальних спроможностей збройних сил. Відповідно, планування організаційно-структурних заходів розглядається як центральний процес оборонного планування, який має синхронізувати усі інші аспекти планування (Мал.1).⁸

У наступній частині цього розділу пояснюється, чому оборонне планування є серцевиною процесу оборонного менеджменту та як воно направляє всі інші види діяльності оборонного менеджменту.

Часові виміри оборонного планування

У найбільш зрілих системах оборонного планування можна розрізнити три часові виміри та їх відповідні процедурні особливості:

- довгострокове планування;
- середньострокове планування, яке часто визначається як програмування;
- короткострокове планування.

У довгостроковому оборонному плануванні планувальники аналізують тенденції змін у середовищі безпеки, включаючи загрози і виклики, роль альянсів та їх політики, а також стратегії безпеки та оборони. Аналізуючи ці тенденції, планувальники намагаються передбачити вимоги до оборони. Вони оцінюють тенденції розвитку технологій і роль нових технологій у визначенні нових способів застосування збройних сил.⁹ На цій основі вони визначають майбутню організаційну структуру, її основні параметри (наприклад, кількість бойових бригад і батальйонів, авіаційних ескадрилій та ескадр флоту). Ця організаційна структура іноді визначається як "перспективна", хоча Франція, наприклад, уживає термін "модель" збройних сил для якогось конкретного року в майбутньому.

Як правило, планувальники також мають визначити головні етапи переходу від сьогоденного до майбутнього виду організаційної структури. Як майбутня структура, так і перехід до неї, потребують реалізму, тобто керівники та планувальники мають бути достатньо впевненими у тому, що структура і перехід будуть реалізовані в умовах майбутніх фінансових, технологічних, демографічних та інших суттєвих обмежень.

У цьому випадку довгостроковість означає, що часові рамки планування перевищують час, необхідний для розвитку спроможностей майбутніх збройних сил. Зазвичай, це термін десяти-

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

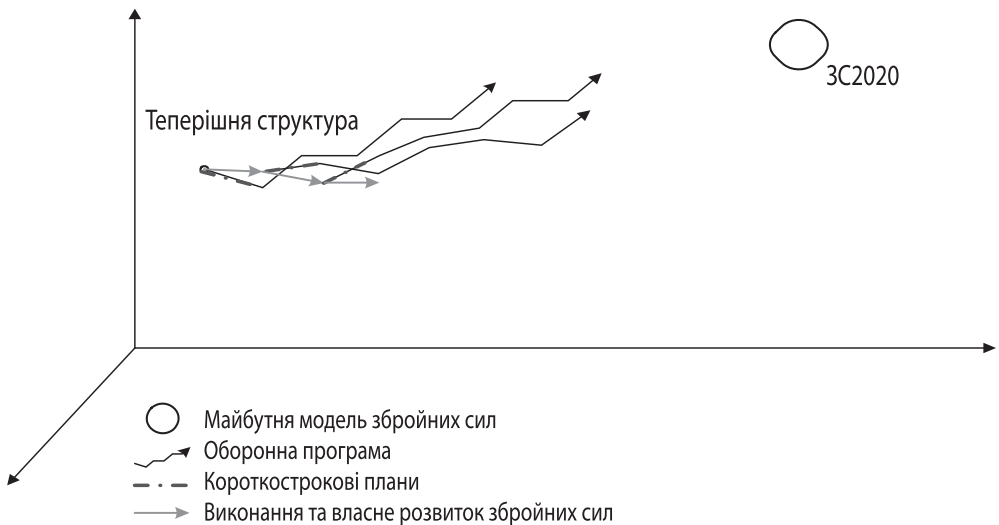
⁹ Відомий також як "концепція операцій". Наприклад, інтерес вчених та практиків сьогодні зосереджений на двох новітніх концепціях, відомих як "ефект-орієнтований підхід до операцій" та "мережево-орієнтовані операції" ("effects-based approach to operations" and "network-enabled operations"). Для детального розгляду рекомендується звернутися до: Edward A. Smith, *Complexity, Networking, and Effects-Based Approaches to Operations* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006), www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf, and the references therein.

п'ятнадцяти років, зокрема, якщо країна покладається на закупки готових систем озброєння, тобто систем, розроблених кимось іншим та виставлених на продаж.¹⁰

Ряд країн намагаються зазирнути у більш віддалене майбутнє та використовувати більш широкі часові рамки. У цьому випадку, ширші часові рамки використовуються тоді, коли:

- вище керівництво та планувальники вивчають зовнішню політику і стратегії безпеки, зокрема, роблять спроби аналізувати можливий вигляд світу у 2050 році, а також сформувані альянси, стосунки із сусідами та іншими країнами і т.п.; та/або
- країна має великі технологічні амбіції та бажає тримати лідерство у розвитку нових технологій, які в решті решт трансформуються в нові майбутні системи озброєння через 25-30 років.¹¹

В інтересах візуалізації існує можливість моделювати організаційну структуру на основі або майбутніх параметрів, або вигляду у певний момент часу. Серед потенційних параметрів виділяють рівні спроможності, кількість частин певного типу, чисельність особового складу, основні системи озброєння, рівні підготовки, запаси боєприпасів, запасних частин та паливно-



Мал. 2: Зв'язки між термінами планування, планами та виконанням

¹⁰ Ці системи озброєння на момент розробки довгострокового плану не обов'язково повинні бути прийняті на озброєння якоїсь країни, маючи на увазі, що система озброєння вже на заключній стадії розробки і може бути в наявності у час, коли країна вирішить закуповувати її.

¹¹ Як правило, існують такі ж високі амбіції і в оборонній промисловості країни.

мастильних матеріалів, тощо. Цим шляхом розвиток збройних сил може бути зображений у вигляді траєкторії.

Майбутня модель збройних сил, визначена як ЗС2020 у прикладі на Мал. 2, визначає просторово-часову зону та слугує для багаторічного спрямування розвитку збройних сил. Зокрема, вона спрямовує процес середньострокового планування. Головною метою середньострокового планування є гарантування прямого зв'язку між практичними заходами оборонного менеджменту, такими, як реорганізація, набір особового складу, закупівля озброєнь, бойова підготовка, витрачання грошей і т.п., та завданнями оборонної політики і будівництва збройних сил. Часові рамки середньострокового планування зазвичай становлять чотири-вісім років. Такі рамки дозволяють розвиток чи, принаймні, якісні зміни, нових спроможностей збройних сил.

Відповідний план часто визначається як “програма”, а процес середньострокового планування – як програмування. Для процесу прийняття рішень та інших цілей менеджменту програма має добре опрацьовану ієрархічну структуру, яка включає головні оборонні програми, підпрограми, тощо.¹² Багато країн НАТО дотримуються шестирічних часових рамок у своїх оборонних програмах.

У той час, як у довгостроковому оборонному плануванні рекомендується досліджувати варіанти, які теоретично можуть суттєво відрізнитися від існуючих структур збройних сил, під час середньострокового планування розробники планів зобов'язані досить чітко показати забезпечення переходу від теперішньої структури до майбутньої моделі збройних сил (див. Мал. 2). Окрім цього, ресурсні обмеження стають набагато більш важливими – середньостроковий план, особливо на перші роки, розробляється жорстко в рамках очікуваних ресурсів та, зокрема, прогнозу бюджету на оборону. Короткострокове планування служить для деталізації одного-двох років середньострокового плану – плани набору, освіти, підготовки, закупівлі, будівництва, тощо – та відповідного бюджету.¹³ Отже, вони розробляються чітко в рамках прогнозу бюджету.

Якщо оборонні плани розробляються таким чином і ефективно впроваджуються, то процеси оборонного менеджменту відбуваються скоординовано і забезпечують виконання завдань політики безпеки і оборони. Але навіть у цьому випадку непередбачені події та зміни обстановки спричиняють відхилення від короткострокових планів. У результаті,

¹² У разі потреби деталізації, читач може звернутися до: Todor Tagarev, “Introduction to Program-based Defense Resource Management,” *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69, <https://consortium.pims.org/introduction-to-program-based-defense-resource-management-0>.

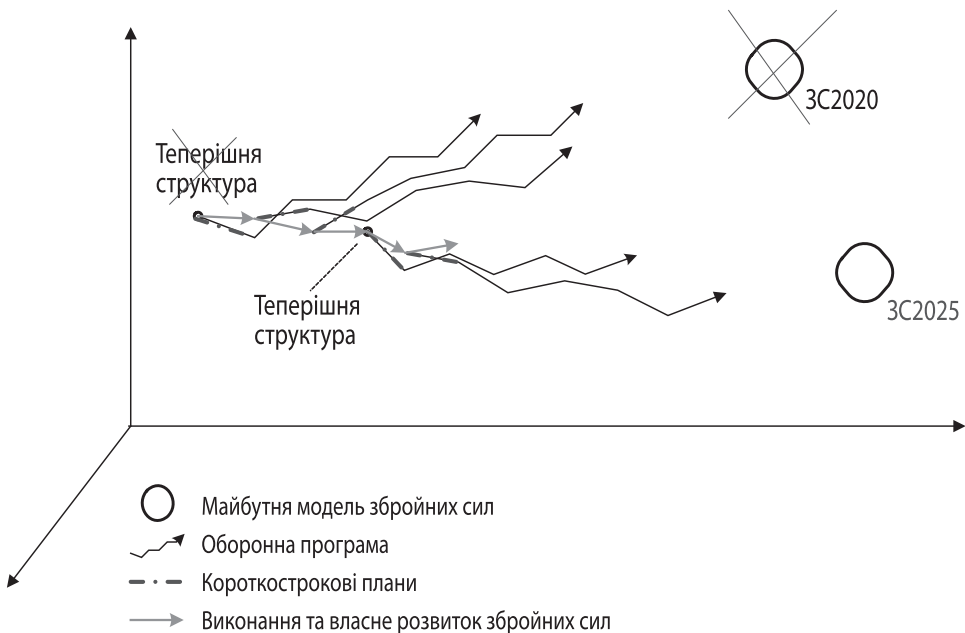
¹³ Країни з добре працюючими системами оборонного планування та бюджетного менеджменту часто використовують дворічні плани. Такий підхід схожий на дворічний цикл оборонного програмування, як прийнято у США. Нещодавно Велика Британія запровадила чотирирічний бюджетний цикл зі спеціальними процедурами для врахування непередбачених потреб протягом довгого бюджетного циклу.

фактична траєкторія розвитку збройних сил відхиляється від визначеної у середньостроковому плані.

Багато систем оборонного планування відповідають на такі непередбаченості шляхом застосування механізму регулярних уточнень середньострокових планів. Нові середньострокові плани (і програми) розробляються щорічно або через кожний рік з відповідним короткостроковим плануванням та виконанням, таким чином коригуючи розвиток збройних сил у напрямі майбутньої моделі (див. Мал. 2).

Якісні зміни у навколишньому середовищі – поява нової загрози, вступ до альянсу, вплив проривних технологій, повний перехід на комплектування за контрактом, суттєві зміни урядової політики і т.п. – можуть призвести або до неадекватності майбутньої моделі збройних сил стратегічній обстановці, або зробити її занадто дорогою, або перше й друге разом. У таких випадках країни зі зрілим механізмом оборонного планування невідкладно починають новий цикл довгострокового планування, часто в рамках "стратегічного оборонного огляду." Цей новий цикл довгострокового планування дає на виході нову модель майбутніх збройних сил, наприклад, ЗС2025, яка використовується для спрямування середньострокового планування та всіх інших процесів оборонного менеджменту.

Конкретні обриси майбутньої структури збройних сил можуть визначатися різними шляхами, в залежності від основних чинників. Наступна частина розділу коротко презентує основні альтернативні підходи до оборонного планування.



Мал. 3: Зміна обрису "Майбутньої моделі збройних сил" як цілі розвитку збройних сил

Альтернативні підходи до довгострокового оборонного планування

Два найбільш авторитетних джерела з питань оборонного планування дають схожі визначення підходів до оборонного планування. У виданні 2004 року Бартлетт, Гольман та Соумз пропонують дев'ять варіантів підходів.¹⁴

У варіанті підходу *згори-вниз*, інтереси, цілі та стратегія направляють рішення щодо структури збройних сил.

У варіанті підходу *знизу-вгору*, зосереджується увага на покращенні існуючих оборонних спроможностей та відповідних систем озброєння – вдосконалюється перш за все спроможність забезпечити вимоги до поточних операцій та оперативних планів.

У випадку підходів, що базуються на *сценаріях*, планувальники розробляють декілька типових ситуацій, кожна з яких передбачає певні умови застосування збройних сил. Після цього сценарії використовуються для визначення завдань, які направлені на досягнення визначеної цілі та забезпечення відповідних спроможностей.

У двох тісно пов'язаних і взаємодоповнюючих підходах, що базуються, відповідно, на оцінці *загроз* та *слабостей*, планувальники шукають шляхи вирішення проблем, пов'язаних з визначеними загрозами та відповідними слабкими місцями. Після цього визначаються вимоги до спроможностей у порівнянні зі спроможностями вірогідного противника.

Один з підходів – *ключові відповідальності та завдання* – має функціональне підґрунтя. У цьому підході вимоги до спроможностей своїх військ та союзників визначаються незалежно від сценаріїв, загроз або виявлених слабостей. Замість цього вони визначаються як ключові відповідальності, наприклад, забезпечити панування у повітрі за будь-яких обставин. Після цього ключові відповідальності розподіляються вниз до завдань забезпечення спроможностей та під-варіантів, обумовлених станом миру, кризи або війни.

Підхід, що *ґрунтується на спроможностях*, також включає функціональний аналіз. Функції та завдання, що мають виконуватися під час очікуваних майбутніх операцій, трансформуються у вимоги до спроможностей. Після цього планувальники розробляють варіанти угруповань військ, які б забезпечили ці спроможності ефективно та економічно.

Шляхом *перестраховки* планувальники намагаються мінімізувати ризик здійсненням підготовки військ до будь-якого поточного завдання, а також можливого через тридцять і більше років у майбутньому. При цьому визначені вимоги будуть достатніми для забезпечення балансу та гнучкості у широкому спектрі можливих викликів, однак, поза сумнівом, ціна буде надзвичайно високою. Найближчим історичним прикладом є політика Радянського Союзу у 1970х та 1980х роках, що сприяла його колапсу.

¹⁴ Країни з добре працюючими системами оборонного планування та бюджетного менеджменту часто використовують дворічні плани. Такий підхід схожий на дворічний цикл оборонного програмування, прийнятий у США. Нещодавно Велика Британія запровадила чотирирічний бюджетний цикл зі спеціальними процедурами для врахування непередбачених потреб протягом довгого бюджетного циклу.

У наступному підході планувальники прагнуть досягти оперативного та стратегічного панування, покладаючись на *технологію*. Цей підхід ґрунтується на впевненості у тому, що знання, творчість та інновації дозволять отримати переважаючі системи і відповідно значну військову перевагу.

Нарешті, у *фіскальному* підході до оборонного планування бюджетні обмеження визначають рішення стосовно структури збройних сил.

Іншим авторитетним джерелом є Довідник з питань довгострокового планування (*Handbook on Long Term Defence Planning*), виданий Організацією з питань досліджень і технологій НАТО, що пропонує дещо інший перелік можливих підходів до оборонного планування у вигляді трикомпонентної структури відповідно до того, на чому сфокусовано аналіз.

Коли увага зосереджується на процесі планування, аналітики розрізняють планування типу згори-вниз та ресурсно-обмежене планування.

В залежності від того, до якого рівня піднімається оптимізм стосовно технологій або, з іншого боку, від бажання дотримуватися історично доведених фактів, досвідчені планувальники застосовують чотири можливих підходи:

- технологічний оптимізм;
- уникнення ризику;
- планування поступовим нарощуванням;
- урахування історичного досвіду.

Останні три підходи ґрунтуються на усталених концепціях, існуючій організаційній структурі та спроможностях, а також дотримуються поступового нарощування ефективності й економічності. За певних умов вони можуть бути схожими на варіанти описаного вище підходу типу низу-вгору.

Три наступні підходи розрізняють тоді, коли основна увага зосереджена на функціях або конкретних сценаріях, які обумовлюють визначення рівня ефективності майбутньої структури. До таких підходів відносять планування на основі спроможностей, планування на основі сценаріїв та планування на основі оцінки загроз. Кожен з цих підходів має свої переваги та недоліки, і вони рідко застосовуються у чистому вигляді. На практиці підхід до оборонного планування може об'єднувати риси двох і більше різних варіантів.

Згідно з Довідником, два підходи сьогодні домінують у зрілих системах оборонного планування. Це ресурсно-усвідомлене планування (м'якша форма ресурсно-обмеженого) та планування на основі сценаріїв.¹⁵ Головні зусилля з часу публікації Довідника у 2003 році направлені на зміцнення орієнтації на спроможності в оборонному плануванні та впровадження новітніх оперативних концепцій, зокрема, ефект-орієнтованого підходу до операцій. Вони також направлені на збільшення гнучкості механізмів розробки стратегій і планування та швидкості їх реагування на зміни у безпековому середовищі.

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

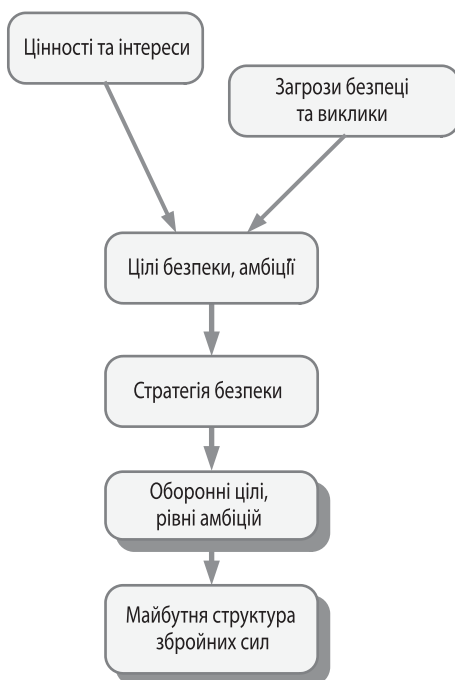
Ув'язування цілей політики зі структурою збройних сил

У підходах типу згори-вниз формулювання питань оборонної політики впливають з бажання сприяти цінностям та інтересам держави або альянсу, імплементувати стратегію безпеки і забезпечити роль військових серед інших інструментів державної влади, тобто з усього того, що впливає на визначення оборонних завдань (як показано на Мал.4). Оборонні завдання, у свою чергу, часто формулюються як оборонні функції або як можливі призначення збройних сил та рівні амбіцій в питаннях оборони.

Аналіз безпекової обстановки

Цілі безпеки, стратегії та оборонні завдання обумовлені цінностями, інтересами, викликами безпеці, ризиками та загрозами, що визначаються шляхом детального аналізу безпекової обстановки. Поточний аналіз виділяє загрози, що походять від таких джерел, як:

- міжнародний тероризм;
- розповсюдження зброї масового знищення та засобів її доставки;
- держави, неспроможні забезпечити своє існування;
- організована злочинність, а також значна кількість їх комбінацій.



Мал. 4: Визначення цілей оборонного планування

Інші ризики походять від етнічних конфліктів та неспроможності забезпечити повагу до різних етнічних, релігійних і культурних цінностей, від нетерпимості та ксенофобії, демографічного тиску і руйнації довкілля.

Країни, що знаходяться у перехідному стані, з особливою тривогою сприймають відсутність підзвітності збройних сил (та інших організацій сектору безпеки) громадянському суспільству, витратність оборони, утримання великих, неефективних організаційних структур збройних сил та нездатність менеджменту вирішити велику кількість традиційних проблем. Наприклад, країни Південно-Східної Європи (ПСЄ) у своїй “доповіді про спільні оцінки” відзначили як особливий виклик “неспроможність [оборонних] реформ та розриви у процесі [євроатлантичної] інтеграції, що можуть спричинити негативні наслідки для регіональної та міжнародної безпеки.”¹⁶

Особливо важливим – в результаті аналізу безпекової обстановки – є зробити чітку і ясну заяву про відсутність ризиків та загроз, особливо таких, які мали значний вплив на оборонну політику донедавна. У наведеному прикладі оцінки, проведеної державами ПСЄ, ці країни погодилися, що “відсутній вірогідний ризик військової агресії між країнами ПСЄ у сьогоdnішній та перспективній політичній обстановці.”¹⁷

Цілі безпеки

Цілі політичної безпеки країни стосуються поточних та перспективних викликів, ризиків і загроз безпеці, а також відображають цінності й інтереси держави та її амбіції на міжнародній арені.

Зокрема, метою “Національної стратегії безпеки США 2002” було “допомогти зробити світ не лише безпечнішим, але й кращим.” Для її забезпечення було визначено наступні “цілі безпеки”:

- політична та економічна свобода;
- мирні стосунки між державами;
- повага до людської гідності.¹⁸

На додаток, “Національна стратегія оборони США” пропонує наступні визначення чотирьох “стратегічних цілей” у контексті безпеки та оборони, які відповідають духові Національної стратегії безпеки США:

- убезпечити Сполучені Штати від прямого нападу;
- забезпечити стратегічний доступ та утримати глобальну свободу дій;

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

¹⁷ Там само, para 15.

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

- зміцнити альянси та партнерства;
- установити сприятливі умови безпеки.¹⁹

Стратегія безпеки

Добра стратегія безпеки дає ясну, реалістичну й ефективну концепцію використання дипломатичних, економічних, військових та інших інструментів політики для забезпечення цілей безпеки. В залежності від оцінок ризиків та загроз безпеці, усталених потенціалів, оцінки слабких місць своїх та опонентів, а також визначених можливостей, стратегія безпеки може передбачати різні варіанти ролі збройних сил серед інструментів національної політики. Ці варіанти часто визначаються як цілі збройних сил.

Оборонні цілі

“Біла книга з питань оборони Болгарії 2002” визначає наступні цілі збройних сил :

- сприяння національній безпеці у мирний час;
- сприяння миру й безпеці у всьому світі;
- участь в обороні країни.²⁰

Велика Британія визначає свої оборонні цілі наступним чином:

Забезпечити безпеку населенню Сполученого Королівства та Заморських Територій шляхом організації оборони, включаючи й оборону проти тероризму; а також застосовувати силу в добродійних інтересах зміцнення міжнародного миру та стабільності.²¹

У зазначеному вище випадку США, військовим визначено завдання сприяти досягненню цілей безпеки чотирма основними шляхами (назва відповідного розділу Національної стратегії безпеки США підкреслює роль оборони як інструмента втілення політики безпеки, отже, ці шляхи можна визначити як “оборонні цілі”):

- запевнити союзників та друзів;
- відмовити потенційних противників;
- стримати агресію та протистояти залякуванню;
- розгромити противників.²²

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

²⁰ *White Paper on Defence* (Sofia: Ministry of Defence, 2002), 27, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/BulgariaEnglish.pdf>. Цей документ було прийнято ще до запрошення Болгарії приєднатися до Альянсу на самміті в Празі у 2002 році.

²¹ www.hm-treasury.gov.uk/d/sr04_psa_ch9.pdf

²² *The National Defense Strategy of the United States of America*, iv, деталі на сторінках 7-9.

Оборонні амбіції

Шляхом визначення оборонних амбіцій (*найближчі укр. еквіваленти – вихідні дані, вимоги до об'єкта проектування, тощо*) керівники та планувальники роблять оборонні цілі більш чіткими та визначеними. Амбіції забезпечують реалістичні та конкретні формулювання очікувань уряду стосовно того, якими мають бути роль збройних сил; операції, які вони повинні проводити власними силами чи разом з союзниками; якість особового складу; технологічний рівень збройних сил та роль оборонної промисловості, тощо.²³

Стосовно, наприклад, операцій, "рівень амбіцій" означає визначення у військових термінах кількості, масштабів і типу операцій, які країна або альянс повинні бути спроможні проводити.²⁴ З ним пов'язаний термін "темп операцій." Він стосується співвідношення між числом та обсягом завдань, які виконує військовий контингент, та його параметрами і враховує складність та термін операцій. Високий темп операцій свідчить про значну кількість суттєвих поточних розгортань військ на різних театрах дій.²⁵

Заявлений НАТО рівень амбіцій, наприклад, мав на увазі здатність проводити три одночасні масштабні коаліційні операції за межами території альянсу.²⁶ У "Вказівках міністрів оборони НАТО" 2006 року було визначено новий рівень амбіцій – "мати здатність проводити більшу кількість немасштабних операцій... ніж раніше" при одночасному зберіганні "здатності проводити масштабніші операції."²⁷

До 2010 року країни-члени Європейського Союзу (ЄС) зобов'язалися мати здатність "дати швидко й рішучу відповідь, з дотриманням повністю узгодженого порядку дій, на весь спектр операцій кризового менеджменту, який передбачається Договором про Європейський Союз. Сюди входять гуманітарні та пошукові завдання, миротворчі завдання, бойові завдання для збройних сил під час врегулювання конфліктів, включаючи примушення до миру. Як визначено у Стратегії безпеки Європейського Союзу, це також може включати спільні операції з роззброєння, підтримку третіх країн у боротьбі з тероризмом та у реформуванні сектора безпеки."²⁸

²³ Для більш глибокого ознайомлення з предметом можна звернутися до: Todor Tagarev and Valeri Ratchev, *Bulgarian Defence Policy and Force Development 2018* (Sofia: Military Publishing House, 2008).

²⁴ *The Defence Planning Process* [of NATO], www.nato.int/issues/dpp/index.html.

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

²⁶ Дивись, наприклад: Michèle A. Flournoy, CSIS, "Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions" (доповідь на семінарі програми Clingendael Security and Conflict Programme "Enhancing European Military Capabilities within the EU and NATO," The Hague, December 14-15, 2005), notes to slide #17, www.clingendael.nl/cscsp/events/20051214/Flournoy.ppt.

²⁷ "NATO Sets New Level of Ambition for Operations," *NATO Update* (8 June 2008), www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm.

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

Схожим чином “рівень амбіцій” країни визначає у військових термінах кількість, масштаб і тип операцій, які вона повинна бути здатною проводити самостійно або у складі коаліції чи альянсу.

Велика Британія у своїй чинній Білій книзі з питань оборони визначає наступні рівні амбіцій:

- брати участь у трьох одночасних операціях, одна з яких – операція з підтримки миру
- проводити обмежені операції власними силами;
- бути лідером або базовою країною для коаліційної операції невеликого й середнього масштабу;
- підтримувати здатність проводити широкомасштабні операції із завчасною підготовкою в Європі, Середземномор’ї та регіоні Перської затоки.²⁹

Друга й третя з цих амбіцій мають наслідком вимогу щодо утримання компонентів, спроможних повномасштабно проводити морські, наземні, повітряні, логістичні, інформаційно-розвідувальні, рятувальні та спеціальні операції.

Франція у своєму “Програмному законі на період 2003-2008 років” також дуже чітко визначає свої оборонні амбіції, заявляючи, що країна:

- повинна забезпечити автономність рішень і дій..., включаючи здатність діяти самостійно у разі необхідності (тобто, забезпечити оборону суверенних територій та... виконання оборонних угод в Африці й на Близькому Сході);
- може бути лідером у Європейській операції і має достатні військові спроможності брати участь у різномасштабних військових діях, особливо в операціях високої інтенсивності; а також
- повинна підтримувати “високий технологічний рівень, необхідний для забезпечення протягом потрібного часу вагомості ядерного стримування, розгортання ресурсів для захисту від нових загроз та збереження індустріальної бази ...”, щоб виробляти основні системи озброєння.³⁰

Французький Програмний закон також визначає, що для забезпечення рівня амбіцій Франції потрібно збільшити чисельність персоналу та оборонні витрати. Ця програма пропонує значну деталізацію структури бюджету, а також цілі, які будуть досягнуті у питаннях заохочення особового складу дійсної служби та резерву, підвищення статусу військовослужбовців і модернізації збройних сил.

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

³⁰ *2003-2008 Military Programme, Bill of Law*, France, неофіційний переклад (2002), 4-5, www.info-france-usa.org/atoz/mindefa.pdf.

Канада усвідомлює, що в існуючому міжнародному середовищі її збройні сили будуть проводити операції у різномасштабних конфліктах, зазвичай у якості учасника коаліції або альянсу. Збройні сили Канади неспроможні досягати міжнародних цілей самостійно; отже, вони не можуть проводити і, навіть, брати на себе роль лідера в операціях масштабу кампанії в Косові у 1999 році. Амбіціям Канади відповідає забезпечення "тактично самодостатніх частин" (ТСДЧ), здатних інтегруватися до так званих пакетів збройних сил Канади. Мінімальною вимогою до ТСДЧ є здатність проводити принаймні "операції середньої інтенсивності".³¹

Амбіціям Швеції у міжнародному контексті відповідає здатність "бути лідером або брати участь у двох крупномасштабних міжнародних місіях, кожна з яких потребує розгортання батальйону, та трьох менших операцій". Повинна існувати можливість залучення до деяких операцій через короткий час після отримання сигналу та підтримання інших операцій протягом довгого часу. Збройні сили Швеції повинні бути здатні успішно виконувати будь-яке завдання кризового менеджменту, від зміцнення довіри, попередження конфлікту, гуманітарних та миротворчих завдань до заходів з примушення до миру.³²

У Воєнній доктрині 1999 року Болгарія чітко визначила оборонні амбіції країни. У той час Болгарія оголосила про свої наміри та плани домагатися вступу в НАТО, однак, до членства було ще далеко. За відсутності гарантій, передбачених у статті 5 Договору про НАТО, а також поруч з палаючою кризою у Косові, політики визнавали можливість агресії проти країни. Було заявлено про амбіції щодо здатності обороняти територію та населення самостійно. Важливим є те, що Воєнна доктрина – публічний документ, затверджений Парламентом – оприлюднила параметри вірогідної агресії на одному театрі операцій, за умови значного часу на підготовку та без повної мобілізації з боку агресора.³³

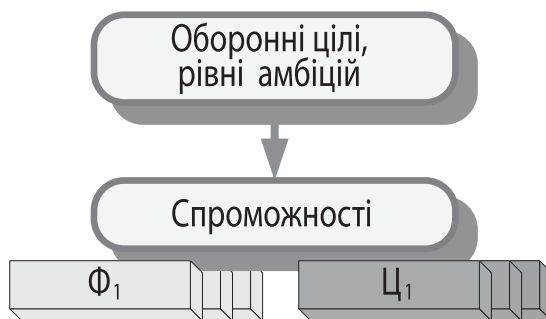
Від оборонних завдань до спроможностей

У решті решт, важливі не збройні сили самі по собі, а спроможності, які вони мають або будуть мати, стосовно оборонних завдань (див. Мал. 5). Більш того, хоча переважна частина спроможностей забезпечується формуваннями збройних сил (позначені на Мал. 5 літерою 'Ф'), є випадки, коли потрібні спроможності надаються іншими організаціями, зокрема, невійськовими розвідувальними службами, поліцією, судноплавними компаніями, цивільним авіатранспортом, тощо.

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

³² *Our Future Defence: The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007*, Swedish Government Bill 2004/05:5, 14, виділення додані, www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/21/19/224a4b3c.pdf.

³³ *Military Doctrine of the Republic of Bulgaria*, Approved by the National Assembly in 1999, amended in 2002, www.mod.bg/en/doc_konc.html#.

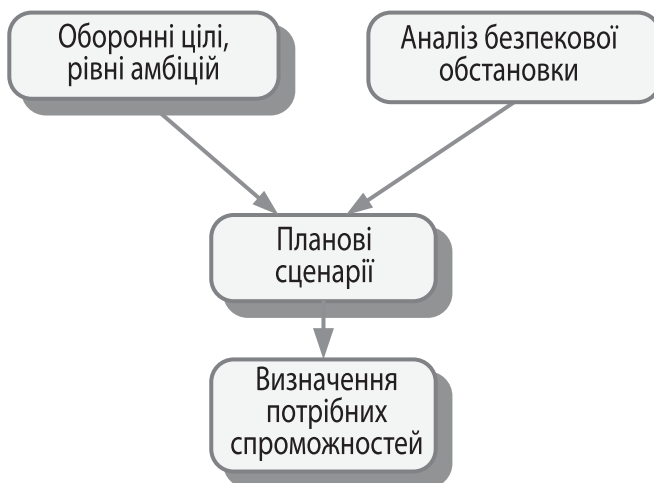


Мал. 5: Спроможності як "засоби" оборонної політики

У такому випадку спроможність визначається, як:

Обумовлена певними ресурсами та можливостями здатність досягати вимірюваного результату під час виконання завдання у визначених умовах та відповідно до визначених стандартів діяльності.³⁴

Отже, зв'язок між цілями та спроможностями не є прямолінійним. Визначення спроможностей, необхідних для досягнення цілей, залежить від ситуацій або сценаріїв, у яких збройні сили можуть бути задіяні з урахуванням варіантів їх застосування (див. Мал. 6).



Мал. 6: Ув'язування цілей та потрібних спроможностей через планові сценарії

³⁴ За потреби в альтернативних визначеннях, див.: *Defence Capability Development Manual* (Canberra: Defence Publishing Service, Department of Defence, 2006), 4, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

Планування сценаріїв

У процесі формування та планування оборонної політики сценарії використовують за потреби опрацювати ситуації в залежності від обстановки й оперативних показників. Сценарії планування не призначені для пророкування майбутніх ситуацій та результатів. Скоріше, вони використовуються у процесі розробки організаційної структури збройних сил і оборонних планів. Вони служать декільком призначенням.

По-перше, сценарії загальним чином описують потенційні цілі (загальні завдання), що впливають з оцінки викликів і загроз, які можуть виникнути через 10-20 років, тобто через час, потрібний для переформування організаційних структур, розробки та прийняття на озброєння відповідних систем озброєння. По-друге, сценарії формують певні припущення, прив'язані до змісту цілей і амбіцій в контексті викликів та загроз. По-третє, вони використовуються планувальниками як інструмент для визначення спроможностей проводити операції, а також служать випробувальним полігоном для оцінки запропонованих оперативних концепцій, вимог до спроможностей або до систем у контексті сформульованих окремих завдань.³⁵

Керівники, відповідальні за формування політики, та планувальники повинні розглядати багато різних сценаріїв для того, щоб належним чином визначити суть загальних військових завдань і вибрати перелік сценаріїв. Цей перелік повинен відповідати характеру викликів безпеці, визначених оборонною політикою. Окремі сценарії та їх комбінації повинні перекривати весь спектр загальних завдань збройних сил, операцій, а також відповідати цілям та інтересам. Нарешті, всі вибрані сценарії повинні бути реалістичними, щоб на їх основі можна було робити необхідний аналіз та розробляти прийнятні плани.³⁶

НАТО в процесі планування та формування політики розробляє близько 30 загальних сценаріїв оборонного планування – від операцій з евакуації у небойовій обстановці до активної участі у бойових діях широкомасштабної війни – які потім використовуються для визначення необхідних спроможностей.³⁷

У пропозиціях до Білої книги з питань Європейської оборони група незалежних експертів пропонує наступні п'ять стратегічних сценаріїв:

1. Широкомасштабна операція з підтримки миру.
2. Гуманітарна операція високої інтенсивності.
3. Регіональна війна для захисту Європейських інтересів.

³⁵ Для більшої деталізації див.: *European Defence: A Proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (Paris: EU Institute for Security Studies, May 2004), 67-70, www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004.pdf, and *Handbook on Long Term Defence Planning*.

³⁶ Вибір сценарію є надзвичайно важливим завданням. Потреба деталізації та широкий спектр сценаріїв планування, напевне, призводять до напруги через обмежені аналітичні здібності керівників та планувальників.

³⁷ Flournoy, "Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions."

4. Запобігання нападу з застосуванням зброї масового знищення (ЗМЗ).
5. Територіальна оборона.³⁸

В якості іншого національного підходу можна взяти приклад Канади, яка використовує наступний перелік загальних сценаріїв:

1. Пошук і рятування на території Канади.
2. Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій на території Канади.
3. Міжнародна гуманітарна допомога.
4. Спостереження/контроль території Канади та прилеглих районів.
5. Евакуація канадійців із-за кордону.
6. Операції з підтримки миру (миротворчість).
7. Допомога цивільній владі/правоохоронним органам.
 7. а. Варіант в умовах застосування хімічної зброї.
8. Забезпечення національного суверенітету/інтересів.
9. Операції з підтримки миру (примушення до миру).
 9. а. Варіант в умовах відсутності реальної влади (Failed state).
10. Оборона континентальної частини Північної Америки.
 10. а. Варіант в умовах радіаційного зараження.
 10. б. Варіант кібер-атаки.
11. Колективна оборона.³⁹

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що сценарії використовуються для потреб оперативного планування та обґрунтування вимог до спроможностей.

Нещодавно, намагаючись підвищити ефективність та економічність заходів в умовах неясності і непередбачуваності безпекової та технологічної обстановки, деякі системи оборонного планування звернулися до більш розвинутих схем планування, використовуючи два рівні планування, один – для описання ситуацій, в яких будуть задіяні збройні сили (сценарії вказаних вище типів), та інший, в якому описуються можливі контексти формування оборонних політик, іншими словами “альтернативні варіанти майбутнього.”⁴⁰

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

³⁹ Descriptions – Departmental Force Planning Scenarios (Canada: Department of National Defence, May 2005), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen/intro_e.asp.

⁴⁰ Приклади онлайн можна знайти тут: Brian Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning* (Santa Monica, CA: RAND Arroyo Center, 2005), http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG219.pdf; або Valeri Ratchev, “Context Scenarios in Long-term Defense Planning,” *Information & Security: An International Journal* 23, no. 1 (2008): 62-72, <http://infosec.procon.bg/v23/Ratchev.pdf>.

Цілі – завдання – потрібні спроможності

Спроможність у широкому сенсі визначається як здатність виконати певне завдання. Отже, сценарії планування використовуються для визначення переліку завдань, які виконуються під час операції. Для того, щоб мати єдине розуміння, кожне завдання, що має бути виконане за сценарієм, визначається відповідним терміном у загальному переліку завдань або у каталозі завдань (як показано на Мал. 7).

Наприклад, у випадку Канади, керівники, які визначають політику безпеки, та планувальники серед інших документів користуються “Канадським об’єднаним переліком завдань” в якості “спільного лексикону ... для планування спроможностей.”⁴¹ У випадку системи оборонного планування США, перелік завдань за конкретним сценарієм визначається як “Перелік завдань під конкретну ціль.”

Насправді, завдання не можуть бути визначені поза межами конкретної концепції (замислу) застосування збройних сил або “концепції (замислу) операції.” Значну увагу в рамках поточних трансформаційних ініціатив приділяють “ефект-орієнтованому підходу до операцій” як провідному варіанту формування концепції операції. За такого підходу спроможності тісно прив’язані до потрібних результатів/ефектів та завдань операції.



Мал.7: Ув’язування спроможностей та окремих завдань

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

Переліки завдань під конкретні цілі визначають різні спроможності, потрібні для виконання завдань (або досягнення потрібного результату/ефекту). Ще один методологічний інструмент, який визначають як “розподіл спроможностей,” також використовується всіма оборонними планувальниками у деяких заходах оборонного менеджменту. Нарешті, планувальники визначають рівні спроможностей, необхідні для виконання завдань (іншими словами, “цілі спроможностей”).

Визначення потрібного угруповання військ

Для кожного сценарію планувальники розробляють декілька альтернатив застосування військ, згідно з якими різні варіанти спроможностей застосовуються у замислі операції для досягнення визначених цілей, а також оцінюються вартісні показники.

У зрілих системах планування планувальники підтримують “бібліотеку” усереднених частин або модулів, а також типовий перелік вартісних показників (Мал. 8). Використання такого методологічного інструментарію значно покращує економічність процесу планування. Ключове значення для розробки альтернатив застосування військ має інтегруюча концепція. Прикладами таких інтегруючих концепцій є *бойові групи* Європейського Союзу, *тактично самодостатні частини* Канади, *бригадні або батальйонні тактичні групи, пакет спроможностей під конк-*



Мал. 8: Значення та оцінка розробки альтернатив застосування військ

ретну ціль, тощо. Конкретний вибір країною варіанту інтегруючої концепції залежить від рівня її оборонних амбіцій.

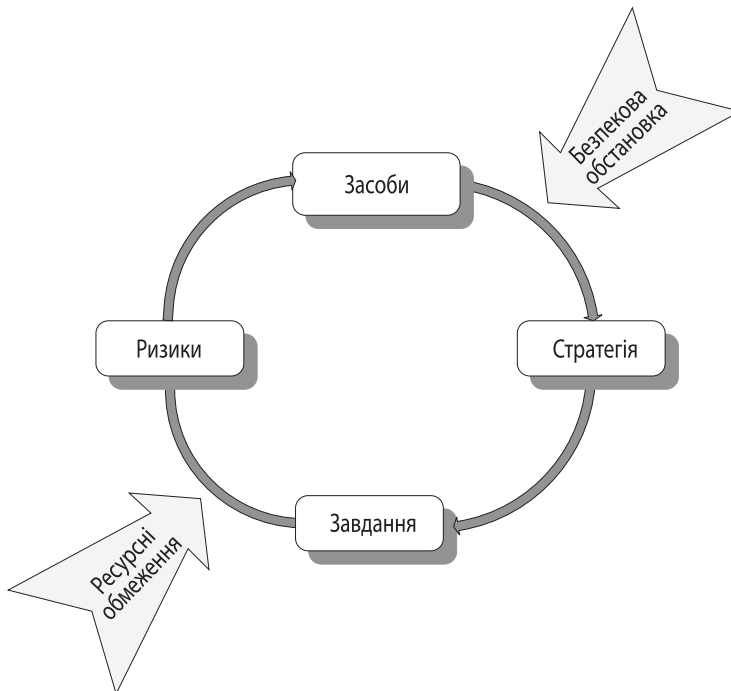
З урахуванням вірогідності одночасного або майже одночасного здійснення двох та більше сценаріїв планування, а також потреби у ротатії військ у ході операції, планувальники інтегрують найбільш ефективні та економічні пакети (комплекти), запланованих по сценарію сил і засобів у єдине угруповання військ.

У передових системах планування планувальники наполегливо оцінюють та враховують багатофункціональність певних частин, а також потенційний ефект комбінацій різних спроможностей. У такому випадку, планувальники не намагаються оптимізувати перелік спроможностей (рівні спроможностей або відповідні пакети сил), а, радше, перелік спроможностей має бути достатнім для будь-яких вірогідних сценаріїв.

Узгодження завдань, структури збройних сил та фінансових обмежень

В оборонній політиці та плануванні, як правило, потреби завжди переважають наявні ресурси. Тому керівники і планувальники докладають значних зусиль для балансування завдань, стратегії та засобів, маючи ризики в якості чинника балансування.

У раціональній моделі стратегічного розвитку від планувальників очікують опрацювання показників оборонних та безпекових завдань, стратегій, ресурсів і ризиків з метою забезпечен-



Мал. 9: Модель формування стратегії Бартлетта

ня найкращого балансу.⁴² Очевидно, що потрібний баланс здобувається у певних існуючих та передбачуваних умовах обстановки і в рамках ресурсних обмежень (Мал. 9).

Отже, реалістична оборонна політика ґрунтується на усвідомленні того, що неможливо гарантувати безпеку від усіх можливих загроз. Замість цього, вона ґрунтується на підході управління ризиками. Керівники, відповідальні за формування оборонної політики, та планувальники розрізняють чотири відповідних типи ризиків:

- Оперативні ризики: пов'язані з існуючою структурою збройних сил, яка, в разі отримання завдання, має успішно виконувати стратегію в рамках прийнятої людської, матеріальної, фінансової та стратегічної ціни.
- Оборонне планування або ризики майбутніх викликів: пов'язані з майбутньою здатністю успішно виконувати завдання в умовах впливу широкого спектру майбутніх викликів.
- Виконання або ризики управління військами: пов'язані з успішним виконанням військами завдань і планів розвитку. Головною турботою у цьому питанні є набір, підготовка та утримання військового й цивільного персоналу, оснащення військ та підтримання необхідного рівня готовності.
- Інституційні ризики: пов'язані з ефективністю нових підходів у командуванні, менеджменті та бізнесі.⁴³

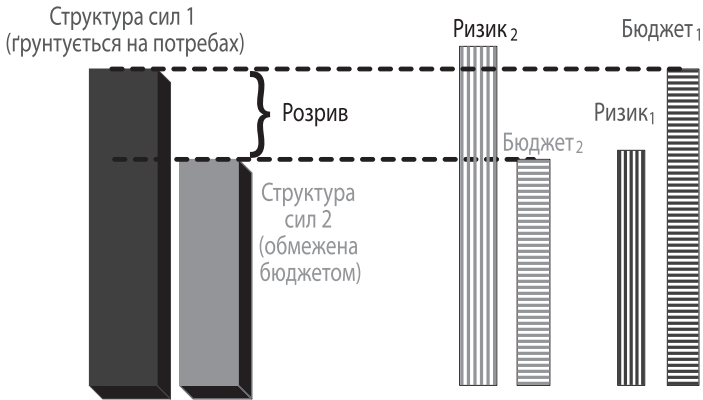
Друга категорія ризику найбільш важлива для врахування при підготовці рішень довгострокового оборонного планування. Ризик оборонного планування вимірюється через вплив або наслідки несприятливого результату, за умови, що відбулися певні дії військ або випадок організованого застосування сили певною військовою структурою. Отже, міра ризику є вірогіднісною. Вона визначається вірогідністю певної події та оціночними наслідками у випадку її здійснення, за умови наявності визначених сил і засобів або спроможностей.

Кожна структура збройних сил відповідає певному рівню ризиків. На Мал. 10 візуально зображено різницю між двома варіантами структури. Структура₁ відповідає Ризику₁ і може бути створена та утримувана за наявності Бюджету₁. Якщо Структура₁ визначається як "потрібна," то планувальники, часто буквально, вважають пов'язаний з нею Ризик₁ прийнятним. Коли планувальникам потрібно визначити "реалістичну" структуру, зокрема, таку, яку можна створити та утримувати в рамках очікуваного бюджету (рівень Бюджету₂ на Мал. 10), то вони готують плани для структури збройних сил, що відповідають Ризику₂.

На практиці різниця між потребами, тобто між потрібними оборонними спроможностями, та ресурсними обмеженнями, є невідворотною. Вона створює розрив незабезпечених спро-

⁴² Відома як модель Бартлетта та описана у Bartlett, Holman, and Simes, "The Art of Strategy and Force Planning," 18-23.

⁴³ *The National Defense Strategy of the United States of America*, 11. Оборонна стратегія США визначає (1) оперативні, (2) майбутніх викликів, (3) управління військами та утримання збройних сил, а також (4) інституційні ризики.



Мал. 10: Структури сил та рівні ризику й бюджету

можностей. Що можна зробити з цим розривом? Доктор Джек Тредденік, професор Коледжу досліджень міжнародної безпеки, що у Центрі ім. Джорджа Маршалла в Німеччині, вказує на декілька можливостей:

- робити вигляд, що розриву не існує;
- внести зміни до стратегії національної безпеки або воєнної стратегії;
- внести зміни до потрібної структури збройних сил;
- переглянути обсяг ресурсів на оборону;
- шукати шляхи підвищення економічності;
- трансформувати збройні сили.⁴⁴

Отже, існує варіант удосконалення структури в рамках Бюджету₂ – внести зміни до переліку спроможностей, більш ефективно використовувати ресурси, щоб знизити пов'язаний Ризик₂. Але це не завжди можливо. Інший варіант – переглянути способи дій військ. Третій варіант – переглянути безпекові стратегії – шукати можливості вступу в альянс, зміцнити безпекове співробітництво, запроваджувати заходи зміцнення довіри з сусідами, тощо. Четвертий варіант – виділяти більше коштів на оборону, які дозволять збільшити чисельність збройних сил або підняти їх готовність. По-п'яте, ми можемо вирішити переглянути цілі безпеки та рівні амбіцій. Нарешті, якщо всі розглянуті варіанти не підходять, то ми можемо прийняти рівень ризику, пов'язаний із запланованою структурою збройних сил.

Пропозиція щодо запланованої структури може бути прийнята, якщо вона економічно обґрунтована, а пов'язані з планом ризики є прийнятними, тобто, що вірогідність

⁴⁴ Jack Treddenick, "Transparency and Efficiency in Defence Planning and Spending" (paper presented at the PfP Consortium Security Sector Reform Conference, Garmisch-Partenkirchen, George C. Marshall Center, 13 December 2005).

певної події визначається низькою, а наслідки, якщо подія відбудеться, вважатимуться несуттєвими.

Для оцінки ризиків застосовують аналіз досвіду, моделювання та експертні оцінки. Яким би не був обраний підхід, наприкінці прийняття (або неприйняття) ризику у плануванні буде значною мірою залежати від особистості керівника, що приймає рішення. Деякі люди уникають ризиків, а деякі більш готові ризикувати (“ризикові”). Отже, навіть у рамках раціонального процесу прийняття рішень, будь-якої стратегії управління ризиками буде притаманна суб’єктивність.

Загалом, оцінка ризиків повинна бути невід’ємною частиною процесу прийняття рішення та визначення пріоритетів в умовах різнонаправлених вимог. Самоочевидна модель управління ризиками представлена на Мал. 11.⁴⁵ Оцінки ризиків, серед іншого, можуть використовуватися для делегування відповідальності за управління ризиками до певних елементів організаційної структури.

Визначення головних етапів

Як тільки планувальники визначають майбутню структуру збройних сил, яка має бути адекватною до майбутньої стратегічної обстановки, а також прийнятною та економічно обґрунтованою; вони порівнюють поточні та майбутні спроможності, ідентифікують розриви та надлишки і визначають етапи переходу до майбутньої структури збройних сил. Серед таких етапів можуть бути:

- припинення призову на військову службу;
- формування або розформування військової частини;

Оцінка негативного впливу

Значний	Потрібен значний обсяг менеджменту	Потрібно здійснювати менеджмент і моніторинг ризиків	Необхідний максимальний обсяг менеджменту
Середній	Ризик може бути прийнятним за умови моніторингу	Розглянути доцільність менеджменту	Доцільно застосувати менеджмент
Незначний	Прийнятні ризики	Прийняти, але моніторити ризики	Готуватися та моніторити ризики
	Низька	Середня	Висока
	Вірогідність		

Мал. 11: Базова модель управління ризиками

⁴⁵ Adapted from *Integrated Strategic Risk Management (ISRM) in Defence* (Canada: Department of National Defence, 2003), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cosstrat/isrm/intro_e.asp.

- визначення частини для участі в операції або у силах постійної готовності, таких, як Сили реагування НАТО або Європейські сили швидкого реагування; та/або
- прийняття на озброєння нового основного зразка озброєння та/або його вихід на рівень проектних параметрів, тощо.

Сам процес переходу має бути економічно обґрунтованим та базуватися на стратегії переходу або, як мінімум, пріоритезації серед різнонаправлених вимог – участь у операціях чи розвиток нових спроможностей, технологічна модернізація чи інвестування в персонал і т.п. Також рекомендується оцінювати ризики планування на кожному перехідному етапі та забезпечувати процес прийняття рішень доцільними засобами візуального посилення. Зокрема, різні кольори використовують для виділення моментів “достатньої спроможності”, “надлишку”, “незначного недоліку” та “суттєвого недоліку” (як показано на Мал. 12).⁴⁶

Висновок

У такому короткому ознайомленні з оборонним плануванням, як у цьому розділі, неможливо повністю розкрити предмет і торкнутися всіх важливих питань. Два додаткових питання мають важливе значення для практиків прийняття рішень та оборонного планування.

Спроможності	Складові спроможностей	Планові сценарії				
		Сцен. 1	Сцен. 2	Сцен. 3	...	Сцен. n
Спроможність 1	1.1					

Спроможності	Складові спроможностей	Планові сценарії				
		Сцен. 1	Сцен. 2	Сцен. 3	...	Сцен. n
Спроможність 1	1.1					

Спроможності	Складові спроможностей	Планові сценарії				
		Сцен. 1	Сцен. 2	Сцен. 3	...	Сцен. n
Спроможність 1	1.1					
	1.2					
	1.3					
Спроможність 2	2.1					
	2.2					
	2.3					
	2.4					
...	...					

Мал. 12: Динаміка спроможностей та вплив ризиків при формуванні майбутньої структури збройних сил

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

Перше питання – це контекст процесу планування. Для оборонної структури оборонне планування є всеохоплюючим процесом, який стосується всіх необхідних спроможностей – включно з системами озброєння та управління військами – а також спроможностей від структур поза межами збройних сил. Водночас, воно не відбувається у невизначеному середовищі.

Три контексти можуть мати значний вплив на процес планування та прийняття рішень з питань національної оборони – міжнародний, сектору безпеки та бюджетний. Певним чином національне оборонне планування може бути підключеним до відповідного процесу планування союзників (наприклад, оборонного планування в НАТО та Європейському Союзі), визначення ролей і розподіл спроможностей серед структур національного сектора безпеки та до процесу планування, обговорення й затвердження державного бюджету.⁴⁷

Другим і таким, що має відношення до союзницького планування чи до сектора безпеки, є питання спеціалізації. У сучасному середовищі безпеки багато країн не можуть справитися з викликом утримання збалансованої й водночас економічної структури.⁴⁸ Спроби зберегти збалансовану структуру військ у ході скорочення призводять до експонентного зростання вартості певних елементів. А з іншого боку, спеціалізація у певній ніші спроможностей може забезпечити цінний внесок у колективну безпеку. Рішення щодо спеціалізації спроможностей у національному секторі безпеки також може дати значну економію.

Рішення по спеціалізації враховують існуючі сильні сторони, традиції, технологічні та оборонно-промислові амбіції, а також напевне ведуть до конкретного портфеля оборонних спроможностей.

Підсумовуючи, треба сказати про те, що не існує алгоритму застосування оборонного планування, що ґрунтується на сценаріях та орієнтується на спроможності. Водночас ефективні рішення оборонної політики, що ґрунтуються на упорядкованих підходах до створення структури збройних сил та планування їх розвитку, мають певні спільні етапи:

- Визначення оборонних цілей, завдань та амбіцій.
- Проектування й узгодження вірогідних сценаріїв або умов, в яких ці завдання будуть виконуватися (часто включає розробку адекватних концепцій операцій та вибір послідовності виконання).
- Розкладання окремих елементів сценарію на окремі завдання та визначення “переліку завдань під конкретну ціль” (завдання часто вибирають із узагальненого переліку завдань).

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

⁴⁸ See, for example, *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Conference Report (Brussels: Center for Strategic and International Studies in cooperation with the New Defence Agenda, October 2005); Ugurhan G. Berkok, “Specialization in Defence Forces,” *Defence and Peace Economics* 16, no. 3 (June 2005): 191-204.

- Визначення спроможностей необхідних для виконання завдань. Цей етап включає ряд під-етапів, де останні два виконуються взаємоузгоджено:
 - визначення потрібних типів спроможностей;
 - оцінка ризиків планування;
 - визначення економічно обґрунтованого пакета сил та засобів, який забезпечить рівні спроможностей, необхідні для виконання завдань в умовах прийнятного ризику.
- Формування структури військ, яка відповідала б усім перспективним завданням та сценаріям.

Усі ці етапи можуть здійснюватися різними шляхами. Принципово важливим є дотримання раціонального, дисциплінованого підходу до оборонного планування та принципів прозорості й підзвітності. Наведені у цьому розділі приклади з досвіду демократичних суспільств, які мають зрілі механізми оборонного планування та прийняття рішень, можуть допомогти країнам, що прагнуть забезпечити ефективний та економічний менеджмент розвитку своїх збройних сил.

Рекомендована література

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

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

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

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

Розділ 3

Ознайомлення з плануванням розвитку збройних сил на основі програм

Тодор Тагарєв

Вступ

Як показано у Розділі 2, процес довгострокового оборонного планування забезпечує визначення вимог до оборони, які формалізуються у вигляді переліку спроможностей, а також визначення реалістичного рівня спроможностей та основних параметрів структури збройних сил. Ця стратегія упорядковує пріоритети та описує загальний підхід для досягнення майбутніх спроможностей.

Водночас, існує декілька причин, через які рішення, прийняті у процесі довгострокового планування, не можуть бути напряму втілені у короткострокові рішення з питань виділення ресурсів, зокрема, рішення стосовно оборонних бюджетів, щорічні плани набору, щорічні чи дворічні плани закупівель, рівні підготовки та бойової готовності, тощо.

Однією з головних причин зазначеного є те, що рамки довгострокового планування звичай становлять 10-15 років, при цьому відповідні рішення будуть скоріше ресурсно-інформованими, ніж ресурсно-обмеженими, в той час як короткострокові плани повинні бути

¹ Тобто, за умови, що майбутня структура збройних сил загалом вважається реалістичною та ресурсно-забезпечуваною.

скрупульозно обрахованими та обмеженими очікуваним бюджетом на оборону. Інша причина полягає у тому, що можуть відбуватися зміни умов розвитку збройних сил у проміжку між тим, що визначено довгостроковим плануванням, та дійсністю опрацювання відповідних короткострокових планів. Серед таких змін можуть бути відмінності між передбаченими та реальними оперативними заходами, затримки у закупівлі певних систем озброєння, відмінності між прогнозованими раніше й обчисленими зараз витратами на утримання персоналу, рівень інфляції, ціни на пальне, закупівельні ціни, тощо. Третя причина, яка заслуговує на увагу в цій вступній частині, випливає з того факту, що рішення з питань розвитку збройних сил приймаються в результаті цілого ряду спеціальних інституційних процесів, до того ж, інколи, різними керівними органами. Наприклад, результати довгострокового оборонного планування можуть затверджуватися Урядом один раз на три-п'ять років, в той час, як Парламент приймає щорічні рішення щодо бюджетних асигнувань на оборону і може враховувати не передбачені раніше потреби.² Окрім цього, важливо зазначити, що на відміну від орієнтованого на спроможності довгострокового оборонного планування, окремі короткострокові оборонні плани зазвичай стосуються певної категорії ресурсів – грошей, матеріальних засобів, будівель, тощо і, відповідно, розвитку однієї або іншої складової оборонних спроможностей. Через це практично всі оборонні структури користуються певним “механізмом” координації розвитку всіх складових спроможностей та забезпечення зв'язку між запланованим використанням оборонних ресурсів та цілями оборонної політики і довгостроковими планами.

Існують два різних підходи до координації короткострокових оборонних планів та їх спрямування на досягнення цілей оборонної політики. У першому випадку, менеджери оборонних ресурсів, які часто є розпорядниками бюджетних витрат, узгоджують по горизонталі свої плани та основні заходи виконання цих планів з тими керівниками, які відповідають за опрацювання спроможностей. В оборонному відомстві Великої Британії останніх називають “менеджерами спроможностей.” Оборонні програми та процес їх розробки (програмування) складають основу іншого підходу. Оборонні програми узгоджують зв'язок між короткостроковими планами та цілями політики і вночі забезпечують координований розвиток усіх компонентів спроможностей.

Цей розділ досліджує ключові питання застосування оборонних програм і процесу програмування. Стосовно загальних питань програмного менеджменту – функціональних зв'язків, узгодження з баченням керівництва, цілей та завдань, менеджменту часу та витрат, лідерства та підзвітності, тощо – читач може звернутися до низки опублікованих робіт і онлайн-ресурсів.³ Цей розділ фокусується на одному конкретному аспекті програмного підходу до розвитку збройних сил, зокрема, структури програм – основи забезпечення постійної концентрації на спроможностях у процесі розвитку збройних сил.

² Прикладом може бути потреба забезпечити фінансово заходи з ліквідації наслідків надзвичайної події природного характеру.

³ Див., наприклад, James T. Brown, *The Handbook of Program Management* (McGraw-Hill, 2007) а також посилання на вебсайті *Project Management Institute*, www.pmi.org, зокрема, 2006 *The Standard for Program Management, and Program Management Professional*, www.programmes.org.

Цей розділ досліджує принципи та досвід програмного підходу до розвитку збройних сил, який, як показано нижче, є еквівалентом програмного підходу до менеджменту оборонних ресурсів. Він виділяє причини застосування програм і програмування, показує суть правильного програмного рішення, як воно залежить від структури програми, а також виділяє ключові процеси програмного менеджменту та зв'язки між ними. У заключній частині коротко екзамінуються основні виклики успішній розробці та запровадженню програмних підходів до розвитку збройних сил у перехідних країнах.

Обґрунтування

Країни витрачають кошти на свої збройні сили з огляду на бажання гарантувати свою безпеку, а також безпеку своїх союзників та їх громадян, від певного спектру ризиків і загроз. При цьому, важливу роль відіграють не збройні сили самі по собі, а спроможності, які вони дають для реалізації політики безпеки країни.

Отже, для оцінки систем і досвіду менеджменту збройних сил, оглядач намагатиметься співвіднести, наприклад, рішення з питань виділення ресурсів та рішення оборонної політики. Типовим запитанням буде – як виділення ресурсів забезпечує реалізацію цілей оборонної політики. Важливим аспектом, зокрема, буде “орієнтація на результат” у ресурсному менеджменті, тобто те, як використання оборонних ресурсів дає “продукт,” що потрібен для реалізації політики безпеки та оборони цієї країни. В результаті розвитку оборонного планування протягом останнього десятиріччя, сьогодні загалом визнається, що головним “продуктом” оборонної структури є її спроможності.

Окрім цього, в успішних системах оборонного планування та менеджменту збройних сил виділення ресурсів має забезпечити певні спроможності, які збалансовані щодо спектру затверджених завдань збройних сил, ці спроможності створені та підтримуються без надмірних витрат, ризики планування скрупульозно оцінюються, а висновки з оцінки ризиків належним чином враховуються у рішеннях із питань ресурсів. Три додаткових критерії для оцінки менеджменту оборонних ресурсів включають прозорість, підзвітність і гнучкість.

Очевидно, що існує не один шлях створення успішної системи менеджменту оборонних ресурсів. Багато країн-членів НАТО та партнерів під впливом досвіду США з початку 1960х років застосовують системи ресурсного менеджменту, в яких плани сполучені з бюджетами через програми.⁴

⁴ Вебсайт головного ревізора (Comptroller) міністерства оборони США дає історичний контекст, а також інформацію з поточного стану Системи Планування, Програмування, Бюджетування та Виконання США (the US Planning, Programming, Budgeting, and Execution System (PPBES)), www.dod.mil/comptroller/center/budget/ppbsint.htm. В основу покладено текст щодо PPBES з видання Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

Отже, шляхом застосування програм оборонні структури намагаються зв'язати вимоги політики з бюджетами. По-друге, програми є сполучною ланкою між планами чи баченнями майбутнього оборони та структурами збройних сил. Зазвичай це робиться шляхом трансформації довготермінових документів, які заглядають на 10, 15 та більше років у майбутнє, у короткотермінову діяльність – бюджетування, закупівлі, підготовку, тощо. Особливе значення має те, що оборонні програми роблять зв'язок між політикою і бюджетами, довгостроковими баченнями та короткостроковими планами прозорим, тобто чітким і зрозумілим для керівництва та головних причетних осіб.

Оборонні програми є важливим інструментом менеджменту. На додаток до своєї ключової ролі у процесі планування вони забезпечують ретельний нагляд за процесом імплементації, отримуючи уточнену інформацію щодо статусу оборонних програм, вище цивільне та військовоє керівництво може реалістично оцінювати стан заходів з реформування й трансформації та, в разі потреби, вдаватись до корегування. Окрім цього, показники оборонної програми полегшують контроль та аудит з боку законодавчої гілки влади, а також її спеціалізованих структур, таких як рахункові (аудиторські) установи.

Що таке оборонна програма?

Сьогодні превалює розуміння того, що головним “продуктом” оборонної структури є *ті спроможності*, які вона має для виконання, у разі потреби, визначених завдань з метою забезпечення реалізації національної або колективної політики безпеки.

Розбудова спроможностей потребує тісної координації розробки доктрин, організаційних структур, персоналу, систем озброєння, інфраструктури, підготовки, тощо.

По-друге, розвиток оборонних спроможностей, окрім деяких несуттєвих випадків, як правило, є тривалим процесом. Наприклад, якщо країна не має передової винищувальної чи бомбардувальної авіації, але вирішує створити спроможності до високоточного удару на далеку відстань, то вона легко може витратити ціле десятиріччя з моменту прийняття рішення до того моменту, коли така спроможність може бути ефективно задіяна.⁵

По-третє, створення нових спроможностей може бути доволі вартісним. Підтримання спроможностей, які не відповідають поточній політиці, також буде вартісним.

По-четверте, оборонна структура має різні потреби, й створення спроможностей для майбутніх операцій є лише однією з них. Загалом, рішення про те, які спроможності створювати, на якому рівні та протягом якого часу, приймаються у більш широкому контексті з урахуванням:

- потреб поточних операцій;
- довгострокових інвестицій, зокрема, у науку й технології, розвиток стратегічних партнерств, тощо;
- необхідності брати до уваги успадковані питання.

⁵ Навіть у випадку, коли хтось вже виробляє літак, який відповідає заданим характеристикам.

З огляду на ці обставини, ефективний менеджмент оборони ґрунтується на програмах включно з програмним підходом до розвитку спроможностей збройних сил. Перед тим, як перейти до розгляду програмного підходу до розвитку збройних сил, потрібно більш чітко пояснити, що таке спроможність.

Моделі спроможностей

“Спроможність” є дещо абстрактною концепцією. У загальному вжитку цей термін означає здатність бути чи робити, чи впливати на що-небудь. Планувальне середовище потребує спільних рамок або моделі спроможності, яка охоплює всі компоненти спроможності у загально зрозумілому вигляді.

Австралійські оборонні планувальники визначають спроможність як:

Потужність для досягнення бажаного оперативного ефекту у реальному середовищі, протягом конкретного часу та підтримання цього ефекту протягом визначеного проміжку часу.⁶

У Сполучених Штатах громада територіальної безпеки (Homeland Security) користується наступним визначенням:

Спроможність забезпечує засоби для виконання одного та більше критично важливих завдань у визначених умовах згідно з конкретними стандартами діяльності.⁷

Спроможність може бути забезпечена різними шляхами. Ряд країн мають стандартизовані моделі, які описують аспекти спроможності даної системи:

- Канадська конструкція складових спроможностей відома як абревіатура ПРІКІЕ (PRICIE),⁸ що означає:
 - **Персонал (Personnel).**
 - **Розробки і дослідження/оперативні розрахунки (Research & Development/Operations Research).**
 - **Інфраструктура й організація (Infrastructure & Organisation).**

⁶ *Defence Capability Development Manual* (Canberra, Department of Defence, 2006), 5, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

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

⁸ Також називається *функціональні компоненти спроможностей*. Для детального розуміння читач може звернутися до *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), 24-27, www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp (20 January 2006).

- Концепції, доктрина та колективна підготовка (**C**oncepts, **D**octrine & **C**ollective Training).
- Інфраструктура інформаційних технологій (**I**T Infrastructure).
- Елементи обладнання, постачання та послуги (**E**quipment, **S**upplies and **S**ervices).
- Австралійські планувальники використовують конструкцію з восьми груп, яку називають фундаментальними внесками у спроможності (Fundamental Inputs to Capability, or FIC).⁹ Такими є:
 - Організація.
 - Персонал.
 - Колективна підготовка.
 - Основні системи.
 - Постачання.
 - Інфраструктура.
 - Забезпечення.
 - Командування та менеджмент.
- Планувальники США використовують конструкцію ДОТМЛП (DOTMLP),¹⁰ що означає:
 - Доктрина (**D**octrine).
 - Організація (**O**rganization).
 - Тренування та освіта (**T**raining and **E**ducation).
 - Матеріальні ресурси (**M**ateriel).
 - Лідерство (**L**eadership).
 - Персонал (**P**eople).

Зі створенням Командування НАТО з Трансформацій (Allied Command for Transformation, ACT) та зростанням його ролі у процесах планування військового компоненту НАТО, можна

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

¹⁰ Там само, 7, виноска 6. Конструкція повсюди використовується планувальниками Сухопутних Військ США (див.: *How the Army Runs*, 10, 38-42), однак, останнім часом Повітряні Сили і Флот, а також об'єднані формування додають "Об'єкти" ("Facilities") до DOTMLP-F. Вони також вважають корисним аналізувати функціональні потреби, пустоти, а також готувати рішення з використанням архітектури підприємства. Див., наприклад, Ted Warner, "DOD's Ongoing Efforts to Implement Capabilities-Based Planning," *Monterey Strategy Seminar on Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21st Century Force* (Monterey, CA: Center for Contemporary Conflict and the Cebrowski Institute for Information Innovation and Superiority, September 2004).

передбачати, що його модель спроможностей, можливо, із деякими незначними уточненнями, буде впроваджена у процес планування багатьох країн.

Ця конструкція НАТО відома як ДОТМЛПІВ (DOTMLPFI),¹¹ що означає:

- Доктрина (Doctrine).
- Організація (Organization).
- Тренування та освіта (Training and Education).
- Матеріальні ресурси (Materiel).
- Лідерство (Leadership).
- Персонал (People).
- Інфраструктура (Facilities).
- Взаємосумісність (Interoperability).

Навіть, якщо використовуються різні моделі, кожна з них спрямована на забезпечення адекватності, повноти і балансу складових спроможностей, при цьому, створення спроможностей потребує узгодженого розвитку людського та матеріального компонентів, доктрини, структури і підготовки. Такий розвиток забезпечується програмами.

Оборонні програми

Оборонна програма має забезпечувати досягнення оборонних завдань у межах визначених ресурсів. Оборонна програма це:

Інтегрований план намірів використання наявних та очікуваних ресурсів (персоналу, матеріальних ресурсів, грошей, тощо) для досягнення результату, тобто створення та підтримання спроможностей.¹²

Головною функцією оборонної програми є підтримка процесу прийняття рішень з питань ресурсів, прив'язуючи ресурси до "продукту" (Мал.1) та забезпечуючи "орієнтовані на результат" рішення і плани. Зазвичай, це середньостроковий план на період від чотирьох до восьми років. Оскільки НАТО використовує шестирічні часові рамки у своєму процесі планування та огляду, тобто для більшості цілей у формалізованій доповіді Запитальник Оборонного Планування (Defence Planning Questionnaire), то багато членів НАТО та кандидатів на вступ до Альянсу також використовують шестирічні програми. На додаток до прив'язки ресурсів до очікуваних результатів програма також служить для прив'язки довгострокових планів до бюджету та інших короткострокових планів.

¹¹ Див., наприклад, Admiral Sir Mark Stanhope, (then) Acting Supreme Allied Commander Transformation, Briefing to the Conference of National Armaments Directors /CNAD/ (26 October 2005), www.act.nato.int/multimedia/speeches/2005/051026asactcnad.html.

¹² Адаптовано з офіційного документа МО Болгарії: Concept for Planning, Programming, and Budgeting in the Ministry of Defence and the Armed Forces (Sofia: Military Publ. House, 2001), 14-15.

Структура програми

Оборонна програма має ієрархічну структуру. Вона складається з програм, підпрограм, тощо. Країнам, що мають намір запровадити програмний підхід до менеджменту оборонних ресурсів, рекомендується дотримуватися кількох ключових структурних принципів програми:

- Програми повинні якомога чіткіше забезпечувати зв'язок між витратами та результатом, тобто спроможностями (див. також Мал. 1).
- Вони повинні бути всеохоплюючими:
 - нічого не може бути зроблено й ніякі кошти не можуть бути витрачені поза межами програм;
 - вони повинні враховувати всі кошти, що мають витратитися на оборону (бюджет МО, бюджети інших міністерств, двосторонні програми, НАТО, фонди допомоги, тощо);
 - остаточні рішення повинні прийматися для всіх програм одночасно з об'єктивним аналізом пріоритетів.
- Вони повинні передбачати збалансований розподіл відповідальності між менеджерами програми (менеджери програми повинні бути зацікавлені в якісній розробці та успішному виконанні програми).
- Вони повинні бути керованими (структура і процедури програми повинні надавати можливості для об'єктивної оцінки та дотримання пріоритетів у виділенні ресурсів).¹³

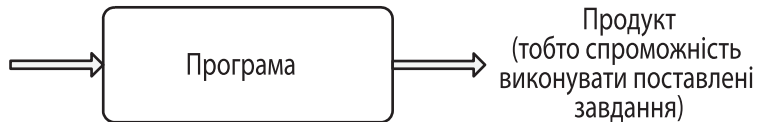
Програми розвитку окремих складових збройних сил є лише частиною такої всеохоплюючої структури програми, а рішення щодо розвитку цих складових є частиною загальних програмних рішень.

У контексті виконання першої з цих вимог Міністерство національної оборони Канади застосовує програмну структуру, в якій програми прямо визначаються як "програми спроможностей." Канадські планувальники працюють із п'ятьма програмами спроможностей, які сукупно

Ресурси (та відповідна

їх вартість):

- персонал
- системи озброєння
- обладнання
- інфраструктура
- підготовка
- постачання, тощо



Мал. 1: Призначення оборонної програми

¹³ Todor Tagarev, "Introduction to Program-based Defense Resource Management," *Connections: The Quarterly Journal*, 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69. Стаття опублікована також і в перекладі на російську та українську мови.

“охоплюють всі фундаментальні аспекти оборонної діяльності в Канаді, причому роблять це шляхом інтегрування всіх елементів планування спроможностей у простій, однак не спрощеній, конструкції.”¹⁴ Ці п’ять програм спроможностей включають:

1. Командування й контроль (управління військами).
2. Ведення операцій.
3. Забезпечення сил.
4. Розгортання сил.
5. Відомчу політику й стратегію.

Представники Міністерства оборони України в ході розвитку системи менеджменту збройних сил на основі програм обговорюють структуру, що складається з наступних чотирнадцяти програм:

1. Потенціал для проведення миротворчих операцій;
2. Швидке реагування;
3. Оборона власної території;
4. Можливості для посилення оборонного потенціалу (мобілізація й резерви);
5. Командування, контроль і зв’язок (стратегічний і оперативний);
6. Централізоване матеріально-технічне забезпечення;
7. Управління обороною і збройними силами (міністерство оборони, генеральний штаб, допоміжні служби);
8. Участь в операціях (усередині і за межами країни);
9. Наукові дослідження і дослідно-конструкторська робота;
10. Навчання, підготовка й комплектування;
11. Медичне обслуговування (включаючи реабілітацію і санаторне оздоровлення);
12. Забезпечення житлом;
13. Соціальна адаптація;
14. Утилізація надлишкових систем озброєння, устаткування, боєприпасів та інфраструктури.

Обидві програмні схеми схожі одна на іншу у своєму підході до (передбачуваних) “поточних операцій” (пункт 2 у канадській і пункт 8 в українській схемах); до можливостей командування і контролю (відповідно пункти 2 і 5); і до централізованих функцій управління (відповідно пункти 5 і 7).¹⁵

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

¹⁵ Ці паралелі були виявлені лише в ретроспективі. У момент, коли розроблялась українська схема, фахівці не використовували дані канадської конструкції.

Однак, на відміну від канадської схеми, в українському проекті програмної структури чітко перераховані умови інвестицій у майбутнє (пункт 9), враховані витрати на подолання пережитків минулого (пункт 14 і частково 13) і питання "якості життя" (пункт 12 і значною мірою пункт 11).

Обидві схеми – канадська програма й проект української програми – орієнтовані на створення спроможностей. Інші країни використовують схеми, що, насамперед, враховують організаційну структуру оборонного відомства. Наприклад, перспективний американський план оборони (FYDP) включає 11 основних оборонних програм:

1. Стратегічний компонент збройних сил.
2. Збройні сили загального призначення.
3. Зв'язок, розвідка і космос.
4. Мобільність (повітряне й морське транспортування).
5. Гвардія і резервні сили.
6. Дослідження і розробки.
7. Централізоване постачання й обслуговування.
8. Навчання, охорона здоров'я та інша діяльність з обслуговування персоналу.
9. Адміністрація і пов'язані з нею види діяльності.
10. Допомога іншим державам.
11. Сили спеціальних операцій.¹⁶

Досвід Болгарії становить інший приклад структури оборонних програм, у якому програми узгоджені з організаційною структурою оборонного відомства:

1. Сухопутні війська.
2. Повітряні Сили.
3. ВМС.
4. Центральне командування і матеріальне забезпечення.
5. Взаємосумісність і участь у багатонаціональних формуваннях.
6. Навчання і підвищення кваліфікації.
7. Безпека: військова поліція і контррозвідка.
8. Безпека за рахунок співробітництва та інтеграції.
9. Якість життя.
10. Наука, дослідження і розробки.
11. Адміністративний менеджмент.

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

12. Командування, контроль, зв'язок, комп'ютерні мережі, розвідка, спостереження (системи C4ISR).

13. Військова розвідка.¹⁷

Програмна структура, орієнтована на створення спроможностей, забезпечує відповідальним менеджерам більш глибоке проникнення в методику реалізації рішень з питань ресурсів. Проте, коли в програмі на перший план висуваються організаційні потреби, виникає необхідність включення додаткових заходів, призначених для посилення орієнтації на кінцевий результат при вирішенні питань, пов'язаних із менеджментом оборонних ресурсів. У цьому контексті цікавим є досвід запровадження "менеджерів спроможностей" у Великій Британії.

Програми як мова комунікації

Усі головні програми разом складають "Оборонну програму".¹⁸ Програми в розрізненому виді – як компоненти основної оборонної програми – служать складовими частинами лексику для спільних обговорень і комунікації високопосадових керівників (усередині міністерства оборони, між міністерствами оборони і фінансів, міністерської ради тощо), між урядом і законодавцями й усередині парламенту під час розгляду питань оборонної політики і військового бюджету.

Програми й альтернативи програм розробляються фахівцями в конкретних областях. Створення ефективної програми розвитку конкретної спроможності, так само як і її ресурсна оцінка, а також порівняльний аналіз варіантів програм, вимагають значного досвіду і специфічних знань.

З іншого боку відповідальні особи як виконавчої, так і законодавчої гілок влади користуються визначеними програмами та їх варіантами, як будівничими блоками для вироблення оборонної політики. Як кожний з нас складає слова у речення,¹⁹ так і ті, хто приймає рішення, користуються набором можливих (альтернативних) програм для створення остаточного варіанта програми, котра щонайкраще відповідає оборонним завданням, що стоять перед ними.²⁰ В розвинутих системах оборонного планування цей процес називається створенням портфеля спроможностей.

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

¹⁸ Найбільш розповсюджене визначення – "Перспективна програма оборони США" (FYDP – Future Years Defense Program).

¹⁹ Інша метафора – це погляд на програми та їхні альтернативи як на будівельні блоки різних форм і розмірів, з яких архітектори оборонної політики повинні вибрати підходящі для будівництва міцного будинку, не виходячи за рамки бюджету.

²⁰ Пошук такої конструкції теж підпадає під всілякі обмеження. Одним з найбільш значних є прогнозовані бюджетні рівні.

Наприклад, у 2003 році під час обговорення проекту військового бюджету Конгрес США відмовився фінансувати програму досліджень для вдосконалення концепції можливого використання ядерної зброї малої потужності або т.зв. ядерної "міні-бомби". Обговорюючи підходи (і політику), члени палати представників прийшли до висновку, що ця програма не відповідає оборонним цілям Сполучених Штатів (визначеним законом), і тому скоротили її. Програма була оцінена в 6 млн. доларів. Пентагон їх не одержав.²¹

Для порівняння, обговорення тільки ресурсів (див. Мал. 2) не можуть вважатися обговоренням оборонної політики. З тієї ж причини рішення, пов'язане з оборонним бюджетом і сформульоване винятково мовою бюджетних категорій (назви статей, процедурна термінологія, пункти і т.п.), не може вважатися прозорим рішенням з питань розподілу ресурсів.²²

Наприклад, якби Конгрес приймав рішення тільки по бюджету, то у Пентагоні не було б труднощів витратити 6 мільйонів доларів (з бюджету в 401 мільярд) на дослідження з розробки ядерної міні-бомби.²³

Інший приклад – рішення американського Конгресу про збільшення бюджету сухопутних військ на 2004 рік майже на 20 мільярдів, у порівнянні з 2003 роком, і чисельності кадрового складу приблизно на 30 тисяч військовослужбовців. Важливо відзначити, що



Мал. 2: Організаційні заходи сухопутних військ США в Програмі 2004-09 років

²¹ Точніше кажучи, закон про витрати на оборону на 2004 рік передбачав *науково-дослідницькі проекти* по малопотужній ядерній зброї, потужність якої не перевищує 5 кілотонн, але не створення і виробництво цих систем озброєнь. Крім того, закон про оборонні витрати 2004 року містив застереження, що зобов'язувало президента Буша заручитися згодою Конгресу, перш ніж замовляти повномасштабну розробку тактичної ядерної зброї нового покоління. Див. Merle D. Kellerhals, "Congress Agrees to Let Pentagon Study Low-Yield Nuclear Weapons," *Washington File*, 23 May 2003, www.iwar.org.uk/news-archive/2003/05-23-2.htm. Additional information is provided by Justine Wang, "Congressional Bills Passed Support Bush Agenda for New Nuclear Weapons" (Nuclear Age Peace Foundation, 9 December 2003), www.wagingpeace.org/articles/2003/12/09_wang_congressional-bills.htm.

²² У даному контексті "прозорий" означає "правильно осмислений", тобто відповідальні особи усвідомлюють як позитивні, так і негативні наслідки своїх рішень.

²³ Так само діють і законодавці багатьох нових членів НАТО і країн-партнерів.

ці рішення відбивали потреби поточних операцій, але при цьому вони ґрунтувалися на програмі 2004-2009 років. Запропонована програма передбачала створення визначених спроможностей і, водночас, ліквідацію деяких елементів більш традиційних спроможностей, пов'язаних з потребами безпеки часів "холодної війни". На Мал. 2 зображені деталі цього реструктурування.²⁴ Відповідно, визначення бюджетного і кадрового рівнів впливає з рішення про те, який потенціал варто вважати необхідним для вирішення завдань у сфері безпеки й оборони.

Процес розвитку збройних сил та менеджмент ресурсів

Рішення стосовно ресурсів приймаються в ході процесу, який сам по собі має бути прозорим для тих, хто ці рішення приймає, щоб при перевірці можна було чітко простежити ланцюжок від цілей національної безпеки через завдання системи оборони до грошей платника податків. У цьому розділі серед інших вимог до процесу ресурсного менеджменту коротко розглядаються три важливих питання:

- Як розробити реалістичні (тобто відповідні наявним ресурсам) плани?
- Як справитися з чинником невизначеності?
- Як надати підтримку представникам цивільного керівництва міністерства оборони у реалізації їхнього права й обов'язку здійснювати демократичний контроль збройних сил?

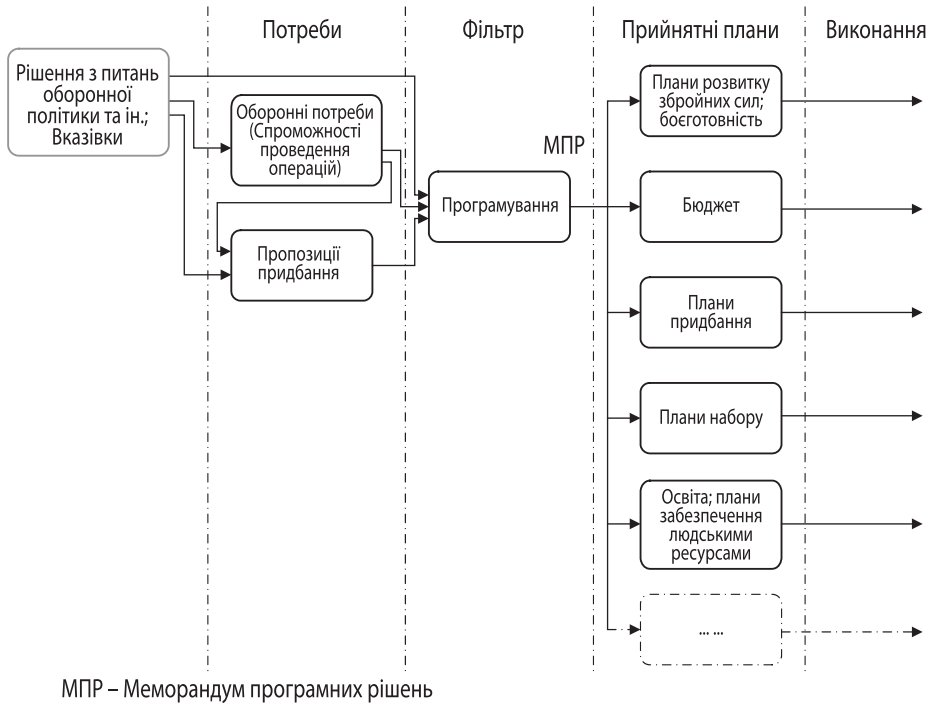
Програмні рішення як орієнтири на шляху до розробки бюджету, планів закупівель та інших короткострокових планів

Рішення, прийняті щодо необхідних спроможностей або оборонних потреб, найчастіше бувають ресурсно-інформованими. Іншими словами, їх у цілому оцінюють як реалістичні, але не обов'язково як обмежені ресурсами; вони повинні приблизно вписуватися в прогноз оборонного бюджету. Коли прийматимуться програмні рішення, витрати по оборонній програмі на кожен наступний рік будуть у межах передбаченого на цей рік прогнозу оборонного бюджету.²⁵

Наявність надійного програмного механізму – це ключовий елемент, котрий робить процес прозорим для осіб, що приймають рішення. Якщо такий механізм присутній, то вищі відповідальні керівники будуть у змозі сконцентруватися на прийнятті рішень по програмі, а сама схвалена програма служитиме надійним, авторитетним джерелом для всіх наступних короткотермінових планів, включаючи оборонний бюджет, закупівлі, тощо.

²⁴ "Building Army Capabilities," проект робочого документа, підготовлений за дорученням Президента Буша (28 січня 2004 року); документ доступний на сайті www.comw.org/qdr/fulltext/0401armstructbrief.ppt.

²⁵ Нерідко це правило виконується тільки перші два-три роки дії оборонної програми.



Мал. 3: Оборонна програма як фільтр для конкуруючих потреб

Дуже важливо при цьому пам'ятати про принципи складання програми, що були перераховані вище. Оборонна програма повинна бути всеосяжною – жоден крок не повинен бути зроблений, а жодна копійка – витрачена, поза рамками програми; ніяких паралельних планів з використанням ресурсів; усі рішення (на найвищому рівні) повинні прийматися одночасно на кожному етапі. Це єдиний спосіб гарантувати виконання оборонної програми і її здатність служити фільтром для всіх конкуруючих потреб (Мал. 3). Таким чином, суворе дотримання цього аспекту процесу ресурсного менеджменту гарантує, що всі короткострокові плани є одночасно і (1) реалістичними, і (2) узгодженими.

Маючи справу з невизначеністю

Оборонні програми, як узагалі будь-які плани, складаються в умовах певної міри припущень і прогнозування, але згодом "підганяються" до обстановки, що змінилася. Українці рідко трапляється так, що програма або план реалізуються і досягають потрібних результатів саме так, як і було запропоновано. Пояснення цьому явищу можуть включати необхідність проведення непередбаченої операції або участі в ній, зміни економічної обстановки, змі-

ни у темпах інфляції, обмінних курсах валют або в державній політиці соціального страхування, труднощі комплектування особовим складом, відстрочки, пов'язані з процесом закупівель, тощо.

Ефективним шляхом подолання труднощів, пов'язаних з урахуванням невизначеностей, є застосування циклічних програм, коли нові програми розробляються з дворічною циклічністю²⁶ або, у випадках з підвищеним ступенем невизначеності, щорічно.²⁷ Значне число країн-членів НАТО використовують такий гнучкий механізм планування. Яскраво вираженим виключенням є Франція, де шестирічна програма приймається законом. Після того, як програма реалізована, законодавці затверджують нову шестирічну програму. Україна в теперішній час намагається впровадити таку ж практику, незважаючи на те, що вона живе у більш невизначених умовах.

Іноді рівень невизначеності може бути вищим, наприклад, унаслідок дуже високого (і непередбаченого) рівня інфляції, відсутності досвіду планування або недисциплінованої реалізації (скажімо, закупівлі систем озброєння, не передбачених програмою). У таких випадках, можливо, потрібно переглянути й актуалізувати програмні рішення в рамках бюджетного планування і циклу реалізації. Такий механізм іноді називають "перепрограмуванням". Протягом одного фінансового року, якщо це не протирічить законові, може допускатися перерозподіл бюджетних засобів у рамках різних оборонних програм. Обидва механізми – циклічне планування і перепрограмування – забезпечують гнучкість менеджменту оборонних ресурсів при одночасному збереженні прозорості й підзвітності.

Інші якісні зміни обстановки, що впливають на розвиток збройних сил, наприклад, поява нової загрози, створення нового військового союзу або приєднання до вже існуючого, радикальні зміни в результаті технологічного винаходу, прихід до влади нової політичної партії тощо, не можуть бути враховані в рамках традиційних механізмів менеджменту оборонних ресурсів. Щоб адаптуватися до змін обстановки, держави проводять всеосяжний глибокий аналіз, який іноді називають "стратегічним оборонним оглядом,"²⁸ що допомагає визначити основні параметри майбутньої структури збройних сил.²⁹ Кінцева мета розробки програм розвитку збройних сил – це формування бачення їх майбутньої структури. І це бачення на 15 або й більше наступних років буде спрямовувати розробку програм розвитку.

²⁶ Наприклад, у США: *DoD Planning, Programming, Budgeting, and Execution System* (PPBES).

²⁷ Болгарська система *Integrated Defence Resource Management System* може бути прикладом.

²⁸ Див. *The Strategic Defence Review–1998* (CM3999). Огляд представлений парламентові її Величності міністром оборони Великої Британії (Лондон, міністерство оборони, липень 1998); доступний на сайті http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf.

²⁹ Звичайно визначаються лише декілька основних параметрів структури збройних сил. Французькі фахівці з планування називають це моделлю, а американські розробники оборонних планів завжди використовують термін "бачення" ("vision").

Участь вищого цивільного керівництва

Менеджмент оборонних ресурсів на основі програм включає, як мінімум, такі етапи:

1. Підготовка вказівок по розробці програми.
2. Розробка програми і програмних альтернатив.
3. Розгляд програми, який завершується ухваленням рішення по оборонній програмі.
4. Планування бюджету.
5. Виконання бюджету.
6. Звітність.
7. Аудит.

Розробка програми (етап 2) – це висококваліфікована діяльність, що потребує глибоких професійних знань і досвіду у відповідних галузях. При підготовці проекту бюджету (етап 4) необхідно неухильно дотримуватися рішень міністерства, вироблених у результаті уточнення програми. Таким чином, бюджетне планування зазвичай не повинне призводити до прийняття таких стратегічних рішень міністра, які якісно відрізняються від рішень, прийнятих на 3 етапі. Використання програмної інформації при введенні в дію бюджету і підготовці звіту, так само як і під час аудиту, може суттєво підвищити якість результату – це визначено пунктами 5, 6 і 7.

Усі ці етапи важливі для отримання ефективної програми менеджменту оборонних ресурсів. Проте, увага вищого цивільного керівництва, включаючи міністра оборони, повинна бути максимально зосереджена на підготовці керівних вказівок міністра оборони і на ухваленні рішення в результаті уточнення програми (відповідно етапи 1 і 3).

Програмні вказівки, що зазвичай надходять від міністра оборони, визначають детально розроблені завдання, найважливіші потреби, пріоритети, загальний бюджетний рівень і попередні бюджетні квоти для всіх основних програм, містять інформацію, необхідну для оцінки запропонованих оборонних програм, розподіляють відповідальність і встановлюють програмний графік. На етапі 3 фахівці оцінюють адекватність розроблених програм і їхню відповідність положенням вказівок міністра, але рішення з питань фінансування програм (альтернативних варіантів програм) і, відповідно, з питань розвитку, підтримки або ліквідації визначених спроможностей приймає вище керівництво.³⁰ Ці рішення вносять у документ, який часто називають "Меморандум програмних рішень". Цей меморандум після підписання міністром оборони є офіційним оформленням політичних і бюджетних рішень вищого керівництва оборонного відомства.

³⁰ Більш докладний розгляд питання цивільно-військового співробітництва на прикладі міністерства оборони Болгарії див. у роботі Тодора Тагарєва *Control, Cooperation, Expertise: Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, ISIS Research Reports No.14 (Sofia: Institute for Security and International Studies, 2003).

Таким чином, процес менеджменту ресурсів на основі програм сприяє функціонуванню системи звітності й прозорості. Військові й цивільні фахівці розробляють програми відповідно до політичних вказівок, а їхні пропозиції повинні бути зрозумілими для тих, хто приймає рішення. Після того, як рішення прийняті, на фахівців покладається відповідальність за забезпечення ефективної реалізації програм. З іншого боку, цивільні керівники зв'язані своїми власними рішеннями, сформульованими в основному програмному документі й меморандумі програмних рішень. Усі учасники процесу ясно розуміють суть прийнятих рішень. І, нарешті, регулярні звіти про хід реалізації програми в стандартному форматі забезпечують ефективний контроль.

Висновок

У процесі реалізації принципів розвитку збройних сил та менеджменту оборонних ресурсів на основі програм країни НАТО і держави-партнери зіштовхуються з безліччю подібних проблем. Не претендуючи на повноту списку, приведемо деякі з них:

- Відсутність достатнього досвіду в питаннях планування, особливо в менеджменті робочих процесів, розробці оборонних програм, обрахуванні собівартості програм, в оцінці ефективності витрат і аналізі альтернатив у цілому, в оцінці ризику при плануванні й використанні методології менеджменту ризиків у процесі оборонного планування.
- Відсутність формалізованого процесу оперативного планування, який дає об'єктивні параметри для чіткого визначення недоліків у спроможностях існуючої структури збройних сил щодо забезпечення затверджених оперативних цілей.
- Організаційний спротив, часто в умовах культу таємності, особливо серед військових, але також і серед представників бюджетного планування і фінансового менеджменту. Власне, організаційний спротив є очікуваним: адже введення нової форми ресурсного менеджменту неминуче веде до перерозподілу повноважень або функцій, пов'язаних із прийняттям рішень.
- Особливим питанням є використання самого терміну "програма". Якщо оборонне відомство має намір упровадити процес планування розвитку збройних сил та менеджмент оборонних ресурсів на основі програм, воно повинне дбайливо користуватися цими поняттями і тлумачити їх так, як дається у цьому розділі.

І, нарешті, останній (і, можливо, найважливіший) урок полягає в тому, що виконання не може бути успішним, якщо вищий керівник процесу ресурсного менеджменту – міністр оборони або призначений ним заступник – не діє у відповідності з принципами ресурсного менеджменту. Менеджмент оборонних ресурсів на основі програм – це високоефективний метод управління перетвореннями в системі оборони, оскільки він забезпечує прозорість процесу прийняття рішень, демократичний контроль над збройними силами й підзвітність виборним органам. Це один з небагатьох доступних важелів, що дозволяють розробникам

планів ефективно впроваджувати в життя орієнтоване на спроможності планування й оцінювати результати реалізації планів, програм і бюджетів. Етап складання програми є вирішальним для узгодження оборонної політики з питаннями розподілу фінансів, оптимізації бюджетних витрат і, у перспективі, ефективного демократичного контролю над збройними силами. Застосування менеджменту оборонних ресурсів на основі програм може бути значно полегшене за умови, якщо законодавчому органу буде наданий проект оборонного бюджету, який супроводжується адекватним описом програм разом з урядовим звітом про виконання програм.

У решті решт, розвиток збройних сил та менеджмент оборонних ресурсів на основі програм сприяє участі цивільних фахівців у формуванні оборонної політики і робить відчутний внесок у процес ефективного, прозорого й економічно обґрунтованого менеджменту оборонних витрат.

Розділ 4

Менеджмент фінансів

Герд Фрорат

Вступ

Менеджмент оборонних фінансів необхідно розглядати в контексті менеджменту оборонних ресурсів, який, в свою чергу, є невід'ємною складовою частиною загальної структури управління ресурсами держави, і саме з цього ми виходили при проведенні даного аналізу.

Із всіх інших витрат державного бюджету, саме витрати на оборону представляють найбільший інтерес для політиків, платників податків, ЗМІ, промислових підприємств та інших суб'єктів економіки, збройних сил, силових структур і, нарешті, що не менш важливо, для сусідніх країн, як дружніх, так і не дуже, а також міжнародних організацій.

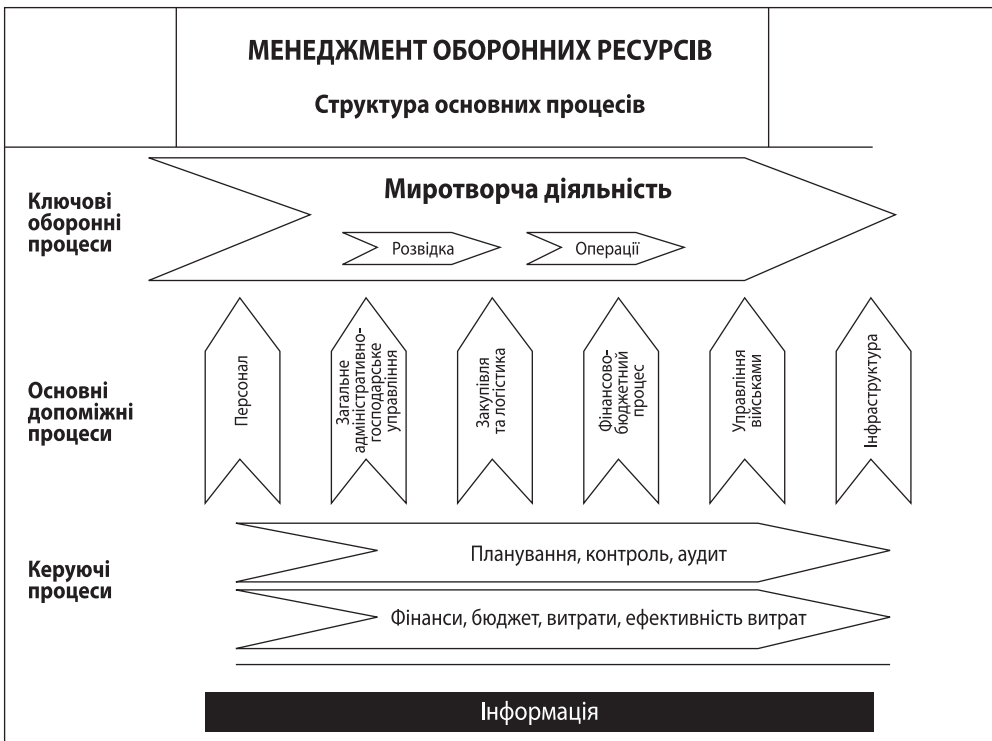
У принципі, оборонний бюджет повинен визначатися з урахуванням рівня безпеки, а також загроз, що стоять перед конкретною державою. Але в дійсності, обмеженість державних ресурсів приводить до того, що витрати на оборону визначаються, виходячи з наявних ресурсів, а не з реального рівня загроз для безпеки держави. Після закінчення "холодної війни" скорочення або, в дуже рідких випадках, збільшення оборонних витрат перетворилося на засіб самопіару політиків всіх рівнів. З одного боку, демократичні країни, як правило, не мають такого потужного лоббі збройних сил та силових структур, як країни з олігархічною формою правління, бо демократії не потрібні збройні сили, щоб утримувати владу. З цього випливає, що скорочення витрат на оборону або скорочення збройних сил часто є дуже популярним політичним інструментом для завоювання тієї чи іншої частини електорату. В країнах з олігархічною формою правління витрати на оборону та безпеку держави тримаються владними структурами під завісою секретності, і тому не можуть стати об'єктом уважного аналізу з боку громадськості. З іншого боку, необхідно враховувати, що сьогодні на Європейському континенті відбулися дуже суттєві зміни рівня загроз та рівня безпеки. Тому реформи в цій сфері конче необхідні, причому в контексті не тільки оборони, а й безпеки держави в цілому.

Таким чином, коли ми говоримо про менеджмент оборонного бюджету, необхідно розглядати всі фінансові аспекти забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки тієї чи іншої держави.

Важливо підкреслити та пояснити громадянам, що заходи безпеки, як внутрішньої, так і зовнішньої, в тому числі й оборона, здійснюються в інтересах всього суспільства і що без державної безпеки неможливі існування, свобода та подальший розвиток економіки, культури і добробуту держави. Тому суспільство повинно розуміти, що безпека і оборона це ті речі, за які варто платити.

Аналіз та вивчення видатків на потреби безпеки, в першу чергу військового бюджету та частини бюджетів міністерств внутрішніх справ, фінансів та інших установ, треба проводити з урахуванням як особливостей кожної з цих складових, так і їх співвідношення і взаємовідносин. Ці взаємовідносини розкриваються в наступній частині (але такий аналіз ускладнюється тим, що різні країни мають різні трактовки понять "оборона", "управління військовою діяльністю" та "оборонні фінанси").

У цьому розділі читач знайде таблиці, описи та роз'яснення, що допоможуть краще зрозуміти зміст матеріалу, а також у подальшому можуть слугувати своєрідними "контрольними списками".



Мал. 1: Менеджмент оборонних ресурсів

При написанні цього розділу автор використовував результати власних досліджень, а також власний досвід роботи в державному секторі, зокрема, в сфері оборони, а також у приватному секторі ряду країн Європи та Америки. Отже, викладені далі рішення і рекомендації відображають цей багатий власний досвід. При цьому, особлива увага приділяється обороні та питанням управління фінансовими ресурсами як окремої складової частини оборонних ресурсів.

Фінансовий менеджмент у сфері оборони та безпеки

Параметри, обмеження та критичні чинники

Ця глава присвячена питанням оборони як складової частини національної (або внутрішньої) та міжнародної (зовнішньої) безпеки. На Мал. 1 показані типова структура та взаємовідносини між окремими елементами системи менеджменту оборонних ресурсів. У даному випадку оборона розглядається як "базовий процес" або як декілька "основних допоміжних процесів". "Керуючі процеси" необхідні для забезпечення узгодженості та підтримки всіх інших процесів.

У більшості випадків, параметри, обмеження та критичні чинники є різними для різних країн, і саме вони визначають механізм фінансового менеджменту. Але не дивлячись на це, кожна країна повинна шукати власні шляхи для забезпечення прозорості, надійної, гнучкої й ефективної системи фінансового менеджменту в цій сфері. При цьому, треба брати до уваги вплив політичних та соціально-економічних чинників, а також рівень розвитку тієї чи іншої країни. З іншого боку, фінансовий менеджмент має гарантувати стабільність загального процесу управління оборонними заходами й ефективно використання обмежених ресурсів.

У країнах з перехідною економікою, де такої системи поки не існує, було б дуже доречно впровадити наступні заходи державного втручання для забезпечення прямого впливу на процеси фінансового менеджменту:

<i>Реструктуризація</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Концепція оборони та безпеки як частина загальної політичної концепції, з урахуванням наявної політичної ситуації; ○ сфера публічного управління і податків та подальше виконання; ○ промисловість, торгівля та банківська (фінансова) система
<i>Підтримання</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Частка ВВП, що виділяється на потреби оборони; ○ чисельність, структура й завдання збройних сил та інших структур безпеки
<i>Забезпечення</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Публічно-приватне партнерство; ○ приватні ініціативи у сфері конверсії і закупівель; ○ приватизація державної власності та державних підприємств
<i>Створення</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Система зовнішнього і внутрішнього аудиту та контролю в публічному секторі

Прямий вплив у сфері менеджменту оборонних фінансів мають такі чинники та обмеження:

- Чітко визначені місце і роль парламенту та парламентських комітетів з питань оборони, безпеки, іноземних справ та ін.
- Існує законодавство і нормативно-правова база у бюджетно-фінансовій сфері та сфері управління; їх обговорення та застосування.
- Чітко визначені термінологія та обов'язки учасників процесів управління оборонною сферою.
- Зміни міжнародних зобов'язань та участі у процесах планування, фінансування і контролю.
- Збільшення або скорочення збройних сил та інших структур безпеки або їх реструктуризація.
- Короткотермінове скорочення фінансування (наприклад, якщо рівень податків на доходи виявився нижче запланованого).
- Непередбачувані видатки державного бюджету у зв'язку з катастрофами або стихійними лихами, пов'язаними з великими матеріальними збитками.
- Рівень інфляції, ріст заробітних плат.
- Наявність сучасних інформаційних технологій та засобів зв'язку.
- Зобов'язання щодо доступу іноземних компаній до внутрішніх тендерів (наприклад, згідно з вимогами ЄС та НАТО).¹
- Професійний рівень, погляди та менталітет персоналу (трудова дисципліна, можливості кар'єрного зростання, професіоналізм, почуття єдності з колективом, небажання зміни системи, втрата привілеїв, корупція, етнічні проблеми).

Труднощі та проблеми, пов'язані з менеджментом оборонних фінансів

Управління, бюрократичний апарат та системи фінансового менеджменту

Ефективність будь-якого процесу управління в значній мірі залежить від методів, що використовуються, а також, якщо говорити популярною мовою, від його "бюрократії". Термін "бюрократичний" часто має негативний підтекст, оскільки впродовж багатьох десятиліть чи навіть століть органи управління на свій розсуд наві'язували іншим членам суспільства власні правила, закони, норми і методи управління. Інколи бюрократія привласнює собі привілеї та переваги, що зберігаються і використовуються навіть тоді, коли це перешкоджає ефективному процесу управління. В такому випадку існує ймовірність того, що бюрократичний апарат, який часто має дуже низький рівень офіційних доходів, буде застосовувати певні управлінські процедури задля покращення власного фінансового становища за рахунок суспільних інтересів та суспільних коштів.

¹ Наприклад, згідно з документами NATO-AC/4-2261 та EU-Regulations.

З метою створення і впровадження ефективної системи фінансового менеджменту та для скорочення рівня бюрократії законодавцям слід запровадити для виконавчої гілки влади певні вимоги щодо оцінки ефективності управлінських процедур з тим, щоби:

- Адаптувати відповідну систему до наявної політичної та соціально-економічної ситуації, а також дати можливість впровадження гнучких змін відповідно до зміни ситуації.
- Дотримуватися міжнародних стандартів і правил у відповідних сферах.²
- Застосовувати правила "нового публічного менеджменту".³
- Приділяти основну увагу впровадженню нових економічних методів.⁴
- Застосовувати сучасні інформаційні технології та засоби зв'язку.
- Надавати інформацію стосовно фактичного (щоденного) використання коштів або надходження коштів на різні рахунки.
- Сприяти, спрощувати і прискорювати надання відомостей про бюджети через використання більш сучасних засобів управління/обробки даних та доступу до баз даних.
- Підвищувати рівень прозорості, достовірності, обліку/звітності та гнучкості.
- Створити струнку прозору систему фінансового менеджменту.
- Створити та застосовувати чіткі правила, що регулюють обов'язки відповідних посадових осіб, у тому числі посадові інструкції та завдання кожного з структурних елементів системи.
- Визначити повноваження у сфері прийняття рішень відповідно до посадових інструкцій та уникати ситуацій, коли всі мають відповідну компетенцію, але ніхто не приймає рішення.
- Створити чітке фінансове законодавство і зрозумілі правила гри та забезпечити їх розгляд і застосування.
- Підтвердити важливість кожної фінансово-господарської операції; оцінити витрачений час, ефективність системи обігу інформації (зв'язку) і можливості задіяних посадових осіб.
- Знизити готівковий обіг у фінансовій системі в цілому.
- Створити органи для проведення внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю й аудиту.

² Серед найбільш важливих можна виділити міжнародні стандарти фінансового обліку у публічному секторі IPSASB (International Public Sector Accounting Standards), міжнародні стандарти бухгалтерського обліку IAS (International Accounting Standards) та міжнародні стандарти фінансової звітності IFRS (International Financial Reporting Standards).

³ Філософія управління, що використовується урядами деяких держав з 80-х років минулого століття і направлена на модернізацію публічного сектору (див. http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management).

⁴ Наприклад, філософія "вхід-вихід-ефект".

- Чітко визначити обов'язки Міністерства оборони, а також правила його взаємодії з іншими міністерствами, зокрема, міністерствами фінансів, економіки та внутрішніх справ; вимагати використання ними інформаційних систем єдиного стандарту.
- Залучати до відповідних процесів досвідчених консультантів з економічних питань, а також високопрофесійних фахівців та експертів.

Державні (адміністративні) органи багатьох країн, а також багато цивільних підприємств набувають відповідний досвід, залучаючи своїх працівників до процесу оцінки й оновлення та використовуючи їх творчий потенціал для розробки власних більш ефективних рішень. Керівництво тієї чи іншої організації повинне стимулювати своїх працівників, пропонувати ефективні зміни, що допоможуть, зокрема, підвищити ефективність або якість умов праці, або скоротити витрати. Для стимулювання таких процесів необхідно мати центральний орган або організацію, які будуть оцінювати нові ідеї і, у випадку високого потенціалу цих ідей, дуже оперативно впроваджувати їх у життя, а також винагороджувати людей, що пропонують нові ідеї, незалежно від того, чи були вони реалізовані на практиці, чи ні. Доцільно було б розглянути наступні механізми стимулювання: це заохочувальна винагорода, додаткова відпустка, цінний подарунок, офіційна подяка, путівка на курорт та ін.

Країни з перехідною економікою повинні дуже уважно, критично і без поспіху підходити до впровадження, частково або повністю, західної системи фінансового менеджменту в оборонній сфері. Перед тим, як починати роботу по прийняттю остаточного рішення щодо модернізації існуючої системи, керівництву необхідно дуже ретельно проаналізувати становище країни, її ресурси, амбіції та можливості. Іноді трапляється так, що керівництво держави, яке з готовністю приймає пропозиції про безкоштовну допомогу, не в змозі передбачити можливі фінансові наслідки такого кроку. В окремих випадках обсяг запропонованої допомоги буває значно перебільшеним відносно реального потенціалу оборонного сектору країни. Як показує практика, дуже часто реалізація пропозицій країн, що надають допомогу або постачають відповідне обладнання, призводить до виникнення певних проблем, або запропоновані ними заходи згодом виявляються неефективними.

Визначення та обмеження оборонних завдань і оборонного бюджету

Розподіл ресурсів, без сумніву, є одним із найбільш важких рішень і важких функцій як виконавчої, так і законодавчої гілок влади. Більшість країн мають обмежені ресурси. Це означає, що існує проблема розподілу цих ресурсів – головним чином фінансів і, опосередковано, людських та матеріальних ресурсів і інфраструктури – з метою виконання найвищих пріоритетів та задоволення необхідних потреб, причому, що не менш важливо, таким чином, щоб не викликати при цьому незадоволення електорату. Кожного року при прийнятті бюджету на наступний рік перед політиками постає завдання адекватного розподілу ресурсів, що існують у державі. Ті ж самі обмеження відносяться і до розподілу оборонного бюджету, тобто обмежені ресурси необхідно розподілити таким чином, щоб це давало можливість виконати поставлені завдання у сфері оборони і безпеки держави.

У цьому контексті необхідно дати визначення поняттям "оборона" та "завдання оборони", тому що більшість країн світу використовують різні тлумачення цих термінів, виходячи з власної історії та політичної ситуації. Треба відзначити, що міжнародні організації, які мають відношення до військових питань, наприклад, ООН, НАТО, ОБСЄ, Стокгольмський міжнародний інститут досліджень проблем миру (SIPRI), Світовий банк та Міжнародний валютний фонд, використовують різні визначення понять "оборонне завдання" та "оборонний бюджет". Отже, різними є і критерії при наданні відповідної інформації, що створює певні труднощі для країн, які зобов'язані надавати їм таку інформацію. В даному контексті, аналіз принципів прозорості та достовірності має забезпечувати виконання різноманітних міжнародних і національних вимог, а також сприяти зміцненню довіри, як на міжнародному рівні, так і на рівні однієї конкретної країни. Навіть НАТО, а точніше його комітет з питань оборонного аналізу (Defense Review Committee) кожного року дуже уважно вивчає бюджети країн-членів альянсу, аби впевнитися в тому, що кожна країна в повному обсязі фінансує пропорційну частку загального бюджету НАТО і таким чином забезпечує виконання п'ятої статті Статуту Північноатлантичного Договору у будь-який час, коли в цьому виникне потреба.

Прозорість та надійність системи фінансового менеджменту в оборонній сфері дозволяють показати суспільству, ЗМІ, партнерам всередині країни та міжнародним партнерам грошову цінність оборони в тому сенсі, що свобода та незалежність потребують певних витрат, а також що виділені на відповідні цілі державні кошти використовуються раціонально і під суворим контролем.

Але прозорість має свої межі, по-перше, з міркувань безпеки, а по-друге, тому що військова інформація з деяких питань має бути таємною. Певна частина оборонного бюджету йде на фінансування таємних завдань, про які знає дуже вузьке коло людей (наприклад, члени парламентського комітету з питань безпеки та оборони або головні виконавці відповідного міністерства). В даному випадку ця проблема вирішується шляхом прийняття таємного додатку до бюджету, тобто відповідне фінансування у закамфльованому вигляді з'являється у певній статті оборонного бюджету або в окремому додатку до державного бюджету.

Друга проблема, пов'язана з фінансовим менеджментом у сфері оборони, полягає в розподілі доходів і виділенні відповідних сум під окремі статті оборонного бюджету. Мова йде про те, якщо військова організація виконала певну роботу і заробила на цьому гроші, то ці гроші повинні піти в оборонний бюджет з огляду на те, що для виконання цієї роботи оборонна організація використовувала власні ресурси. На практиці це означає, що відкритою повинна бути не тільки витратна частина, але й доходна частина оборонного бюджету. У випадку, коли розмір очікуваного доходу неможливо оцінити заздалегідь, відповідна стаття залишається незаповненою до того моменту, коли стануть відомі відповідні дані. Головний розпорядник бюджетних коштів (у більшості випадків це міністерство фінансів або державне казначейство) намагається перевести ці гроші на свої рахунки. Нижче наведемо декілька прикладів можливих джерел доходу оборонної організації:

- Військовий підрозділ виконує певні роботи для цивільної організації, що займається будівництвом доріг або мостів.

- Військовий підрозділ допомагає організаторам міжнародних спортивних змагань, наприклад, надаючи людей або транспортні послуги.
- Непотрібний військовий склад здається в оренду цивільній організації.
- Військовий підрозділ бере участь у міжнародній військовій операції або місії ООН.

У принципі, отримання доходів не є завданням оборонної організації. Використання військових підрозділів з цією метою є дуже обмеженим і застосовується тільки у виняткових випадках. Тенденція, яку можна бачити у деяких країнах Сходу, коли військові підрозділи використовуються для виконання невластивих для них функцій, повинна бути викорінена або зменшена до мінімуму. Військові підрозділи мають використовуватись головним чином для виконання реальних оборонних завдань, хоча деякі можливості військової організації, що можуть приносити доход, дійсно придатні для використання у мирний час. Якщо ці спроможності військової організації, що потенційно можуть мати подвійне використання, лишаються важливими, їх необхідно враховувати і в доходній, і в витратній частинах оборонного бюджету.

Нові філософії і процедури економічного менеджменту

Обмеженість державних ресурсів країн всього світу спонукає їх до розробки нових підходів до традиційних методів ресурсного менеджменту, нових шляхів планування та виконання бюджетів. При підтримці науковців фахівці з питань державної служби постійно шукають нові рішення. Критеріями ефективності "нового публічного менеджменту" мають бути конкретні продукти, програми або проекти. При цьому, вартість "продукту" визначається заздалегідь, а вартість відповідної діяльності при плануванні бюджету не повинна перевищувати певних граничних показників.

В основі нового публічного менеджменту в умовах ринкової економіки лежить перехід від "філософії витрат" до "філософії кінцевого результату". Бурхливий розвиток інформаційних технологій та відповідних можливостей відкриває нові перспективи у використанні нових правил та процедур менеджменту у публічному секторі, в тому числі і в оборонному секторі.

Системи менеджменту, що орієнтовані на кінцевий результат, знаходять все більше прихильників серед представників державної служби. Впровадження нових механізмів менеджменту дозволить модернізувати або витіснити старі методи управління державними доходами, що існують ще з кінця епохи Середньовіччя. Ці старі методи орієнтовані не на кінцевий результат, а на наявність фінансових ресурсів, які треба на щось використати упродовж певного проміжку часу (фінансового року). Отже в даному випадку важливий не кінцевий результат, а сам факт повного використання виділених фінансових ресурсів.

Однак, якщо йдеться про прозорість оборонного сектору, необхідно точно знати, чи вдалося досягти певних зазначених цілей завдяки виділенню тієї чи іншої суми фінансування. Головним завданням сфери публічної діяльності, в тому числі і оборонного сектору країни, є контроль за використанням державних коштів шляхом перевірки кінцевого результату, тобто кількості та якості продукції або ефективності певного виду діяльності. Для забезпечення роботи такої конструкції може використовуватись система контролю. Необхідними умовами такої діяльності є оцінка продуктивності роботи та наявність процедур для вимірювання й оцінки продуктивності.

Але що означає термін "продуктивність" або "ефективність"? В англійській, німецькій та французькій мовах цей термін має різні тлумачення. Якщо виходити з дефініції цього терміну, прийнятої для природничих наук, то для сфери економіки, а отже і для оборонної сфери, можна застосувати наступну формулу:

Продуктивність = робота, виконана за певний проміжок часу, або продуктивність це є об'єм виконаної роботи у співвідношенні до інших критеріїв, що піддаються вимірюванню.

Продуктивність/ефективність це є бажаний результат будь-якого процесу виробництва (або послуги, якщо йдеться про сферу послуг), який можна визначити за допомогою чинників, що піддаються вимірюванню, або на основі якості виробленого продукту чи наданих послуг.

У оборонному секторі іноді буває важко визначити показники ефективності, але все ж таки це є дуже доцільним та необхідним. Необхідність розробки критеріїв ефективності/продуктивності у оборонному секторі диктується тим, що це дасть змогу:

- Порівнювати ефективність різних військових підрозділів, організацій, продуктів, процесів і т.д.
- Застосовувати методи порівняльного аналізу, тобто в результаті внутрішнього порівняння обирати найкращий приклад і в подальшому орієнтуватись на нього як на зразок.
- Визначати вартісні або цінові показники.
- Забезпечити підтримку процесів планування та виконання бюджету.
- Здійснювати зовнішнє порівняння з цивільними компаніями та учасниками тендерів і на базі отриманих результатів обирати постачальників певних товарів чи послуг з числа інших компаній або інших підрозділів власної компанії/організації.
- Здійснювати економічні оцінки.
- Забезпечити підтримку зовнішніх або внутрішніх систем контролю.
- Забезпечувати керівні органи достовірними даними.
- Забезпечити підтримку рішень щодо зміни керівництва.

Досвід роботи в бізнесових та публічних (адміністративних) структурах чітко свідчить про переваги сучасного та ефективного фінансового менеджменту на базі показників продуктивності/ефективності. Така система фінансового менеджменту вже ефективно використовується в публічному та оборонному секторах. Але водночас потрібно підкреслити, що до такої кардинальної реформи треба ретельно готуватись, а реалізувати її треба поступово, крок за кроком, починаючи з декількох "пілотних" проектів, що дозволять накопичити відповідний досвід.

Створення державою нових підприємств/організацій; Аутсорсинг

Все більшої популярності при здійсненні спільної роботи між державними органами та промисловими підприємствами в умовах вільного ринку набуває створення організацій або підприємств для виконання військових завдань або функцій. Це можуть бути:

- Державні організації та підприємства.
- Приватно-державні підприємства з державною часткою близько 50%.
- Повністю приватні підприємства.



Мал. 2: “Нова публічна економіка”

Причини для впровадження такого підходу можуть бути економічними і, як (можливо непередбачений) наслідок, вони можуть приводити до скорочення чисельності військових підрозділів. Важливо розуміти, що такі нові моделі співпраці можуть мати негативні наслідки для фінансування оборонних потреб і, можливо, й для ціни, яку доведеться платити оборонній структурі. Аналізуючи ці нові підходи, необхідно заздалегідь чітко з'ясувати наступні питання:

- Чи повинні підприємства/організації платити податки?
- Чи є очікування прибутку або акційних дивідендів?
- Хто отримує прибуток (держава або акціонер)?

- Яким буде новий статус співробітників (військовослужбовці, державні службовці), що переходять до нової організації, наприклад, якщо це буде цивільна організація?
- Хто буде платити вихідну допомогу у разі скорочення штатів?
- У чиєму підпорядкуванні перебуває підприємство/організація і хто приймає рішення?
- Якими будуть наслідки для державної і військової інфраструктури?

У цьому ж контексті мають розглядатись і питання діяльності, пов'язаної з інсорсингом та аутсорсингом, і відповідного фінансування такої діяльності.

Перед тим, як приймати рішення стосовно аутсорсингу, рекомендується починати з оптимізації відповідного структурного елемента або служби та/або їх функцій. Відповідно, "оптимізований елемент" порівнюється на предмет вартості з елементами, запропонованими цивільними учасниками тендеру. Рішення, що приймається, повинно базуватися на параметрах вартості та ефективності запропонованих рішень. При цьому, при оцінюванні рішень, запропонованих цивільними учасниками тендеру, треба брати до уваги такі показники і чинники, як ефективність, податки, ставка страхування, прибуток, спеціальні платежі, платежі за ризики, платежі за терміновість та, можливо, підтримка резервних сил, що створює додаткове навантаження на військовий бюджет. У більшості випадків компанії у представлених рахунках не хочуть вказувати всі деталі і складові, а вказують лише загальну суму рахунку.

Згодом може статися так, що якась цивільна компанія перетворюється на монополіста, і оборонний сектор стає залежним від цього монополіста, який починає диктувати свої умови в плані ціни та ефективності запропонованих послуг. З іншого боку, компанія, що надає послуги, сама може зіткнутися з певними проблемами, наприклад, у разі зростання напруженості в країні або у випадку початку воєнних дій, або при необхідності підтримки операцій у регіонах, що знаходяться далеко за межами власної країни. Ось декілька прикладів:

- Послугу неможливо надати терміново після надходження відповідної заявки.
- Співробітники компанії, що надає послугу, не мають статусу військовослужбовців і тому не можуть приймати участі у воєнних діях.
- Відсутні необхідні засоби транспорту.
- Ціна послуги зростає у зв'язку з появою нових ризиків і т.п.

Іноді компанії спочатку пропонують нижчі ціни, які вони згодом починають поступово підвищувати.

Необхідно нагадати, що від 60 до 70% військового бюджету країни повертається назад до держави у вигляді прямих або непрямих податків та соціальних внесків. Це, безумовно, є одним з найважливіших чинників прийняття рішень стосовно контрактів з іноземними компаніями.

При прийнятті рішень у вищевказаних ситуаціях посадовці, що здійснюють управління фінансами, повинні брати до уваги необхідність впровадження нових механізмів фінансування, а також зміни фінансової політики держави та можливі зміни законодавства або відповідної нормативно-правової бази. Наводимо приклади можливих рішень:

- здійснити запозичення на ринку (в банківському секторі);
- взяти кредит у фірми, з якою підписаний контракт;
- додатково запозичити гроші у міністерства фінансів або державного казначейства з виплатою відповідної відсоткової ставки;
- створити резервний фонд для фінансування наступних витрат, що можуть виникнути ближче до кінця фінансового року;
- поповнювати військовий бюджет за рахунок продажу державної власності (товарно-матеріальних цінностей, об'єктів інфраструктури).

Обмеженість ресурсів, скорочення органів державного управління та збройних сил, широке впровадження нових економічних механізмів і сучасних інформаційних технологій, приватно-державне партнерство, аутсорсинг, зростання прозорості систем фінансування та їх наближення до відповідних міжнародних стандартів в рамках глобальної системи – все це змушує державні органи, суспільство, громадські організації й оборонний сектор шукати та знаходити нові рішення.

Завдання оборони та безпеки

А тепер ми повертаємося до запитання, поставленого у попередній частині: "Про що йдеться, коли ми говоримо про завдання оборони та/або безпеки?" і "Що таке оборона?" Відповіді на ці запитання можна знайти шляхом аналізу завдань оборони та безпеки, що вирішують відповідні міністерства, а також аналізу сфери практичного застосування відповідних термінів. Виходячи з досвіду Міністерства оборони Німеччини, прикладами таких завдань можуть бути:

- *ключове завдання*, наприклад, участь у воєнних діях або навчаннях;
- *другорядне завдання*, наприклад, матеріально-технічне забезпечення, освіта та підготовка особового складу;
- *нейтральне завдання*, наприклад, інсталяція інформаційної системи, надання у користування об'єктів військової інфраструктури.

Така диференціація завдань/функцій може дати відповіді на питання стосовно необхідної чисельності бойових та допоміжних підрозділів, функцій, які можуть виконувати цивільні робітники державної (військової) служби, а також функцій, які на умовах аутсорсингу можна передати стороннім структурам, тобто державним або напівприватним організаціям, державно-приватним партнерствам або підприємствам цивільного сектору.

Відповідно до результатів такого аналізу та рішень, що визначають різні завдання у сфері оборони, необхідно визначитись, які з цих завдань і функцій відносяться безпосередньо до сфери оборони і, відповідно, мають фінансуватися з оборонного бюджету країни. Нижче наводимо декілька прикладів, що варто було б розглянути при проведенні такого аналізу:

- Система соціального забезпечення та охорони здоров'я.
- Система відпочинку/оздоровлення разом з відповідною інфраструктурою.

- Будівництво житла для військовослужбовців та державних службовців.
- Транспортне обслуговування у мирний час або для потреб управління.
- Пенсійна система.
- Система страхування.
- Система довійськової підготовки.
- Підготовка підрозділів силових структур.
- Система цивільної оборони.
- Виробництво продукції невійськового призначення.
- Матеріально-технічне забезпечення та сервісне обслуговування.
- Допомога представниками цивільного керівництва у надзвичайних ситуаціях (стихійне лихо, техногенна катастрофа і т.п.).
- Військова конверсія людських та матеріальних ресурсів і об'єктів інфраструктури; роззброєння.
- Система державної безпеки і розвідки.

Інші отримувачі бюджетних коштів, як правило, намагаються не витратити гроші зі своїх бюджетів на подібні цілі.

Зміни у розподілі бюджетних коштів

А тепер давайте коротко розглянемо послідовність і взаємозв'язок між процесами фінансового планування та бюджетного менеджменту у разі перегляду попередньо прийнятих рішень стосовно розподілу оборонного бюджету, в тому числі, коли такі рішення відносяться до використання бюджетних коштів не безпосередньо, а опосередковано.

Якщо, наприклад, приймається рішення про припинення будівництва безкоштовного житла для збройних сил, то це означає, що військовослужбовці мають отримувати підвищену зарплатню, аби мати можливість платити за орендоване житло. Як наслідок, це приводить до зростання частки витрат на утримання особового складу у фінансових планах. Крім того, це тягне за собою продаж житлового фонду або його передачу для обслуговування на умовах аутсорсингу стороннім організаціям, а також вимагає відповідних змін організаційної структури підрозділів та організацій, що займаються питаннями житлового забезпечення особового складу. Це, в свою чергу, приводить до відповідних змін у розмірі бюджетного фінансування цих підрозділів та організацій.

Крім того, відповідне відомство чи міністерство повинно подумати над тим, чи варто закласти в військовий бюджет витрати на:

- Міжнародні операції (місії під егідою ООН, інші миротворчі операції, операції з підтримки миру та стабільності, гуманітарні місії, операції з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та ін.).
- Покриття орендних або процентних ставок по кредитах.

- Зростання витрат на утримання особового складу (наприклад, підвищення розміру грошового утримання і т.п.).
- Розробку нових базових технологій за участю цивільних організацій.
- Компенсацію матеріальних збитків, нанесених навколишньому середовищу в результаті військової діяльності.
- Соціальні виплати:
 - діючому та резервному складу, ветеранам збройних сил;
 - клубам збройних сил, іншим організаціям;
 - на оплату пільг військовослужбовців;
 - на утримання спортивної інфраструктури та об'єктів культури і т.п.

Держава, тобто політики при підтримці фахівців з питань планування бюджету, мають дуже добре подумати над тим, які функції і завдання треба лишити за збройними силами, а які варто було б передати цивільним структурам, іншим міністерствам і відомствам, сусіднім державам або міжнародним організаціям⁵. Це означає, що перед тим, як починати роботу по прийняттю рішення, всі можливі варіанти треба ретельно проаналізувати на предмет співвідношення ефективність/вартість⁶.

Крім того, фахівці проводять аналіз можливих ризиків і пропонують альтернативні варіанти, в тому числі і на випадок, якщо ситуація буде розвиватися за "найгіршим сценарієм". При цьому фахівці з планування і управління бюджетом повинні вирішити наступні проблеми і передбачити варіанти у разі, якщо:

- промислові підприємства не мають можливості поставити продукцію, на поставку якої у бюджеті виділені відповідні кошти;
- ліквідація основних оборонно-промислових потужностей може призвести до залежності від інших країн, зростання безробіття та втрат для держбюджету внаслідок зниження надходжень від податку на прибуток;
- зростання інфляції, проблеми зі збутом або виробництвом;
- зобов'язання, пов'язані з участю зарубіжних компаній у внутрішніх тендерах;
- надання інформації про фактичні витрати;
- скорочення бюджету;
- недостатній збір даних на національному рівні; відсутність доступу або недостатній доступ до необхідної фінансової інформації;
- недостатній рівень гнучкості при плануванні та виконанні бюджету.

⁵ Певні функції або завдання можуть тимчасово виконувати дві або кілька організацій.

⁶ Подробиці див. в розділі про облік витрат.

Структура оборонного бюджету

Одне з ключових питань фінансового менеджменту у сфері оборони полягає в структурі оборонного бюджету. Структура бюджету тієї чи іншої держави визначається її законодавством та відповідною нормативно-правовою базою і не може легко мінятися навіть у випадках, коли є реальні можливості для більш ефективного використання оборонного бюджету. У деяких випадках існує дуже серйозний опір з боку деяких структур, що заважає впровадженню необхідних змін.

Нижче наводяться декілька прикладів найбільш типових структур оборонного бюджету по відповідних категоріях:

- *Структура відповідно до категорії витрат:* військовий та цивільний персонал; експлуатація і ремонт; закупівлі; інфраструктура; наукова діяльність та розробка нових видів ОВТ; адміністрація.
- *Структура відповідно до організаційної приналежності:* Сухопутні сили; Повітряні сили; Військово-морські сили; Резервні сили; Сили внутрішньої безпеки; Сили залізничного транспорту та будівництва; Поліція/Прикордонна служба/Берегова охорона; Розвідувальна служба; Митна служба.
- *Структура, що поєднує в собі бюджетні асигнування і організаційні аспекти:* Апарат Міністерства оборони; Загальні параметри фінансування (в тому числі з урахуванням доходів); Військове командування (штат та управління); Цивільний штат і управління; Військові служби: релігійна, медична, служба соціального забезпечення; Продовольство та речове майно; Житло/інфраструктура; Зв'язок та інформаційні технології; Інтендантська служба; Бойова техніка і боєприпаси; Бойові кораблі та військово-морська техніка; Авіаційна техніка, ракети і техніка військово-повітряних сил; Військова наука, розробки та випробування нових видів ОВТ; Внески до НАТО та інших міжнародних організацій.
- *Структура відповідно до конкретних проектів, програм, процесів або продуктів (приклад):* скорочення збройних сил, соціальні програми, протиповітряна оборона, підтримка інфраструктури/будівництво та утримання житлового фонду, берегова охорона, пошуково-рятувальні операції, бойова підготовка резервного контингенту, міжнародні зобов'язання та внески до міжнародних організацій, нові транспортні літаки, нові штаби, інформаційні технології і засоби зв'язку.
- *Змішана структура:* часто структура оборонного бюджету представляє собою комбінацію двох або більше типів структур, що описані вище. Кожен з цих типів має свої переваги та недоліки. Незалежно від типу структури, будь-яка з обраних структур оборонного бюджету має забезпечувати виконання поставлених оборонних завдань.

Планування бюджету

Підзвітність, гнучкість, прозорість

Підзвітність та прозорість є головними чинниками ефективного і гнучкого менеджменту оборонних фінансів відповідно до вимог суспільства, платників податків, законодавців та міжнародної спільноти.

У цьому контексті основними завданнями мають стати:

- підвищення ефективності процесів планування, розробки програм і виконання бюджету для забезпечення та підвищення відповідальності за достовірність і здійсненність бюджету;
- визначення істинних показників вартості та витрат для забезпечення достовірності бюджетних прогнозів;
- дотримання принципу економічної ефективності для забезпечення мінімізації витрат і підвищення їх ефективності;
- передача деяких функцій та завдань, що не належать безпосередньо до сфери оборони і безпеки, іншим підрозділам або стороннім організаціям (інсорсинг та аутсорсинг).

Де кілька прикладів прозорості бюджету нам дає досвід Німеччини. Кінцевий варіант оборонного бюджету держави затверджується парламентом у вигляді законопроекту обсягом приблизно 180 сторінок. Текст законопроекту про військовий бюджет на відповідний фінансовий рік доступний будь-якому громадянину, який може придбати його у звичайній книжковій крамниці. Таким чином, суспільство має доступ до інформації про найбільш важливі показники військового бюджету країни відповідно до принципу прозорості, що є однією з ознак демократії.

Однак, при цьому, деякі показники бюджету недоступні для розуміння рядового громадянина без фахової консультації експерта з питань бюджетного планування. Іноді окремі показники подаються в закамуфльованому або недостовірному вигляді, іноді вони не зовсім точні через брак фактичних даних, а іноді деякі показники можуть бути зовсім відсутні. Це значно ускладнює роботу навіть таких фахівців, як фінансові менеджери, не кажучи вже про непрофесійних спостерігачів, наприклад, журналістів.

Цикл бюджетного планування

У демократичних країнах уряд і парламент розробляють політичні доктрини та завдання і несуть відповідальність за виконання бюджету. Таким чином, саме вони визначають тривалість циклу бюджетного планування. Процес планування завжди відноситься до якогось певного проміжку часу. Це може бути фінансовий рік або перспективне планування, наприклад, на два, три, п'ять або більше років. Тобто мова йде про короткострокове, середньострокове або довгострокове планування. Середньострокове планування – тобто на три або більше років – додає стабільності до процесу планування, але в той же час збільшує ризик виникнення проблем у разі непередбачених змін у фінансуванні. Довгострокове планування не може врахувати абсолютно всі фінансові ризики, що можуть виникнути в майбутньому, і тому відповідні заплановані показники є дуже приблизними. У більшості випадків це означає, що вартість проекту може виявитися значно вищою від попередньо запланованої або що його реалізація вимагатиме більше часу, ніж передбачалося, що в майбутньому призводить до ускладнення процесу фінансового менеджменту.

Оборонні доктрини деяких держав передбачають реалізацію конкретних програм та проектів або досягнення конкретних цілей. Попереднє планування бюджету таких проектів або програм може привести до того, що, коли прийде час реалізації, запропонований проект не буде

найкращим з точки зору співвідношення ефективність/вартість. Для вирішення цієї проблеми у Німеччині та деяких інших країнах світу паралельно з системою перспективного планування існує і спеціальна процедура, що називається "аналіз можливостей". Така процедура застосовується, коли є дуже обмежені ресурси, які необхідно максимально ефективно і оперативно використати в умовах швидкої зміни вимог, зокрема, якщо мова йде про участь у міжнародній операції. Ця процедура передбачає оперативне визначення можливостей, яких бракує для вирішення тієї чи іншої задачі, диференціацію завдань в залежності від їх пріоритетності, планування роботи та досягнення поставленої мети у відносно стислі терміни. Однак, таке паралельне використання принципів планування і оперативного "аналізу можливостей" може мати значний вплив на процеси коротко-/середньострокового планування і фінансування, тому потребує значної додаткової роботи з координації цих двох паралельних процесів.

Облік витрат

Найбільш проблемним елементом системи фінансового менеджменту є інформація про вартісні і витратні показники. Фактично, значення та ефективність фінансового прогнозування, фінансового планування, програмування, планування кошторисів і контролю бюджетного процесу значною мірою залежить від якості та достовірності інформації, на якій базуються відповідні процеси. Навіть найкращі системи або процедури не можуть ефективно працювати, якщо інформація, на якій вони базуються і яку використовують, є недостовірною і неактуальною, або якщо така інформація є сумнівною і непрозорою.

Застосування системи обліку витрат

Облік витрат є найважливішою передумовою ефективного ресурсного і фінансового менеджменту як у приватному секторі, так і публічному/оборонному секторі.

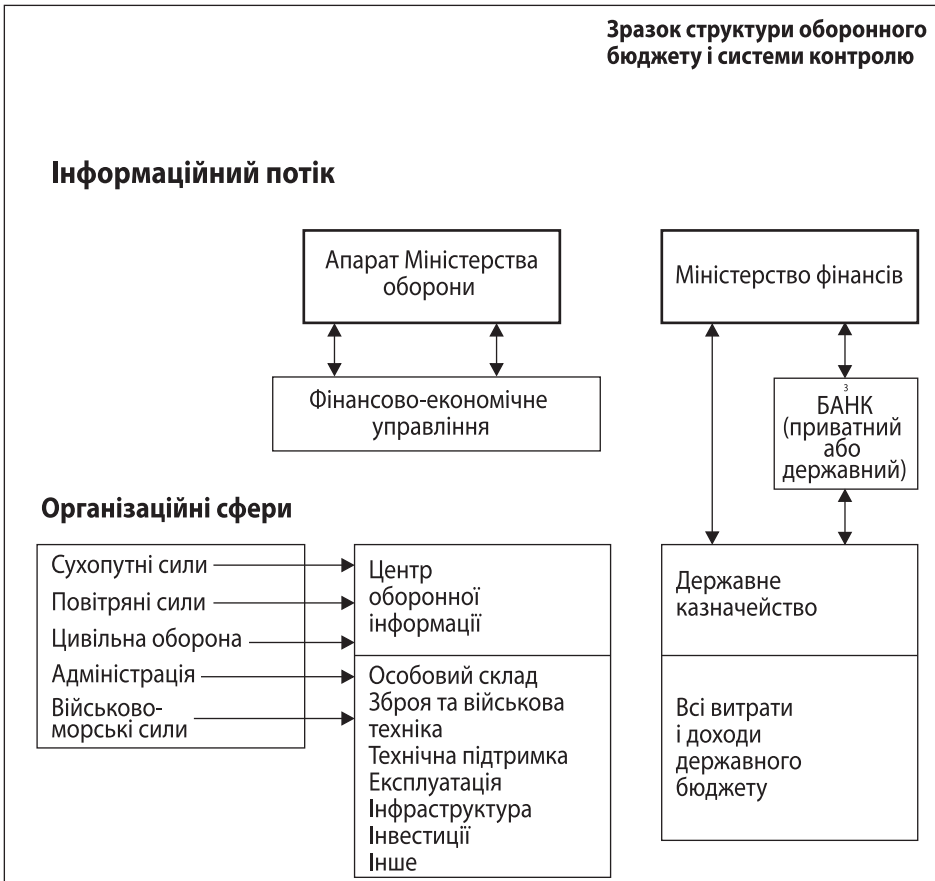
Необхідно зазначити, що, хоча публічний/оборонний сектор визнає важливість обліку витрат, він значно відстає в цьому відношенні від приватного сектору.

Бувають випадки, коли навіть термін "витрати" вживається неправильно. Згідно з загальноприйнятим тлумаченням, "витрати" це є обраховані фінансові ресурси, спожиті впродовж певного проміжку часу. Витрати завжди пов'язані з виплатою грошей (у готівковому або іншому вигляді), їх витрачанням або резервуванням на бюджетному рахунку. Використання даних про витрати необхідне при здійсненні наступних операцій:

- менеджмент ресурсів, у тому числі формування бюджету та планування фінансів;
- здійснення парламентського контролю за витратною та доходною частинами оборонного бюджету;
- надання інформації суспільству, ЗМІ, міжнародній спільноті (у рамках заходів зі зміцнення довіри), аудиторським та контролюючим органам, міністерству оборони, військовим організаціям і головному розпорядникові бюджету, тобто Міністерству фінансів або державному казначейству;

- економічний аналіз та оцінка;
- розрахунок вартості і порівняння вартісних показників для здійснення інсорсингу/аутсорсингу;
- приватизація та державно-приватне партнерство;
- оцінка ефективності витрат, оцінка витрат на обслуговування впродовж життєвого циклу;
- розрахунок розміру компенсацій за участь у національних та міжнародних місіях, розрахунок розміру пропорційної частки витрат на реалізацію спільних програм, розрахунок розміру фінансової допомоги.

На Мал. 3 показані можливі напрямки інформаційних потоків у військовій організації, що має єдиний центр збору й обробки даних. Основними джерелами інформації є підрозділи та окремі види збройних сил, в той час як "головні гравці" мають чітко визначені повноваження стосовно доступу до сформованих даних.



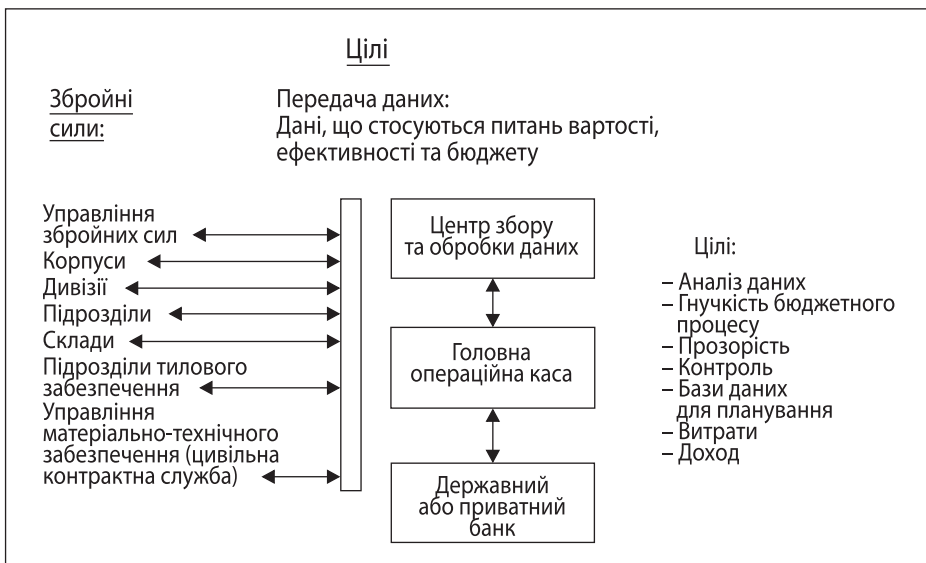
Мал. 3: Облік витрат та інформаційний потік

Організація процесу обліку витрат

Структурна організація процесу обліку витрат може складатись з формувань, підрозділів, відомств, центрів збору та обробки даних, установ та ін. Така організація займається обліком витрат з метою:

- збору та обробки відповідних даних, необхідних для забезпечення ефективного обліку витрат;
- забезпечення високої якості даних в плані важливості, достовірності, актуальності, прозорості, надійності, спеціалізації і відповідності;
- забезпечення економії часу за рахунок оптимізації системи обігу даних (скорочення каналів передачі даних);
- уникнення збору непотрібних даних, які неможливо використати або проаналізувати;
- створення дата-центрів (центрів обробки даних або баз даних) і централізація процесів збору та обробки даних;
- підготовки та відповідної мотивації співробітників, задіяних в організації обліку витрат;
- забезпечення на різних рівнях оперативного доступу до спеціальних даних, необхідних для виконання службових обов'язків, з дотриманням вимог режиму секретності.

Для країн, що мають відносно невеликі збройні сили, можливо, буде достатньо одного спільного центру обліку витрат та обробки даних. Така схема дозволяє спростити процес збору, оцінки й обробки даних про витрати. Згодом такий центр може стати незалежним експертним центром, що зможе надавати дані економічного аналізу парламенту, контрольо-ревізійному управлінню уряду та іншим органам, що здійснюють внутрішні ревізії.



Мал. 4: Приклад напрямків передачі даних

Для більших збройних сил може виникнути потреба у створенні регіональних центрів обробки даних різних рівнів, де передача й обробка даних здійснюються за допомогою сучасних засобів зв'язку та інформаційних технологій.

Процедури та методологія обліку витрат

Оцінка витрат має базуватися на відповідних реальних історичних та емпіричних показниках. Отже, важливо встановити зв'язок між бюджетом разом з запланованими показниками витрат та реальними даними про витрати і використовувати відповідні дані у процесі обліку витрат. В економіці використовуються декілька методів диференціації витрат, і такі ж методи мають використовуватися у оборонному секторі.

Повні витрати	Часткові витрати	Спеціальні витрати	
Прямі витрати	Непрямі витрати		
Фіксовані витрати	Змінні витрати		
Експлуатаційні витрати	Поточні витрати	Витрати на технічне обслуговування та поточний ремонт	Витрати на оплату праці
Витрати плюс фіксований прибуток	Накладні витрати	Адміністративні витрати	Капітальні витрати

Перед тим, як ми почнемо оперувати цими термінами, необхідно чітко зрозуміти, що вони означають і з яких елементів складаються. В рамках Комісії НАТО-Росія Економічний комітет НАТО почав проект, направлений на уніфікацію відповідної термінології, але бажаного результату на даному етапі досягти поки що не вдалося⁷.

У більшості країн, що здійснюють облік витрат, витрати в оборонному секторі, як правило, обліковуються по трьох категоріях:

Повні витрати

Повні витрати складаються з витрат усіх видів. Вони порівнюються з відповідними витратами у публічному і приватному секторах з метою здійснення економічного аналізу, ціноутворення, оцінки вартості послуг та товарів, наданих або поставлених військовою організацією державної організації або іншій структурі, що замовила відповідні послуги або товари.

⁷ План роботи на 2004 рік Робочої групи Комітету НАТО-Росія, Додаток 1 "Висновки лінгвістичної робочої групи з питань фінансової термінології у оборонній сфері". Більше інформації можна знайти на сайті www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs, зокрема в статтях SAS-208 "Структура витрат та витрати на утримання ОБТ впродовж життєвого циклу" та SAS-054 "Методи та моделі розрахунків вартості життєвого циклу".

Часткові витрати

Часткові витрати складаються з окремих видів витрат. Облік часткових витрат здійснюється в інтересах національних і міжнародних організацій, в тому числі ООН та (на договірній основі) відповідних установ і міністерств оборони іноземних держав з метою спрощення підрахунків та підвищення рівня довіри у стосунках. Як правило, такий підхід використовується з метою визначення та декларування додаткових витрат, які виникають для сторони, що надає послуги, наприклад, при участі у ліквідації наслідків стихійного лиха, наданні авіатранспортних послуг або інших видів допомоги іншим міністерствам і відомствам.

Спеціальні витрати

Тип спеціальних витрат визначається в залежності від їх призначення. Наприклад, це можуть бути витрати на експлуатацію, технічне обслуговування і поточний ремонт (з урахуванням реальних обсягів витрачених матеріалів і обладнання та їх вартості), закупівлі тощо, які Міністерство оборони в подальшому може використовувати як базові показники при визначенні прогнозних показників майбутніх витрат в процесі планування бюджету.

Обсяг цих витрат визначається на основі існуючого досвіду. Це означає, що середні показники витрат за попередні роки використовуються як базові при обчисленні відповідних початкових показників. На такій основі визначаються нові витрати з урахуванням майбутніх завдань, параметрів та намірів. Ці майбутні витрати підрахувати досить важко, тому на етапі планування прогнозні показники у разі необхідності підлягають відповідній корекції.

З метою спрощення та забезпечення прозорості системи розрахунків для різних категорій витрат і побічних витрат розробляються спеціальні стандартні схеми, де враховуються різні види витрат та їх окремі елементи. Як приклад, можна навести систему, що існує в Німеччині. Кожного року Центр обліку витрат публікує звіт обсягом 160 сторінок (який дублюється на комп'ютерному диску, що додається), де містяться всі дані про витрати разом з відповідними рекомендаціями щодо їх використання. Для підвищення ефективності такої роботи і забезпечення "зворотного зв'язку" користувачів інформації просять регулярно оцінювати якість, зручність використання та корисність такої публікації. Аналогічна система обліку витрат і публікації відповідних даних існує і в оборонному секторі. Такі дані в подальшому використовують як універсальні базові показники при здійсненні деяких процесів фінансового менеджменту, зокрема, прогнозування, планування бюджету, контролю і ревізії, оцінки ефективності витрат та економічних досліджень. Центр обліку витрат надсилає опубліковані звіти разом з відповідними рекомендаціями до Міністерства фінансів, Федерального контрольно-ревізійного управління, парламенту, військових підрозділів і відомств та інших зацікавлених структур.

Процес обліку витрат може бути пов'язаний з деякими проблемами і труднощами. Зокрема, це можуть бути:

- оцінка накладних витрат (від окремого підрозділу і до міністерства оборони);
- урахування рівня інфляції та обмінних курсів іноземних валют;
- відокремлення вартісних показників від показників витрат;
- перехід фіксованих витрат у категорію змінних і навпаки, зокрема, оцінка витрат, що можуть відноситись до обох категорій.

Ці та інші проблеми вирішуються за допомогою ефективної системи обліку витрат.

Нижче ми наводимо приклад того, як можна забезпечити відповідність вимогам ефективної оцінки витрат. Всі розрахунки із співробітниками повинні виконуватись централізовано. Дуже важливо, щоб ці розрахунки здійснювались не готівкою, а у безготівковому вигляді шляхом перерахування коштів на банківський рахунок фізичної особи. При цьому необхідно, щоб інформація про всі платежі негайно надходила до центру збору та обробки даних після кожної транзакції. Таким чином, система обробки даних має можливість оперативно надавати інформацію про фактичні витрати на утримання штатів зразу ж, як тільки в цьому виникне потреба. У будь-який час система обліку витрат може отримати відповідну оперативну інформацію і здійснити обрахунок фактичних витрат за поточний фінансовий період або спрогнозувати такі витрати на наступний фінансовий період. Такі розрахунки можуть використовуватись у процесі виконання, планування та контролю за виконанням бюджету, а також для вирішення інших завдань, описаних вище. Для створення ефективних баз та банків даних про витрати необхідно здійснити ряд важливих заходів:

- стандартизація, в тому числі процедур і правил обрахунку витрат;
- централізація, в тому числі збору даних для єдиного дата-центру;
- актуалізація, в тому числі щоденний облік витрат та оперативна передача відповідних даних;
- передача інформації/даних, в тому числі за допомогою існуючих засобів електронної пошти;
- використання єдиного, спільного для всіх відомств, в тому числі міністерства оборони, типу програмного забезпечення;
- відповідна підготовка співробітників для набуття необхідних навичок управління системою оцінки/обліку витрат;
- створення системи оцінки ефективності витрат для всіх великих підрозділів і відомств (таку систему необхідно впроваджувати поступово крок за кроком, починаючи з найважливіших підрозділів, можливо у вигляді "пілотних" проектів);
- забезпечення відповідного рівня ведення даних, захисту та безпеки даних.

Система розрахунків ефективності витрат

Після створення системи оцінки/обліку витрат, наступним кроком має стати впровадження системи оцінки ефективності витрат. Необхідною передумовою забезпечення складного процесу оцінки ефективності витрат є функціонуюча система оцінки/обліку витрат і експертні оцінки різних аспектів продуктивності та ефективності (див. Мал. 2).

У минулому військові організації не мали зобов'язань щодо здійснення контролю за кількістю та якістю використання своїх ресурсів. Існуючі у приватному секторі системи обліку передбачають механізми для вимірювання та контролю відповідних показників. Застосування подібної системи в оборонному секторі означає, що ефективність всіх робіт, послуг, програм, процесів, проектів, цілей, операцій та завдань повинна оцінюватись у співвідношенні до їх вартості. Після

отримання результатів такої оцінки ми повинні мати змогу відповісти на запитання: "Чи вдалося досягти бажаного рівня ефективності витрат і наскільки отримані результати відрізняються від аналогічних показників у приватному секторі?" - з метою впровадження більш ефективних і економічних методів діяльності або, у разі необхідності, передачі деяких видів діяльності стороннім організаціям для оптимізації витрат.

Кількісний та якісний контроль отриманих результатів на основі оцінки ефективності витрат стане для військового командира або керівника військової організації будь-якого рівня важливим інструментом оцінки ефективності досягнутого результату при виконанні того чи іншого поставленого завдання. Важливо відзначити, що для деяких видів діяльності або характеристик, ефективність яких не можна виміряти і оцінити у грошовій формі (система соціального забезпечення, мотивація/стимулювання, бойова готовність військовослужбовців або військової техніки/зброї, рівень професіоналізму або підготовки), все одно необхідно впроваджувати певні стандарти оцінки показників ефективності.

З такої ж точки зору слід розглядати і оцінку рентабельності, тобто різницю між витратами та отриманими вигодами або прибутком, хоча іноді буває складно дати чітке тлумачення термінів "вигода" або "прибуток". Подібні терміни було б доцільно застосовувати у контексті військових закупівель, розвитку інфраструктури, тренувань та підготовки, або коли мова йде про матеріальні цінності. Рентабельність є показником ефективності витрачених ресурсів у їх грошовому еквіваленті. У інших випадках визначення показників вигоди/прибутку здійснюється на основі суб'єктивних оцінок та розрахунків.

Ефективне використання існуючих технічних можливостей

В умовах обмеженості оборонних ресурсів оборонні структури більшості країн не можуть розраховувати на отримання додаткових коштів, наприклад, для придбання нових систем зв'язку або інформаційних систем, необхідних для підтримки на належному сучасному рівні бюджетного процесу або оперативного обліку витрат. Тому цю роботу необхідно починати з аналізу існуючих можливостей і систем та розглянути шляхи для поступового впровадження нової або модернізованої системи обробки даних.

Упродовж декількох останніх років, по мірі стрімкого розвитку інформаційних технологій, оборонні сектори та органи фінансового менеджменту багатьох країн запровадили у себе різноманітні системи обробки даних, і тепер перед ними виникла проблема уніфікації всіх цих різних систем або їх заміни системою нового стандарту. Найбільш оптимальним виходом з цієї ситуації могло б стати впровадження системи єдиного стандарту в усіх міністерствах, відомствах та організаціях, що займаються питаннями управління бізнесом і фінансами. Технічне обладнання системи має бути стандартним і постачатись приватними виробниками. Окрім фінансових та облікових операцій, таке обладнання має обслуговувати й інші сфери діяльності, такі як, наприклад, логістика, управління персоналом, закупівлі, створення й утримання інфраструктури, а також контроль та адміністрування, причому розширення сфери застосування може відбуватись поступово по мірі розвитку відповідних можливостей. З огляду на орієнтацію на міжнародні стандарти обліку, не виключено, що в майбутньому стане можливим запровадження універсального програмного забезпечення,

яке сьогодні вже ефективно використовується в приватному секторі⁸. Країни з відносно невеликими збройними силами та обмеженими фінансовими, людськими й матеріальними ресурсами можуть знайти власні рішення, наприклад, використовувати для передачі нескладних даних інтернет або телефонні лінії. Вже існуючі інформаційні системи мають залишатись в експлуатації до тих пір, поки вони здатні обслуговувати сучасні потреби, а паралельно з цим має відбуватися поступовий перехід до єдиної "стандартної" системи. При цьому було б доцільно розглянути можливість одночасного використання впродовж певного (можливо досить довгого) періоду часу і існуючої, і нової систем, не порушуючи при цьому процесу фінансового менеджменту в цілому. Зробити це буде досить важко, але необхідно.

Паралельно з впровадженням нової системи необхідно модернізувати й адаптувати до сучасних вимог усі процедури та правила системи фінансування й обліку в цілому. Тут може стати в нагоді досвід військових експертів зарубіжних країн.

Виконання бюджету

Одна з головних проблем при виконанні бюджету полягає в тому, що бюджетні показники, які визначалися за рік або за декілька років до початку відповідного фінансового року, не є остаточними і можуть корегуватись в той чи інший бік в ході досить довгого та складного процесу планування й узгодження з відповідними інстанціями, зокрема, Міністерством фінансів, парламентом, Контрольно-ревізійним управлінням і т.п. Для вирішення цієї проблеми було б доцільно розглянути можливість внесення змін до бюджетних показників наприкінці процесу розгляду та затвердження проекту бюджету парламентом або перед самим початком відповідного фінансового року, коли новий бюджет вступає в дію.

Інший варіант полягає у розгляді та оцінці фактичної фінансової ситуації і вирішенні проблем, що дозволять застосовувати гнучкі підходи до використання бюджетних коштів. Наприклад, це може бути перенесення відповідних асигнувань з однієї статті бюджету до іншої, з поточного фінансового року на наступний, з одного проекту чи програми до другого/ї або від одного міністерства чи відомства до іншого.

Такі гнучкі підходи можуть застосовуватись при виконанні бюджетів майже всіх рівнів. Якщо організаційний підрозділ зміг зекономити певну суму фінансування при поставках якогось товару, він повинен мати можливість використати ці гроші на інший товар або на інші цілі, якщо при цьому не порушуються певні встановлені ліміти. Такий підхід дозволить підвищити рівень відповідальності посадових осіб, стимулюючи їх до більш раціонального використання бюджетних коштів, а також до розуміння того, що економія вигідна як усьому колективу в цілому, так і кожному окремому її представникові. Необхідною передумовою цього є достатньо високий рівень довіри між керівництвом та підлеглими структурами, і та чи інша фінансова операція не повинна негативно впливати на цей рівень довіри. На рівні окремих підрозділів гнучкість

⁸ Наприклад, SAP R3, IBM та інші.

при виконанні бюджету має передбачати економію ресурсів та заходи, рекомендовані і коротко описані вище. Деяким країнам вдалося досягти значних успіхів у впровадженні подібних гнучких підходів до виконання бюджету.

У деяких країнах з перехідною економікою процес передачі фінансової інформації від підрозділу найнижчого рівня і до відповідного управління Міністерства оборони може зайняти від 4-х до 6-ти місяців. Це означає, що фінансові дані про виконання бюджету, тобто найважливіша інформація, яка вимагає прийняття оперативних гнучких рішень, за такий довгий період часу втрачає актуальність і таким чином стає практично непотрібною.

Одним з прикладів неефективного використання бюджетних коштів може бути так звана "груднева лихоманка". В минулому бюджетні ресурси виділялись на певний фінансовий рік або на певний період часу чи під конкретний проект. Для посадовців це була (і досі лишається) дуже зручна схема, коли вони могли відрапортувати про повне використання ресурсів, передбачених на певний бюджетний період, і таким чином переконати організацію, що виділяє ресурси (розпорядника бюджету), що таке ж фінансування їм буде потрібне і на наступний бюджетний період. У кінці фінансового року (у більшості країн він припадає на грудень) у військових організаціях починається "груднева лихоманка", коли рештки фінансування поспіхом витрачаються на іноді зовсім непотрібні речі, аби повністю використати передбачений ресурс і таким чином уникнути скорочення фінансування в наступному бюджетному році. Отже, даремного витрачання ресурсів можна було б уникнути, передбачивши можливість перенесення фінансування з поточного фінансового року на наступний.

Контроль та аудит/перевірка звітності

Фінансовий контроль

Контроль, ревізія та перевірка звітності (аудит) є елементами демократичного, ефективного та відповідального ставлення до бюджетних ресурсів, і з цієї точки зору їх треба розглядати як ключові елементи системи фінансового менеджменту. Взаємозв'язок між процесами фінансового контролю та аудиту настільки тісний, що іноді буває неможливо відокремити один процес від іншого. Фінансовий контроль є невід'ємною складовою частиною загальної системи контролю в державі (див. Мал. 2 та відповідне пояснення).

У контексті управління оборонним сектором термін "аудит" передбачає контроль достовірності фінансових показників, уникнення помилок при веденні бухгалтерського обліку, боротьбу з тінізацією економіки та корупцією, виключення випадків нераціонального витрачання бюджетних коштів та суворе дотримання правил, процедур і зобов'язань у фінансовій сфері. Здійснення контролю у цій сфері повинно стати гарантією того, що гроші платників податків використовуються ефективно, економно, відповідально і з використанням механізмів поточного контролю.

Для здійснення фінансового контролю необхідні такі передумови:

- Звітний період (фінансовий рік).
- Прозорість; коректна звітність.

- Спеціалізація і унікальність, тобто кожна зарезервована в бюджеті сума може бути ідентифікована за назвою/номером відповідної статті та описом завдань відповідної програми.
- Повний перелік всіх очікуваних витрат і доходів.
- Бюджетні статті, очікувані витрати та доходи, що мають відношення до перспективного (середньо/довгострокового) планування, позначаються спеціальними маркерами.
- Важливість, актуальність, точність та достовірність фінансових даних.

Для цього необхідне створення органів внутрішнього й зовнішнього контролю та ревізії. Нижче наводиться приклад майже бездоганної схеми керівництва процесами фінансового контролю та аудиту⁹.

Цикл парламентського контролю у бюджетній сфері починається з процесу розробки проекту бюджету й закінчується поданням урядовим контрольно-ревізійним управлінням (КРУ) або подібною, але підпорядкованою парламенту установою звіту про перевірку результатів виконання бюджету. Результати перевірки розглядаються на засіданні парламентського комітету з питань контролю за витрачанням державних коштів у присутності заступника міністра оборони або заступника міністра фінансів, керівника органу бюджетного контролю або головнокомандувача збройних сил. У разі необхідності парламентський комітет може заслухати доповідь іншої відповідальної особи з питань витрачання бюджетних коштів. Якщо парламентський комітет визнає роботу по виконанню бюджету незадовільною, парламентарі, як правило, вимагають прийняття заходів по виправленню ситуації. Контроль за реалізацією відповідних заходів може здійснювати урядове контрольно-ревізійне управління. Дуже важливо, щоб члени парламенту та їх помічники добре знали бюджетні правила та процедури і таким чином могли ефективно виконувати свої контрольні функції. Іноді парламентарі не вважають за потрібне витрачати багато часу на вивчення цих правил та процедур, але вони зобов'язані накопичувати відповідний досвід і забезпечувати економне витрачання державних грошей, тому що саме гроші є найголовнішим ресурсом. При виконанні цієї важливої функції на допомогу парламенту можна було б залучити групу досвідчених штабних офіцерів (у званні підполковника, полковника або цивільних фахівців, які мають відповідну кваліфікацію та досвід), що могли б упродовж двох-трьох років працювати разом з парламентськими службами, а також здійснювати зв'язок між парламентом та відповідними міністерствами і відомствами. При цьому важливо, щоб ці міністерства і відомства активно співпрацювали по цих питаннях з державним КРУ.

Також треба враховувати, що на цей процес можуть мати вплив політичні рішення і наміри окремих людей. Зокрема, деякі зацікавлені сторони або впливові члени парламенту можуть заблокувати процес ревізії та перевірки або повернути його у вигідному для них напрямку. В окремих випадках процесові перевірки та ревізії заважають зацікавлені особи з певних кіл, наприклад, міжнародних, внутрішніх, регіональних, лобістських, військових та промислових,

⁹ Ці схеми базуються на досвіді Німеччини у сфері фінансового контролю та аудиту у військовому секторі.

або це можуть бути чиїсь приватні інтереси або інтереси безпеки. Дуже важливо розуміти, що це не звільняє робітників від обов'язку інформувати про такі випадки військового керівництва та попередити його про можливі наслідки такої діяльності.

Урядове КРУ допомагає парламенту здійснювати контроль за бюджетними витратами та доходами. Відповідно до Основного закону, урядове КРУ є підзвітним парламентському комітетові з питань бюджету, а через нього – і комітетові з питань контролю за витрачанням державних коштів. Таким чином, КРУ діє одночасно як від імені парламенту, так і самостійно. КРУ – це нейтральна, тобто незацікавлена організація, що може виконувати свої конституційні функції контролю за бюджетними витратами, доходами та накопиченнями тільки на основі прозорості бюджету. Співробітники КРУ мають такий же незалежний статус, як і судді. Вони пропонують нові рішення та заходи, направлені на покращення процесу ресурсного менеджменту. З іншого боку, особу, яка допустила нераціональні витрати державних коштів, можуть зобов'язати відшкодувати збитки, що виникли в результаті грубого нехтування цією особою своїми посадовими обов'язками. Таким чином, перевірки КРУ є дуже ефективним інструментом контролю всіх бюджетних та фінансових питань.

Органи внутрішнього аудиту та контролю

Будь-які принципи або процедури, пов'язані з контролем та менеджментом оборонного бюджету, будуть не дуже ефективними у разі відсутності контролю на кінці бюджетного ланцюжка, тобто там, де безпосередньо витрачаються гроші. Контроль на цьому етапі здійснюється бюджетним управлінням (міністерства), різноманітними фінансовими установами та підрозділами з питань бюджету і контролю, а також органами внутрішнього аудиту і ревізії на всіх рівнях структурної організації того чи іншого міністерства або відомства. Такий контроль передбачає перевірку коректності бухгалтерського обліку, перевірку касових відділів та фінансових операцій підрозділів нижчого (наприклад, батальйонного) рівня, а також контроль за економним використанням державних коштів на більш високому рівні (дивізії, великі відомства, навчальні заклади, закупівельні організації та ремонтні установи). Аудитори завжди можуть дати корисні рекомендації з цих питань, і ці поради є дуже потрібними і бажаними.

Міністерство фінансів як головний розпорядник державного бюджету постійно здійснює ревізії та перевірки на підтримку бюджетної діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади, і в зв'язку з цим має такі функції і обов'язки:

- у разі необхідності приймати рішення про часткове або повне призупинення виконання бюджету, скорочення або збільшення фінансування впродовж фінансового року;
- затверджувати рішення про перевищення рівня попередньо запланованих витрат, наприклад, на 5 млн. євро (під конкретну статтю, проект, програму) та інформувати про це парламент;
- затверджувати рішення щодо великих будівельних проектів;
- затверджувати попередні заявки перед прийняттям державою нових зобов'язань перед міжнародними організаціями, наприклад, ООН, НАТО або ЄС, або перед іноземними державами;

- приймати разом із зацікавленими міністерствами та відомствами спільні рішення щодо структури бюджетів і зарахування на бюджетні рахунки певних видів доходів.

Якщо в структурі якоїсь організації або установи є фінансовий контролер чи контролюючий підрозділ, вони підпорядковуються безпосередньо члену керівництва, відповідальному за ресурсний менеджмент цієї установи або організації.

Інші органи зовнішнього аудиту

У окремих випадках, коли мова йде про прийняття рішень у сфері економіки, до роботи з військовими організаціями залучаються сторонні аудитори та консультанти з питань зовнішнього аудиту. Такі міжнародні організації, як ООН, НАТО, ОБСЄ, ЄС та Світовий банк здійснюють ревізії та перевірки бюджетів окремих країн або міжнародних установ перед тим, як приймати рішення про фінансування окремих видів діяльності цих країн або установ.

Важливість контролю та аудиту

Внутрішня і зовнішня безпека та оборона є одними з ключових питань для будь-якої держави та її населення. Тому зрозуміло, що для забезпечення необхідного рівня безпеки держава повинна витратити значні кошти. Процес витрачання коштів на безпеку і оборону має здійснюватись під постійним контролем, який повинен забезпечувати вирішення наступних завдань:

- забезпечення політичної безпеки та вирішення завдань, передбачених оборонною доктриною держави;
- забезпечення необхідного балансу між безпекою та іншими аспектами діяльності держави (суспільне життя, освіта, економіка і т.п.);
- контроль державного бюджету не тільки на етапі витрачання/вкладання ресурсів, але (що навіть більш важливо) й на етапі отримання результатів з метою оцінки цих результатів на предмет ефективності витрат;
- призупинення/відновлення та скорочення/збільшення фінансування по окремих статтях бюджету;
- забезпечення суспільних інтересів і ефективності закупівель при дотриманні принципів економії та ефективного керівництва;
- встановлення чітких правил і інструкцій в "Бюджетному кодексі" та інших законах і нормативно-правових актах;
- встановлення чіткої відповідальності у ході бюджетного процесу і загального процесу менеджменту оборонних ресурсів;
- забезпечення розробки прозорого, якісного, достовірного та реального бюджету і представлення його суспільству, парламенту, міністерствам, структурам безпеки, а також міжнародним партнерам;
- досягнення певного рівня довіри та підняття на новий рівень співпраці з партнерами;
- здійснення навчання, підготовки та стимулювання фахівців з питань фінансового менеджменту для забезпечення виконання поставлених завдань.

При наявності всіх цих передумов, а також певних структурних елементів (навіть не всіх, а тільки частини з них), можливе створення ефективної системи фінансового контролю та аудиту. Базовими елементами цього процесу є фінансовий менеджер і менеджмент.

Міжнародні норми та стандарти; співробітництво у сфері фінансового менеджменту

Різні країни та організації застосовують доволі різні системи фінансового менеджменту, що, безумовно, значно ускладнює процес реалізації єдиних норм і стандартів. Міністерства та відомства навіть в одній державі часто використовують різні процедури й інструменти фінансового менеджменту і не дуже турбуються з приводу необхідності впровадження певних стандартів сумісності. Військовим організаціям багатьох країн забороняється змінювати або модернізувати свої системи фінансового менеджменту, якщо це приведе до невідповідності вимогам єдиних інструкцій, регулюючих державний бюджетний процес.

Більше того, навіть такі міжнародні організації, як, наприклад, НАТО, Європейський Союз, ОБСЄ та Стокгольмський міжнародний інститут досліджень проблем миру, по-різному дивляться на зміст процесів планування та виконання бюджетів у сфері оборони і безпеки, що приводить до значних розбіжностей при тлумаченні тих чи інших даних цих організацій. Це, в свою чергу, збільшує ризик того, що різні міжнародні організації будуть використовувати несумісні показники, що може призводити до непорозуміння на політичному рівні. Тому є велика необхідність у заходах зі створення і/або модернізації спільних норм та стандартів фінансового менеджменту.

Стандарти НАТО

НАТО та інші міжнародні організації намагаються створити єдині інструкції і правила у сфері обліку й фінансів та спонукають інші країни підтримати зусилля у цьому напрямку. Багато країн НАТО, а також тих, що не є членами альянсу, активно співпрацюють у питаннях фінансів. У рамках НАТО підписано низку угод, договорів та двох/багатосторонніх меморандумів про взаємопорозуміння (більшість з яких базуються на взаємних поступках), що передбачають співпрацю та використання єдиних фінансових процедур при здійсненні певних видів діяльності, в тому числі:

- використання учбових полігонів або об'єктів на території країн НАТО;
- участь в навчальних програмах на території іноземних держав;
- прийом та обслуговування в своїх портах кораблів ВМС інших держав; надання допомоги у надзвичайних ситуаціях і т.п.¹⁰

¹⁰ Прикладами таких угод можуть бути підписаний між Німеччиною та Росією Меморандум про взаємопорозуміння про візити військових кораблів, Меморандум про взаємопорозуміння між Німеччиною, Францією та Польщею про використання учбових полігонів сухопутних військ, багатосторонній меморандум про створення Єврокорпусу (Eurocorps) та багатосторонній меморандум балтійських держав про співробітництво у проведенні пошуково-рятувальних операцій.

У таких випадках держави-учасниці оплачують тільки частину витрат (у більшості випадків це побутові потреби окремих учасників або підрозділів).

Можна навести ще декілька прикладів співпраці з фінансових питань. Зокрема, це діяльність Європейської авіаційної групи (European Air Group), що займається питаннями спільного використання можливостей транспортної авіації. Ця група створила спеціальні процедури, які дозволяють трансформувати показники і розрахунки для різних типів літаків таким чином, щоб максимально спростити процес підрахунку вартості послуг для конкретної країни-учасниці. У разі надання авіаційних послуг їх вартість розраховується пропорційно до участі кожного з партнерів за допомогою показників, що трансформуються згідно з вимогами єдиних стандартів. При цьому рахунки оплачуються не кожний окремо, а всі разом за певний період часу, в даному випадку – один раз на два роки.

Міжнародні стандарти

Інші міжнародні організації та відповідні країни також прагнуть до уніфікації процедур і правил у сфері фінансового менеджменту. Країни Європи й Північної Америки підтримують діяльність таких міжнародних організацій, як Міжнародний комітет з питань стандартизації фінансового обліку IASB (International Accounting Standard Board) та Міжнародний комітет з питань стандартизації фінансового обліку в публічному секторі IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). Головним завданням цих організацій є розробка стандартних міжнародних норм, правил та процедур фінансового обліку, в тому числі для державних організацій і підприємств, з метою створення прозорої системи фінансового обліку, побудованої на показниках, що піддаються порівнянню. В рамках цих організацій вже розроблені системи стандартів та інструкцій для трьох напрямків фінансової діяльності:

- Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку IAS (International Accounting Standards);
- Міжнародні стандарти фінансової звітності IFRS (International Financial Reporting Standards);
- Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку в публічному секторі IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

Ці стандарти вже використовуються деякими державами Західної Європи та Європейського Союзу в цілому (в тому числі і відповідними оборонними структурами).

Крім міжнародних комітетів IASB та IPSASB, розробкою та впровадженням міжнародних стандартів у сфері фінансового менеджменту займаються такі організації, як Міжнародний комітет з питань стандартизації у сферах аудиту та гарантування IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) і Міжнародна бухгалтерська федерація IFAC (International Federation of Accountants).¹¹ Ці стандарти розробляються на основі практичного досвіду здійснення фінансового менеджменту у приватному секторі та дозволяють робити порівняння

¹¹ Інформацію про всі міжнародні організації та стандарти, про які йдеться в цьому розділі, можна знайти на вебсайті Міжнародної бухгалтерської федерації International Federation of Accountants (www.ifac.org).

аналогічних показників різних країн. Зокрема, завдяки цим стандартам можна здійснювати порівняльні оцінки:

- бухгалтерських балансів;
- ресурсів, чистого капіталу, об'єктів нерухомості та фінансових звітів;
- грошової вартості всіх активів і пасивів;
- фінансового становища в цілому та відповідних тенденцій.

Відносно недавно з'явилась така проблема, як використання "подвійної бухгалтерії" при веденні бухгалтерської звітності та здійсненні фінансового менеджменту. Система подвійної бухгалтерії виникла і розвивалась в умовах міжнародного вільного ринку. В перспективі така система могла б сприяти розвиткові міжнародних стандартів фінансового обліку у вищезазначених сферах, але це потребує значних змін у парадигмі бухгалтерського обліку та фінансової справи.

Деякі рекомендації щодо реформування системи фінансового менеджменту в оборонному секторі

Реформування фінансової системи оборонного сектору неможливе без проведення аналогічних реформ у сферах економіки, соціального життя, ринку праці, фінансового ринку і сфері публічного адміністрування, а також без всебічного аналізу постійних змін, що впливають на стан безпеки держави.

Уряд має розробити загальну концепцію фінансового менеджменту, яка б повно і адекватно відображала стан справ у сфері безпеки та оборони з урахуванням майбутніх загроз. Треба відзначити, що подібні перспективні концепції мають уряди лише декількох держав. Тому у більшості випадків робота в цих напрямках ведеться не системно, а тільки по окремих розрізних напрямках або методом "латання дір". Але не дивлячись на це, кожен посадовець і співробітник зобов'язаний проаналізувати свої можливості й визначити ті з них, які можна реформувати та модернізувати. Аналіз процесів фінансового менеджменту, який ми тут дуже коротко описали, допоможе виявити існуючі проблеми, слабкі місця та сфери, що потребують реформування. Для ліквідації недоліків необхідно створити групу кваліфікованих фахівців і надати їм повну свободу дій для того, щоб вони змогли проаналізувати стан справ та запропонувати фахові рішення по виправленню ситуації. Ця група може складатись як з військових, так і цивільних експертів, а також іноземних фахівців і навіть консультантів з питань ведення бізнесу. При цьому необхідно провести критичний аналіз та конструктивну оцінку існуючих систем, процедур, пільг і робочих процесів, що вже давно себе зарекомендували та стали традиційними.

Важливо, щоб ці зусилля знайшли підтримку з боку політичного та військового керівництва держави, а також представників оборонного сектору в цілому. Така підтримка може стати можливою за умови абсолютно прозорої діяльності групи експертів та забезпечення вільного обміну інформацією. З моєї точки зору, та виходячи з мого власного досвіду, цю роботу необхідно починати з того, що я називаю "переконливою кампанією". Це означає що, для того, щоб реформи та зміни мали успіх, необхідно переконати людей у тому, що ці реформи принесуть користь

всій організації в цілому і кожному її члену, наприклад, в плані стабільності доходів, перспектив кар'єрного зростання або ліквідації ризику безробіття. Керівними при цьому мають стати принципи "не критикуй минуле, дивись вперед та працюй задля кращого майбутнього".

У процесі реформування необхідно максимально повно використовувати творчий потенціал людей, враховуючи, що саме "місцеві" фахівці дуже часто пропонують блискучі ідеї, які можуть виявитись дуже корисними при впровадженні необхідних змін. Для створення відповідної мотивації робітників можна було б використовувати переваги програм розвитку творчого потенціалу¹² (creative improvement program), а також фінансові та інші види стимулювання. Необхідно передбачити ресурси для впровадження нових механізмів фінансового менеджменту. Помилкою деяких організацій є те, що вони зобов'язують своїх штатних працівників повний робочий день займатись справами реформування і в той же час продовжувати виконання своїх основних посадових обов'язків. Більше того, вони вимагають, щоб реформи були впроваджені за будь-яких обставин, навіть за умов відсутності необхідної інфраструктури та матеріальних ресурсів, і все задля досягнення певних політичних інтересів.

Цілий ряд країн вже визначили проблеми та слабкі місця, які їм необхідно ліквідувати в процесі реформування системи фінансового менеджменту свого оборонного сектору. Але ресурси для впровадження необхідних реформ дуже обмежені або навіть відсутні. Тим не менше, цей факт не може виправдовувати бездіяльність військового та політичного керівництва у сфері впровадження реформ, що потрібні державі.

¹² Програми розвитку творчого потенціалу застосовуються деякими державними установами Німеччини, зокрема Міністерством оборони та муніципалітетом міста Кельна, а також багатьма компаніями приватного сектору, в тому числі Siemens, Mercedes, BMW, Volkswagen та RWE.

Розділ 5

Менеджмент людських ресурсів

Джек Тредденік

Вступ

Головним військовим ресурсом є людський ресурс. Тільки висококваліфіковані та мотивовані люди можуть перетворити виділені фінанси і системи озброєнь у військові спроможності, необхідні для підтримання на належному рівні безпеки держави. Військовий успіх залежить від якісного та ефективного управління персоналом збройних сил (у даному контексті термін "управління персоналом" означає регулювання його кількості та структури за різними показниками). Це означає уміння правильно підбирати персонал для виконання тієї чи іншої конкретної роботи у конкретний час та знаходити необхідні стимули, щоб персонал виконував свою роботу ефективно, відповідально і максимально компетентно. Однак необхідно зазначити, що там, де йдеться про стимулювання та мотивацію персоналу, особливо в контексті військового життя, організувати ефективний менеджмент людських ресурсів досить складно, оскільки це пов'язано з вирішенням цілої низки проблем.¹

¹ Для більш детального ознайомлення з питаннями кадрового менеджменту збройних сил рекомендуємо звернутись до дослідницьких матеріалів таких авторів: Curtis Gilroy and Cindy Williams, *"Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries"*, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), Сінді Вільямс, *"Filling the Ranks: Transforming the U.S. Military Personnel System"* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004). Економічні питання управління людськими ресурсами військової організації розглядаються у таких роботах: Beth J. Asch, James R. Hosek, and John T. Warner, "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era" та *Handbook of Defense Economics*, Том 2, Todd Sandler and Keith Hartley, Amsterdam: Elsevier, 2007, 1076-1138. Попередні дослідження на цю ж тему: John T. Warner and Beth J. Asch, "The Economics of Military Manpower", *Handbook of Defense Economics*, Том 1, Keith Hartley and Todd Sandler, Amsterdam: Elsevier, 1996, p. 347-398.

Саме такі проблеми ми будемо розглядати у цьому розділі. Він починається з загального огляду, з якого видно, що головне завдання процесу управління чисельністю та структурою військового персоналу будь-якого рівня полягає в формуванні такої структури збройних сил, яка могла б максимально ефективно вирішувати завдання національної безпеки держави. З цього випливає, що в основі процесу кадрового менеджменту у збройних силах має лежати квазі-ринковий механізм забезпечення балансу попиту та пропозиції. Тобто, в даному випадку, кількість військового персоналу (пропозиція) має відповідати потребам національної безпеки (попит). Якщо говорити про потреби, то тут головна складність полягає в тому, щоб точно визначити, яка кількість особового складу та структура збройних сил необхідні для вирішення поставлених завдань. Відповідні показники мають визначатись у процесі планування розвитку збройних сил, коли рішення щодо кількості особового складу розглядаються і приймаються одночасно із рішеннями стосовно озброєнь, військової техніки, підходів до застосування військ та структури збройних сил. Однак, в кінцевому рахунку кількість та структура збройних сил залежатимуть від чотирьох критичних чинників: це стан міжнародної безпеки, можливість збройних сил адекватно діяти в умовах конкретного стану міжнародної безпеки, рівень розвитку засобів ведення війни та, безумовно, фінансові можливості держави. Ці чинники та їх вплив на розміри збройних сил розглядаються в третій та четвертій частинах даного розділу.

Коли ми говоримо про чисельність збройних сил, головна проблема кадрового менеджменту в цьому контексті полягає в тому, щоб ефективно організувати весь процес перебування військового у лавах збройних сил – від призову/вступу на військову службу, навчання і підготовки до підвищення по службі, розміщення у конкретному місці служби та звільнення з військової служби – таким чином, щоб загальна кількість військового персоналу і військові спроможності держави завжди знаходилися на належному рівні, необхідному для підтримки національної безпеки і існуючої структури збройних сил. Це питання детально розглядається у п'ятій частині цього розділу. Зокрема, йдеться про проблеми менеджменту людських ресурсів збройних сил у контексті демографічних змін та змін на ринку праці. У шостій частині розглядаються деякі рішення цих проблем, зокрема, через реформування системи забезпечення людськими ресурсами у такий спосіб, щоб ця система стала більш гнучкою і могла краще забезпечувати потреби збройних сил. У заключній частині обґрунтовується необхідність реформи системи менеджменту людських ресурсів та аналізуються чинники, що будуть визначати масштаби й темпи реалізації такої реформи.

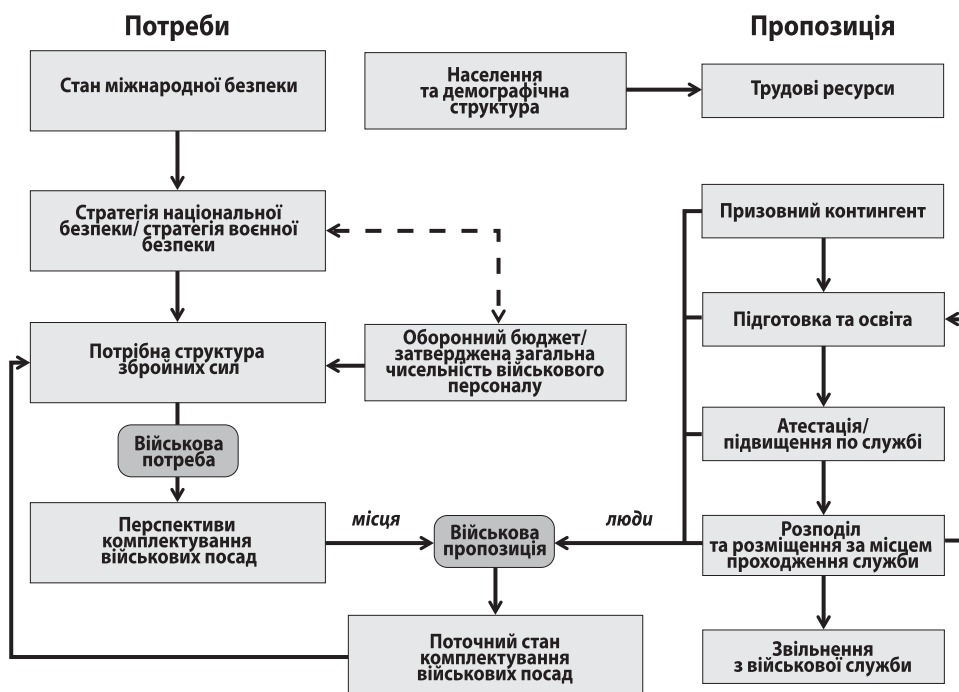
Менеджмент людських ресурсів збройних сил: загальний огляд

Мета менеджменту людських ресурсів збройних сил є досить очевидною. Вона полягає в тому, щоб у кожний конкретний проміжок часу забезпечити наявність потрібної кількості людей певної професійної кваліфікації, певного віку і військового звання та з певним досвідом роботи, необхідних для підтримання потрібної структури збройних сил. Але проблема полягає в тому, що структура збройних сил не є постійною і незмінною. Навпаки, вона постійно змінюється і трансформується в залежності від змін, що відбуваються у сфері безпеки та військових техно-

логії, і вона також залежить від амбіцій держави та її фінансових можливостей. З іншого боку, підтримання необхідної кадрової структури збройних сил за різними показниками системи менеджменту людських ресурсів, як правило, вимагає багато часу на залучення, підготовку та розміщення особового складу й працівників збройних сил, а також на їх просування по службі або звільнення з військової служби, і на кожному з цих етапів необхідно вирішувати складні проблеми, пов'язані з стимулюванням та мотивацією персоналу.

Складові цієї проблеми схематично показані на Мал. 1. Кожна країна виробляє власну стратегію національної безпеки, яка залежить від рівня загроз, що стоять перед державою, а також від можливостей, які може отримати держава завдяки тому чи іншому стану міжнародної безпеки в цілому.

У рамках більш загальної стратегії національної безпеки виробляється стратегія воєнної безпеки, яка відображає погляди держави на місце та роль своїх збройних сил при вирішенні питань, пов'язаних з цими загрозами або можливостями. Стратегія воєнної безпеки визначає структуру збройних сил, від якої, в свою чергу, залежать вимоги щодо збройних сил, як в плані їх кількості, так і необхідної підготовки. Однак підтримка особового складу та необхідної структури збройних сил коштують чималих грошей, і в кінцевому рахунку потреби військової організації в рівній мірі залежатимуть від можливостей бюджету країни та від її стратегічних потреб. Окрім фінансових можливостей держави, кількість та структура військової організації



Мал. 1: Кадровий менеджмент збройних сил

визначаються відповідними законодавчими і нормативно-правовими актами, що приймаються парламентом та урядом держави. Однак, часто буває так, що об'єм фінансування збройних сил та їх чисельність не відповідають потребам національної безпеки. В такому випадку структура збройних сил завжди є компромісом між амбіціями держави та її фінансовими можливостями. На практиці це призводить до постійних суперечок між політичними і бюрократичними елементами міністерства оборони, з одного боку, та міністерствами економіки й фінансів, з іншого боку.

Діючи в рамках обмежень, що накладаються політичним процесом (тобто законодавчими і нормативно-правовими актами), військові стратеги та керівники повинні приймати збалансовані рішення щодо структури збройних сил і військових підрозділів при розподілі наявних ресурсів на декількох різних рівнях, а саме: між особовим складом та системами озброєнь і військової техніки (ОВТ); між різними видами збройних сил; між різними видами діяльності кожного з видів збройних сил і, нарешті, між різними видами військових підрозділів та ОВТ для різних видів діяльності кожного з видів збройних сил. Оскільки структура збройних сил не є постійною і незмінною (вона постійно змінюється разом з появою нових видів ОВТ, а також нових військових доктрин та організаційно-штатних змін), при вирішенні питань щодо чисельності особового складу завжди присутній динамічний елемент. Але зрозуміло, що зміни вимог щодо чисельності та структури особового складу збройних сил не можуть відбуватись миттєво. Для цього потрібен якийсь досить значний проміжок часу, і навіть за умови найбільш якісного планування завжди будуть відбуватись якісь непередбачені речі, як то: зміна фінансування, скорочення або збільшення загальної чисельності збройних сил, політичні рішення щодо вибору того чи іншого виду ОВТ, структурні зміни, передислокація підрозділів і так далі. Тому дуже важливо, щоб ті, хто займаються питаннями планування людських ресурсів збройних сил, мали необхідну інформацію і достатній резерв часу, для того, щоб адекватно відреагувати на нові вимоги щодо чисельності та структури підрозділів і збройних сил в цілому. В ідеалі, система впровадження змін чисельності та структури особового складу збройних сил повинна передбачати певні гнучкі механізми, які дозволили б пом'якшити ефект непередбачуваності. Найважливіше завдання системи кадрового менеджменту збройних сил (на Мал. 1 воно позначене як Військова потреба) полягає в тому, щоб, по-перше, ретельно проаналізувати всі ці чинники і на основі результатів такого аналізу визначитись з необхідними змінами та скласти програму впровадження таких змін разом з відповідним графіком, де в кожному пункті програми були б чітко виписані всі вимоги до особового складу стосовно їх можливостей (рівня підготовки), досвіду роботи, віку та військових звань. Простіше кажучи, така програма повинна давати відповідь на питання: які позиції та посади повинні бути заповнені, де і коли.

По-друге, ця система має забезпечити наявність потрібних людей з потрібною професійною кваліфікацією, досвідом роботи, а також потрібного віку та військового звання відповідно до завдань, поставлених програмою змін особового складу. На Мал. 1 ця діяльність позначена як Військова пропозиція, а її компоненти показані з правої сторони малюнка. У даному випадку завдання полягає в тому, щоб визначити, яку кількість людей треба залучити на військову службу, підвищити на посаді і в званні, атестувати або звільнити з військової служби в кожному конкретному році. В якомусь сенсі цей вид діяльності не відрізняється від

аналогічної діяльності будь-якої з публічних або приватних організацій, що займаються питаннями кадрового менеджменту. Але тут є дуже суттєва відмінність. Збройні сили, на відміну від інших організацій, є відносно закритою системою. Новачки вільно приймаються тільки на самому базовому рівні і якщо вони хочуть стати керівниками, їм необхідно пройти весь шлях, починаючи з рядового солдата (на відміну від цивільної організації, де керівник може прийти "зі сторони"). Це пояснюється тим, що тільки у такий спосіб можна виховати необхідні якості, моделі поведінки та почуття єдності з колективом, які притаманні виключно військовій професії. Збройні сили характеризуються й чітко визначеними віковими обмеженнями при вступі на службу, а також вимогами обов'язкового кар'єрного зростання (тобто поступове підвищення в званні та посаді є обов'язковою умовою продовження служби; це так званий принцип "зростає або звільняється"). У свою чергу, підвищення по службі залежить від виконання військовослужбовцем чітко окреслених завдань, у тому числі підвищення рівня освіти та підготовки, рівня військового підрозділу, що перебуває під його командуванням, а також набутого досвіду роботи на різних посадах і різних місцях. Це означає, що збройні сили – це дуже динамічна система з високим коефіцієнтом ротації персоналу, особливо на нижчих рівнях, тому тут працюють здебільшого молоді та активні люди. В той же час, відносно швидка зміна керівників військових підрозділів вищих рівнів означає постійну наявність керівних вакансій, що стимулює молодих офіцерів до самовдосконалення і підвищення по службі. Таким чином, закриті системи такого типу надають військовій організації певні важливі переваги. Але, з іншого боку, не зовсім зрозуміло, чи може це забезпечити необхідний рівень гнучкості при реалізації змін у чисельності та структурі збройних сил у наш час, коли ніхто не може прогнозувати, як розвиватиметься ситуація у стратегічній перспективі, і коли відбуваються значні соціально-економічні зміни та зміни на ринку праці.

Стан міжнародної безпеки та значення збройних сил

Стан міжнародної безпеки впливає на те, як різні держави використовують свої збройні сили, а отже й на їх вимоги до чисельності та структури збройних сил. Глобалізація, коріння якої виходить з інформаційних технологій, призвела до значної децентралізації світу. В цьому новому світі влада держави зменшується пропорційно до зростання влади транснаціональних гравців, а політика самоідентифікації, політика клановості, етнічні групи та релігія змінили систему держав, в рамках якої традиційно здійснювалися міжнародні відносини. В той же час, завдяки глобалізації громадяни зі слабо розвинених країн змогли побачити та оцінити глибину прірви, що відділяє їх від жителів розвинених держав. Цілоком природно, що такі процеси завжди пов'язані з заздощами, розчаруваннями, відчаєм та дестабілізацією. Це привело до погіршення стану міжнародної безпеки. Вона стала менш стабільною та більш складною і непередбачуваною.

З одного боку, держави стають більш економічно незалежними, що зменшує, але не ліквідує повністю ризик виникнення воєнного конфлікту між розвиненими державами. З іншого боку, закінчення епохи "холодної війни" призвело до послаблення обмежень на поведінку країн-

замовників, а припинення існування Радянського Союзу призвело до радикальних геостратегічних змін і в той же час підвищило ризик виникнення регіональних конфліктів. Окрім цього, глобалізація сприяла активізації діяльності недержавних гравців, готових і здатних порушити міжнародну стабільність шляхом терористичних атак, масових заворушень та інших видів нетрадиційної війни, в тому числі з можливим використанням зброї масового знищення. Такі терористичні угруповання часто знаходять притулок під дахом так званих "недієздатних" держав або держав, що можуть стати недієздатними тому, що не можуть або не бажають брати участь у процесах глобалізації або втратили економічну і політичну когерентність.

На сьогоднішній день загальний стан міжнародної безпеки видається таким, що для більшості країн, окрім тих, що мають територіальні суперечки з іншими державами, не існує зовнішньої загрози військового конфлікту в його традиційному розумінні. Безпека кожної конкретної країни сьогодні значною мірою залежить від загального стану міжнародної стабільності. Але міжнародній стабільності загрожують регіональні конфлікти та сам факт існування недієздатних держав або держав, що можуть стати такими, та, можливо, держав, зацікавлених у дестабілізації міжнародної ситуації або тих, де вільно діють недержавні структури з подібними намірами або інтересами. Заради збереження міжнародної стабільності з такого роду загрозами необхідно боротися дипломатичними, економічними та політичними засобами, якщо це можливо, але не виключаючи можливості застосування військових засобів, якщо це необхідно. У всякому разі, застосування військової сили необхідно, коли треба створити умови мінімальної безпеки та стабільності, за яких можливе ефективне застосування невійськових засобів. Але в сучасних умовах за допомогою однієї тільки військової операції неможливо забезпечити мир, стабільність та нормальне функціонування держави. Військові дії необхідно доповнювати іншими засобами, що проводяться спільно з іншими організаціями, як національного рівня, так і міжнародного. Такі організації можуть надати необхідну допомогу у відбудові "недієздатних" держав та перетворенні їх на стабільні, нормально функціонуючі країни і таким чином знизити ризик для міжнародної стабільності з боку таких держав.

Важливо відзначити, що операції, які безпосередньо не загрожують життєвим інтересам інших держав, необхідно проводити на міжнародному рівні, хоча б для того, щоб надати таким операціям легітимності, а також тому, що дуже мало країн сьогодні хочуть або можуть дозволити собі взяти на себе такий важкий тягар, особливо у випадках, коли це безпосередньо не загрожує життєвим інтересам інших держав. Останні історичні події свідчать про те, що у XXI столітті типова військова операція у типовій країні буде операцією міжнародного рівня. А це, в свою чергу, буде мати значний вплив і на вимоги щодо чисельності та структури особового складу збройних сил. По-перше, такі операції є дуже трудомісткими, і тому в них буде важко брати участь збройним силам маленьких або не дуже великих країн. Фінансовий тягар таких операцій буде надто важким, особливо у випадках, коли вони будуть тривати впродовж значного відрізка часу і вимагати постійної ротації підрозділів для участі в таких операціях. Більше того, збройні сили, що приймають участь в операціях, повинні бути експедиційними, тобто вони мають володіти засобами для оперативної доставки своїх підрозділів в район проведення операції та мати можливість підтримувати їх впродовж всього терміну операції. Крім того, ці підрозділи повинні мати необхідний рівень підготовки, а також технічні можливості, що до-

звolyають їм функціонувати в рамках єдиної мережі управління та контролю міжнародного контингенту, а також координувати свої дії з місцевим населенням та цілою низкою міжнародних організацій, що можуть бути задіяні в операції.

У разі, якщо операції зі стабілізації ситуації у деяких регіонах світу в наступні декілька десятиліть стануть нормою міжнародного середовища 21-го століття (а останні події чітко свідчать на користь саме такої гіпотези), це буде другий важливий чинник впливу на структуру та чисельність збройних сил, що буде вимагати серйозного перегляду самої концепції ведення війни, яка існує на сьогоднішній день. Успіх в операціях такого типу, тобто там, де використання традиційних засобів ведення бою може бути малоефективним або навіть мати зворотній ефект, буде визначатися не стільки військовою поразкою підрозділів супротивника, скільки тим, чи вдасться в результаті такої операції переконати місцеве населення в перевагах життя в умовах порядку, контрольованості та норм міжнародної поведінки, і таким чином забезпечити єдність та співпрацю внутрішніх політичних сил у відповідній країні і, в кінцевому рахунку, досягти зміцнення міжнародної стабільності. Це змінить саму концепцію того, що ми розуміємо під "військовою перемогою", а разом з цим приведе і до радикального перегляду місця та оперативних концепцій сучасних збройних сил. Наприклад, підрозділи, що задіяні у стабілізаційній операції, мають вести бойові дії, виступати в ролі миротворців та надавати гуманітарну підтримку, і все це в рамках однієї операції, що часто проводиться у межах невеликого географічного регіону і в один і той самий день. Це означає, що оперативне середовище буде швидко мінятися, а невеликі підрозділи повинні мати відповідний рівень підготовки та гнучкості, достовірну тактичну інформацію і, що найбільш важливо, ефективне керівництво, щоб мати можливість швидко реагувати на зміну обставин у складному комплексному середовищі на землі, в повітрі і на морі.

Багато країн ще будуть поступово переконуватись у тому, що головним напрямком їх діяльності при плануванні власних військових спроможностей має стати саме участь у міжнародних стабілізаційних операціях. Але з іншого боку, вони не можуть дозволити собі ігнорувати можливість застосування своїх збройних сил і в інших операціях, починаючи від надання гуманітарної допомоги власному населенню і закінчуючи захистом державного суверенітету або навіть участю у війні в її традиційному розумінні. В даному випадку перш за все йдеться про загрози державі, що можуть виникнути у разі зміни політичних, економічних або військових обставин, особливо на регіональному рівні. Крім того, в епоху, коли інформаційні технології та комп'ютерні мережі грають таку велику роль, і не тільки під час воєнних дій, а й у повсякденному житті всього сучасного суспільства в цілому, захист національних комп'ютерних мереж від несанкціонованого доступу та зовнішніх кібер-атак стає ще однією важливою сферою діяльності збройних сил. Тому держава має передбачити хоча б мінімальні можливості для діяльності своїх збройних сил у всіх цих різноманітних напрямках. Але проблема полягає в тому, що кожен з цих напрямків потребує застосування різних технологій та різних комбінацій відповідних підрозділів, техніки і обладнання. Наприклад, для одного виду діяльності потрібні більш високотехнологічні види озброєнь, а для другого необхідна велика кількість задіяного персоналу, але в обох випадках критичне значення буде мати високий рівень підготовки людей.

Визначення потреби збройних сил в людських ресурсах

Кожна країна буде по-своєму реагувати на нові види загроз власній безпеці. Отже, кожна країна формує унікальні підходи до розбудови власного воєнного потенціалу, виходячи з власної історії, культури, рівня економічного розвитку, а також географічно-політичного середовища. Відповідно, кожна країна формує власні підходи до визначення чисельності та складу своїх збройних сил. Але, крім національних особливостей, процеси визначення структури та чисельності збройних сил різних країн мають і дещо спільне. Головне, що об'єднує стратегії формування особового складу збройних сил будь-якої країни, є те, що цей процес має бути якимось чином узгоджений з військовою стратегією держави, а через неї – і з її інтересами безпеки. У разі відсутності такої узгодженості управління персоналом збройних сил не має єдиного напрямку і таким чином майже повністю втрачає сенс.

Формування необхідної структури збройних сил логічно було б починати з формування стратегії національної безпеки, яка, в свою чергу, базується на національних цінностях і національних інтересах, визначених загрозах цим інтересам, геополітичного становища держави в міжнародному середовищі та системі міжнародної безпеки, а також, не в останню чергу, на амбіціях держави, пов'язаних з її місцем у міжнародному житті. Саме ці чинники будуть (або принаймні повинні) визначати функції, які мають виконувати збройні сили. Відповідно, саме від цього будуть значною мірою залежати і розміри, структура та конфігурація збройних сил. Але до цього рівняння треба додати й інші важливі змінні. Насамперед ідеться про фінансові можливості держави. Можливість реалізації будь-якої запропонованої структури збройних сил залежатиме від розміру військового бюджету країни та від того, як і на що цей бюджет витрачається. При формуванні структури збройних сил треба брати до уваги й обмеження нефінансового характеру. Перш за все, маються на увазі законодавчо встановлені обмеження на розмір, як збройних сил в цілому, так і їх окремих компонентів. З урахуванням цих обмежень визначається необхідна кількість військового персоналу. Відповідне рішення буде залежати від двох чинників. По-перше, це конкретні військові спроможності, яких і в якому обсязі необхідно досягти, а, по-друге, яким чином планується досягти цих спроможностей (тобто яке повинно бути співвідношення між кількістю військового персоналу та ОВТ).

Фінансові обмеження

Ефективне планування військового бюджету має на меті збалансований розподіл коштів по трьох основних напрямках. Це – утримання особового складу, участь у військових операціях та підтримка ОВТ у робочому стані і, нарешті, це інвестиційна складова бюджету. Якщо, наприклад, зростання фінансування на платню та інші грошові виплати особовому складу перевищує зростання військового бюджету в цілому, воно компенсується або за рахунок скорочення чисельності особового складу, або скорочення витрат на утримання ОВТ та участь у військових операціях. Якщо чисельність особового складу залишається незмінною, і при цьому передбачається зростання грошового утримання військового персоналу за рахунок скорочення асигнувань на закупівлю нових зразків ОВТ, це обов'язково призведе до порушення балансу у співвідношенні між чисельністю особового складу та ОВТ і, в кінцевому рахунку, негативно

позначиться на військових спроможностях держави. Цей баланс буде порушений ще більше, якщо військові будуть змушені використовувати стару техніку та озброєння, оскільки експлуатація старих зразків ОВТ й підтримка їх у робочому стані вимагає значних фінансових витрат, які могли б піти на придбання нової техніки та озброєнь. Тому при плануванні військового бюджету треба дуже ретельно підходити до питань, що стосуються розподілу ресурсів на утримання особового складу, закупівлю нових та експлуатацію існуючих зразків ОВТ та на фінансування військової діяльності. У випадках, коли наявні фінансові ресурси не можуть повністю компенсувати зростання витрат на утримання необхідної кількості військового персоналу та ОВТ без значного негативного впливу на військові спроможності держави, необхідно переглянути завдання та цілі, які збройні сили мають досягти в рамках існуючого оборонного бюджету. Можливо, це буде вимагати серйозного перегляду структури військової організації з метою скорочення витрат на її утримання до рівня, який може собі дозволити держава. Але треба мати на увазі, що це обов'язково призведе до значних змін чисельності особового складу та спроможностей збройних сил. Тому система кадрового менеджменту збройних сил повинна мати можливість прогнозувати такі ситуації і передбачати відповідні механізми адаптації.

Обмеження нефінансового характеру

Окрім фінансових обмежень, що випливають з оборонного бюджету, військові керівники та ті, хто займаються питаннями планування людських ресурсів збройних сил, мають враховувати обмеження загальної чисельності військового персоналу, що встановлені урядом та парламентом держави. Такі обмеження не дозволяють повністю використовувати всі переваги оптимальної конфігурації збройних сил, яку міг би забезпечити існуючий рівень фінансування військових потреб держави. Крім того, існування законодавчих обмежень на чисельність військового персоналу призводять до того, що ті, хто займаються плануванням людських ресурсів, змушені більше дбати про те, як не перевищити встановлений ліміт, замість того, щоб добиватися найбільш ефективного співвідношення між чисельністю збройних сил та їх оснащенням ОВТ, і таким чином визначити структуру збройних сил, що була б найбільш оптимальною в рамках існуючого військового бюджету. Результатом таких обмежень є неефективна структура збройних сил, де чисельність особового складу встановлюється на максимально можливому, а не оптимальному рівні. Таким чином, лівова частка військового бюджету витрачається на утримання особового складу, в той час як програми закупівель нових зразків ОВТ фінансуються за залишковим принципом.

Військові технології

За останні кілька десятиліть сталися значні зміни у сфері військових технологій. Особливо це стосується інформаційних технологій та засобів мережевого зв'язку. Але не стоять на місці й системи озброєнь та військової техніки, які стали більш швидкими, більш непомітними для супротивника, більш точними та більш потужними. По мірі того, як збройні сили опановують ці нові технології, відповідно мають трансформуватись оперативні концепції, організаційна структура та система забезпечення збройних сил людськими ресурсами. З точки зору планування людських ресурсів це означає постійну зміну балансу вимог до підготовки особового

складу, а також постійне підвищення рівня його освіти та бойової підготовки, необхідного для підтримки потрібної військової структури. Оскільки нові технології дозволяють значно зменшити навантаження на членів військових підрозділів, з'являється можливість зменшення чисельності військового персоналу без втрат для загальних спроможностей. Зрозуміло, що це буде залежати від конкретного типу завдань, які військовим підрозділам доведеться виконувати в майбутньому. Безумовно залишаться операції, які в силу свого характеру будуть, як і раніше, потребувати участі великої кількості військовослужбовців, навіть за умови їх оснащення найсучаснішими засобами ведення війни. Незалежно від впливу сучасних технологій на кількість військового персоналу, очевидно, що науково-технічний прогрес у військовій сфері вимагає і суттєвого підвищення якості людських ресурсів збройних сил.

Якісні зміни: солдат нової формації

Зміни в характері сучасної війни, викликані науково-технічним прогресом і нестабільним станом міжнародної безпеки, будуть мати величезний вплив на рівень кваліфікації, підготовки та освіти особового складу збройних сил. Рівень підготовки та кваліфікації військового персоналу, необхідний для участі, як в стабілізаційних операціях низької інтенсивності, так і в комплексних військових операціях високої інтенсивності, буде значно відрізнятися від вимог традиційної військової операції минулого століття. Якщо, як очікують багато експертів, багатонаціональні експедиційні операції зі стабілізації ситуації в окремих гарячих точках світу стануть нормою в 21 столітті, ідеальний солдат має бути не тільки добре освіченим, підготовленим та рішучим, але він має бути здатний здійснювати керівні функції і бути добре обізнаним з культурними традиціями регіону, де проводиться операція. Таким чином, він зможе одночасно діяти як дипломат, цивільний керівник або поліцейський. При цьому він має виконувати свою роботу дуже обережно та відповідно до культурних традицій країни, де він перебуває. Такі якості зазвичай не асоціюються з традиційною бойовою операцією, але вони потрібні для того, щоб військовослужбовець мав змогу, по-перше, адекватно поводитись з місцевим населенням, яке опинилося в центрі конфлікту, а по-друге, не давати приводів для критики з боку засобів масової інформації, що можуть перетворити навіть незначний інцидент у політичний або дипломатичний скандал міжнародного масштабу². Він також повинен мати відповідну мовну підготовку, тобто володіти мовою країни, де проводиться операція, а також мовою міжнародного контингенту, як правило, англійською. Крім того, військовослужбовець повинен мати такий рівень підготовки та освіти, що дозволив би йому проявляти ініціативу і знаходити вихід із різних важких ситуацій, навіть за відсутності необхідної інформації та вказівок керівництва. Молодий командир буде вимушений приймати складні рішення та нести важкий тягар відповідальності,

² Це явище привело до появи такого поняття, як "стратегічний капрал" (strategic corporal), тобто військовослужбовець нижчого рівня підпорядкування, чії дії можуть мати вплив не тільки на тактичну ситуацію, що складається на даний конкретний момент, але також і на стратегічну ситуацію. Див.: Чарльз С. Крулак "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War," *Marines Magazine* 28, № 1 (Січень 1999), www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm.

причому, в умовах надзвичайного стресу та невизначеності ситуації. Отже очевидно, що цінність таких якостей військовослужбовця, як високий рівень підготовки та освіти, здатність приймати виважені рішення, ініціативність і технологічна обізнаність, буде невпинно зростати. Бажано, щоб військовослужбовець був молодим та активним, але важливість цих якостей буде знижуватись, у всякому разі по відношенню до інших якостей, що описані вище. Це буде мати дуже великий вплив на склад та структуру особового складу і приведе до значних змін базової динаміки системи забезпечення збройних сил людськими ресурсами.

Забезпечення збройних сил людськими ресурсами

Головна мета системи забезпечення збройних сил людськими ресурсами полягає у виконанні визначених в процесі планування людських ресурсів кількісних та якісних вимог до особового складу. На практиці це означає забезпечення синхронності процесів проходження військового персоналу через складні та взаємопов'язані системи прийому на військову службу: освіти і підготовки, просування по службі, розподілу та розміщення за місцем проходження служби і звільнення з військової служби. У разі невдалої синхронізації таких процесів може виникнути серйозний дисбаланс у структурі особового складу, коли в одній сфері військової діяльності буде спостерігатись нестача персоналу необхідної кваліфікації, віку та військового звання, а в інших сферах, навпаки, буде надлишок людських ресурсів. І в тому, і в іншому випадках це означає неефективне використання і без того обмежених військових ресурсів, і в обох випадках це може завдати серйозної шкоди військовим спроможностям держави. Враховуючи закритість структури військової організації, нестача певного ресурсу в одній конкретній сфері діяльності може зашкодити ефективному функціонуванню всієї військової організації в цілому. В такій же мірі шкідливим може бути і надлишок людського ресурсу, оскільки утримання надлишків особового складу вимагає додаткового фінансування, яке можна було б використати більш продуктивно, наприклад, направити його на закупівлю нових зразків ОВТ або на компенсацію витрат, пов'язаних з експлуатацією, ремонтом і модернізацією існуючих видів озброєнь та військової техніки.

Завдання забезпечення синхронності процесів ротації військового персоналу ще більше ускладнюється у разі зміни структури збройних сил. Завдяки складним причинно-наслідковим відносинам, що існують у цій системі, навіть незначні зміни у структурі особового складу можуть мати серйозні наслідки для всієї структури збройних сил. За таких обставин будь-яке некомпетентне рішення може мати непередбачувані та довго триваючі наслідки. Наприклад, з фінансових або стратегічних міркувань приймається рішення про скорочення загальної чисельності збройних сил. Але виконати таке рішення буде важко, особливо коли це необхідно зробити у відносно стислі терміни. Скорочення особового складу можна досягти, застосовуючи більш пасивні та поступові підходи, наприклад, за рахунок природного скорочення, коли офіцери звільняються на пенсію або у відставку, і в той же час скорочується набір на військову службу. Але це може стати причиною значного дисбалансу у структурі особового складу, тобто він старіє, страждає від нестачі окремих можливостей і має надлишок старшого офіцерського складу. У разі відсутності ефективного планування людських ресурсів дисбаланс у співвідно-

шенні різних категорій особового складу за віком, званням та професійною кваліфікацією не тільки приводить до неефективного використання обмежених військових ресурсів, але для його ліквідації може знадобитись не одне десятиліття.³ Ця робота потребує застосування дуже гнучкої системи менеджменту людських ресурсів, тобто такої системи, що має відповідне інформаційне забезпечення та дозволяє оперативно приймати рішення відповідно до обставин, що складаються на даний конкретний період часу. Крім того, це вимагає чіткого розуміння базових динамічних процесів забезпечення людськими ресурсами.

Динаміка забезпечення людськими ресурсами

У практичному сенсі головне завдання тут полягає в тому, щоб для кожної конкретної категорії особового складу мати чітке уявлення про те, скільки людей треба прийняти на військову службу, скільки направити на навчання та підготовку, скільки і де розмістити, та скільки звільнити зі служби у кожному конкретному році для того, щоб зберегти бажану структуру збройних сил. Для досягнення цієї мети ті, хто відповідають за планування людських ресурсів, мають не тільки добре знати часові показники програми зміни структури збройних сил, але й мати уявлення про динаміку скорочення особового складу, тобто частку особового складу в цілому або окремого його компоненту, що буде звільнений зі служби у кожний конкретний проміжок часу.⁴ Природне скорочення є результатом звільнення особового складу у зв'язку із закінченням строку контракту або терміну служби за обов'язковим призовом, або звільненням у відставку у зв'язку з досягненням пенсійного віку. На відміну від цивільних професій, де працівники можуть звільнитись за власним бажанням у будь-який час, динаміка скорочення або, навпаки, поповнення особового складу збройних сил є досить стабільними та передбачуваними показниками, враховуючи, що закон, як правило, зобов'язує військовослужбовців служити до закінчення встановленого терміну служби. Однак, коли ми говоримо про природне скорочення, динаміка цього процесу залежить від віку, досвіду роботи, рівня освіти і під-

³ Віллані (Villani) наводить цікавий приклад такої проблеми у своєму дослідженні комплексної реформи всієї структури особового складу збройних сил Італії, яка почалася після прийняття рішення про перехід до формування збройних сил на професійній (контрактній) основі. Перехідний період, починаючи від прийняття відповідного закону і закінчуючи формуванням нової стабільної структури професійних збройних сил, був розрахований на 20 років. У цей період часу, принаймні на його перших етапах, спостерігався надлишок офіцерського складу та військовослужбовців сержантського складу, не дивлячись на те, що деяким військовослужбовцям було надано можливість вийти на пенсію раніше встановленого терміну, а інші були працевлаштовані в інших державних установах. Див. Доменіко Віллані (Domenico Villani), "Recruitment in a Period of Transformation: the Italian Experience," в дослідницькій роботі *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, Curtis Gilroy and Cindy Williams, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006, p. 381-396.

⁴ Матеріали даного розділу частково базуються на концепція, розглянутих у роботі А.Р. Сміта (A.R. Smith) "Defence Manpower Studies", *Operational Research Quarterly* 19, № 3 (September 1968): p. 257-273.

готовки, професійної кваліфікації та військового звання військовослужбовців, тому кожний з цих чинників необхідно брати до уваги при плануванні людських ресурсів. Окрім природних чинників скорочення збройних сил існує й ціла низка непередбачуваних причин скорочення. Це можуть бути, в тому числі, добровільний вихід у відставку з матеріальних причин або за сімейними обставинами, важка травма або смерть військовослужбовця, некомпетентність військовослужбовця та неможливість виконання ним своїх службових обов'язків, скоєння військовослужбовцем кримінального злочину, тощо. Хоча ці чинники скорочення збройних сил мають дещо непередбачуваний характер, все ж таки існує статистичний показник, який дозволяє деякою мірою передбачати ці чинники при плануванні чисельності і структури особового складу. Наявність достовірної інформації про скорочення чисельності та структури особового складу збройних сил, як з природних, так і непередбачуваних обставин, є основою ефективного планування людських ресурсів. Тому одним з головних інструментів управління людськими ресурсами та їх планування має бути достатньо детальна база даних про особовий склад, яку необхідно постійно оновлювати і поповнювати.

На основі даних про скорочення особового складу з природних та непередбачуваних причин можна прогнозувати динаміку скорочення особового складу певної професійної кваліфікації або певного військового звання у відповідний проміжок часу. Такий прогноз, що можна скласти у вигляді графіку, буде показувати, як буде з часом змінюватись чисельність персоналу певної професійної кваліфікації або певного військового звання.

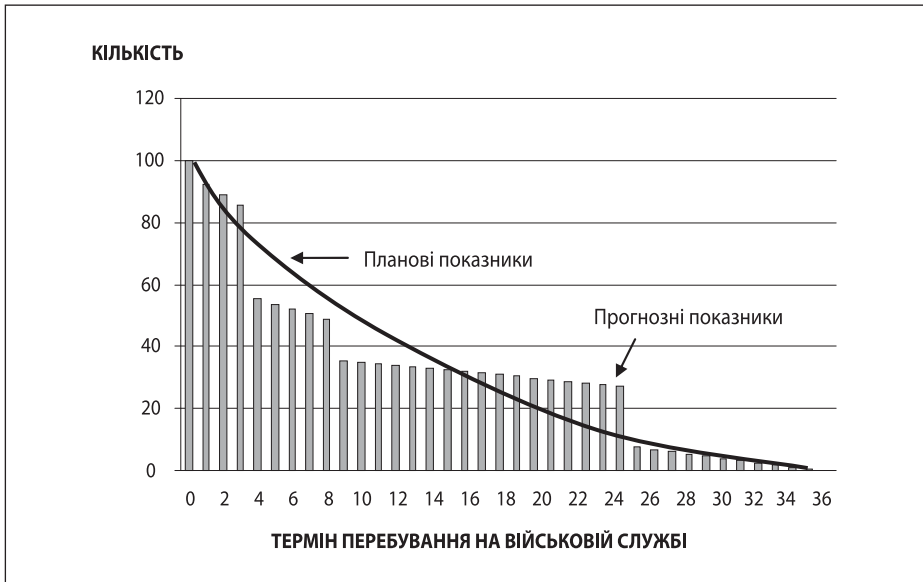
Приклад такого прогнозу наведений на Мал. 2, де можна бачити гіпотетичний прогноз скорочення контингенту зі ста військовослужбовців впродовж усього терміну служби,



Мал. 2: Гіпотетичний графік звільнення зі служби

куди входять перші три роки служби, наступні п'ять років служби за контрактом, подальші роки служби за безстроковим контрактом, 25 років служби, що дають право виходу на військову пенсію та, роки служби до досягнення військовослужбовцем граничного 55-річного віку, коли він зобов'язаний залишити службу. В даному конкретному випадку природне скорочення відбудеться після трьох, п'яти та тридцяти семи років перебування на службі. Різкого одномоментного скорочення слід очікувати, коли термін перебування на військовій службі досягне 25-ти років, що дає право на військову пенсію. Саме в цей період можна прогнозувати найбільший рівень непередбачуваного скорочення. При цьому найбільше скорочення відбувається впродовж перших років служби, потім воно дещо зменшується при наближенні до 25-річної межі, що дає право на військову пенсію, і, нарешті, знову дещо зростає при наближенні до граничного 55-річного віку, що дозволяє перебування на військовій службі.

На основі прогнозу динаміки скорочення особового складу можна передбачити, якою буде стабільна чисельність особового складу за умови прийому на військову службу певної кількості новачків. З Мал. 3 видно, що, для того, щоб кількість контингенту певної професійної кваліфікації стабільно залишалась на рівні приблизно 1200 військовослужбовців, кожного року необхідно приймати на службу 100 18-річних новобранців, оскільки саме таким буде прогнозоване скорочення особового складу всіх інших вікових категорій. Таким чином, коефіцієнт стабільного щорічного скорочення складає 8,3%. З точки зору терміну перебування на військовій службі, розподіл стабільної кількості особового складу буде таким: 100 молодих військовослужбовців, що не мають військового досвіду (новобранці), 93, що прослужили не



Мал. 3: Гіпотетичне співвідношення планових і прогнозних показників

більше одного року, 89, що прослужили два роки, і так далі, причому середній вік контингенту складатиме приблизно 28 років.

Порівняння цього стабільного контингенту з прогностичними показниками кількості військово-службовців, необхідної для підтримання чисельності та структури особового складу на запланованому рівні, дає змогу відкорегувати відповідні показники, що будуть враховані при плануванні діяльності, пов'язаної з прийомом на службу новобранців, утриманням особового складу, його просуванням по службі та звільненням з військової служби. Приклад такого порівняння наведений на Мал. 3.

В ідеалі прогностичні показники розподілу військового контингенту за терміном перебування на військовій службі мають співпадати з відповідними запланованими показниками. Слід, однак, відзначити, що між 4-м та 14-м роками служби спостерігається нестача особового складу, тоді, як надлишок особового складу спостерігається між 17-м та 25-м роками служби. Враховуючи закритість структури збройних сил, нестачу персоналу базового рівня, тобто новобранців та молодих військовослужбовців, неможливо компенсувати за рахунок прийому персоналу "зі сторони". Цю нестачу, звичайно, можна було б в решті решт перекрити, збільшивши набір новобранців. Але такий захід сам по собі не може вирішити проблему невідповідності між потрібною чисельністю особового складу та наявними людськими ресурсами, оскільки це може привести до появи нового небажаного надлишку особового складу або збільшити вже існуючий надлишок. Збройні сили, як правило, не мають права проводити скорочення надлишкового персоналу проти його бажання. Звичайно, примусове скорочення могло б вирішити проблему надлишку особового складу, але зловживання такими заходами може привести до дуже небажаних наслідків, оскільки це означає порушення умов контракту, що, в свою чергу, зменшить кількість бажаних вступити на військову службу або продовжити термін контракту. Без змін у динаміці скорочення особового складу, нестача або надлишок людських ресурсів "вбудовуються" в структуру збройних сил. При управлінні процесами забезпечення збройних сил людськими ресурсами необхідно визначити комплекс стимулюючих заходів, що дозволять змінити динаміку скорочення особового складу таким чином, щоб прогностичні показники розподілу особового складу за терміном перебування на військовій службі співпадали з відповідними запланованими показниками. Добитися цього дуже непросто, тим більше, що, як уже зазначалося вище, при цьому необхідно дотримуватися й вимог щодо планування персоналу, які самі по собі постійно змінюються з огляду на необхідність участі збройних сил в операціях нового типу та досягнення військових спроможностей нового типу. В контексті прикладу, що наведений на Мал. 3, це означає, що з часом має змінюватись сама система розподілу запланованих показників, тобто система управління процесами забезпечення збройних сил людськими ресурсами, окрім вирішення суто внутрішніх завдань, має забезпечити досягнення запланованих показників, що постійно змінюються в той чи інший бік.

Поповнення збройних сил

З урахуванням часових показників зміни чисельності і структури збройних сил відповідно до запланованих показників та за умови правильного розрахунку динаміки скорочення

особового складу, визначення показників поповнення збройних сил за рахунок новобранців є досить простим завданням.⁵ Для розрахунку кількості новобранців, необхідної для підтримки потрібної структури збройних сил, міністерства оборони активно використовують різноманітні математичні моделі.⁶ Однак, як вже зазначалося вище, відповідні прогнози показники значною мірою залежатимуть від динаміки скорочення особового складу. Ця динаміка є досить стабільною і прогнозованою, але в той же час вона може змінюватись в залежності від конкретних умов служби, в тому числі рівня платні та інших пільг військовослужбовців, можливості підвищення рівня освіти й кваліфікації та кількості переїздів з одного місця служби на інше впродовж усього терміну служби, особливо у порівнянні з відповідними показниками інших професій, а також від загальних змін у соціально-економічному стані держави. Тому для правильної інтерпретації визначених на основі математичних моделей прогнозних показників поповнення збройних сил за рахунок новобранців необхідний великий досвід у сфері менеджменту людських ресурсів збройних сил.

Після прийняття рішення щодо кількості та потрібної професійної кваліфікації особового складу, наступним етапом процесу забезпечення збройних сил людськими ресурсами є визначення джерел поповнення особового складу. Головними джерелами поповнення особового складу збройних сил є призов на військову службу у тих країнах, де служба у лавах збройних сил є обов'язковою, а у всіх інших країнах – це прийом на службу непідготовлених новобранців. В обох випадках основний контингент новобранців складається переважно з випускників середніх шкіл. Інші джерела поповнення особового складу використовуються досить рідко. Це можуть бути частково підготовлені новобранці, що володіють певними знаннями та навичками, яких потребують збройні сили (перш за все це технічні знання або навички управління), але не мають військової підготовки, а також повністю підготовлені спеціалісти, що володіють необхідними знаннями та навичками і вже мають досвід перебування у лавах збройних сил. В останньому випадку це можуть бути люди, що вже перебувають на військовій службі, яких можна направити на курси перепідготовки або перевести до іншої категорії за професійною кваліфікацією.

⁵ Більш детально з механізмами розрахунків потрібної кількості новобранців для підтримання стабільної кількості особового складу збройних сил можна ознайомитись в статті Джона Т. Уорнера та Бет Дж. Еш (John T. Warner and Beth J. Asch), "The Economics of Military Manpower", у книзі *Handbook of Defense Economics*, Том 1, Keith Hartley and Todd Sandler, Amsterdam: Elsevier, 1996, 350.

⁶ Дещо застарілий, але комплексний аналіз застосування різноманітних моделей планування військового персоналу наведений у роботі Девіда Л. Джакета, Гарі Л. Нельсона та Р. Дж. Сміта (David L. Jaquette, Gary R. Nelson, and R.J. Smith) *An Analytical Review of Personnel Models in the Department of Defense*. Аналіз підготовлений на замовлення Агентства проєктів з перспективних оборонних досліджень (Defense Advanced Research Projects Agency, Santa Monica: Rand 1977).

Чи буде та чи інша країна використовувати обов'язковий призов у якості головного джерела поповнення непідготовленого особового складу – залежатиме від багатьох чинників, у тому числі її культурних традицій, історії, а також, можливо, геостратегічного положення, особливо у випадках, коли держава потребує великого мобілізаційного ресурсу для захисту своєї території. Але не в останню чергу це залежатиме від того, що держава вважає більш ефективним з економічної точки зору: обов'язкове перебування на військовій службі або утримання професійної армії на контрактній основі. Єдиною важливою перевагою обов'язкового призову на строкову службу є можливість постійного, надійного та дешевого (у всякому разі для оборонного бюджету держави) забезпечення збройних сил людськими ресурсами. Але обов'язковий призов має й інші очевидні переваги з точки зору забезпечення армії людськими ресурсами. Наприклад, це може бути ефективним інструментом укріплення нації на соціальному рівні, особливо, коли йдеться про таке поняття, як спільна відповідальність за безпеку держави. Це також може бути ефективним джерелом поповнення професійної армії, коли молоді люди можуть ознайомитись з перевагами, що надає служба у лавах збройних сил.⁷

Але з іншого боку обов'язковий призов має і свої недоліки. По-перше (хоча в даному випадку можуть бути і виключення з правила), багато з новобранців, що підлягають призову на строкову службу, ідуть до армії тільки тому, що їх зобов'язує до цього закон, а отже навряд чи з них вийдуть дійсно добрі військовослужбовці. По-друге, відносно короткий термін строкової служби не дає змоги молодому солдатві набути адекватного досвіду та рівня підготовки, необхідних для діяльності у складних умовах сучасної війни, і не тільки з точки зору оволодіння навичками експлуатації та підтримки у робочому стані складної техніки та систем озброєнь, а і з точки зору різноманітних завдань, які сьогодні покладаються на збройні сили. По-третє, високий рівень ротації персоналу значно збільшує витрати на бойову підготовку особового складу і, таким чином, ставить під сумнів твердження про те, що це є дійсно дешеве джерело поповнення особового складу. На перший погляд здається, що утримання особового складу, що проходить обов'язкову строкову службу, обходиться для державного бюджету не дуже дорого. Але при цьому не беруться до уваги потенційні втрати для бюджету країни, обумовленні втратою можливостей цих молодих людей. Адже, вони могли б вчитись або працювати та набувати необхідного досвіду у будь-якій сфері економіки. Весь тягар цих втрат у кінцевому рахунку несуть самі призовники, оскільки вони фактично виплачують державі податок у вигляді різниці між

⁷ Герхард Кюммель (Gerhard Kümmel) зазначає, що в останні декілька років у Німеччині близько половини кадрових військовослужбовців та багато з тих, хто погодились проходити службу у збройних силах за короткотерміновими та довготерміновими контрактами, вийшли з лав новобранців, що проходили службу на основі обов'язкового призову. Див. Герхард Кюммель (Gerhard Kümmel) "An All-volunteer Force in Disguise: On the Transformation of the Armed Forces in Germany," у збірнику *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*.

дуже маленьким розміром свого грошового утримання у лавах збройних сил та розміром зарплатні, яку вони могли б отримувати, якби працювали у цивільній сфері.⁸

У перспективі обов'язковий призов може зашкодити формуванню ефективної структури збройних сил. За умови наявності великих і в той же час дешевих трудових ресурсів військове керівництво не буде мати стимулів для проведення модернізаційних заходів і буде намагатись підмінити якість кількістю. В остаточному залишку це може привести до формування великих трудомістких збройних сил, в той час як розвиток сучасної військової організації іде у напрямку створення компактних високоефективних та високомобільних збройних сил. Не дивлячись на переваги, які дає обов'язкова строкова служба з точки зору соціальної єдності держави, такий тип формування особового складу збройних сил видається як такий, що є несумісним з сучасними реаліями, як з точки зору вимог сучасної війни, так і з точки зору сучасних економіки та суспільства. Таким чином очевидно, що перевагу при забезпеченні збройних сил необхідними людськими ресурсами необхідно надавати прийому до лав збройних сил на добровільній основі, тобто за контрактом. Це надасть можливість сформувати професійну армію, яка буде мати високий рівень освіти, підготовки та відповідного досвіду, і де термін служби буде значно довшим, ніж термін строкової служби.

Рішення добровільно вступити на військову службу є дуже індивідуальним та пов'язаним з міркуваннями, що зазвичай виходять за рамки простого вибору професії. Молода людина може зробити такий вибір, наприклад, якщо вона шукає пригод або має намір якимось чином змінити своє життя перед тим, як приймати рішення про вибір подальшої освіти або цивільної кар'єри. Вона також може керуватись міркуваннями, пов'язаними з престижністю військової кар'єри, патріотизмом, духом братерства та товариськості, що панує у військовому середовищі, і, в окремих випадках, це може бути бажання внести у своє життя елемент дисциплінованості та порядку. Але з іншого боку рішення вступити до лав збройних сил може бути продиктоване міркування-

⁸ Більш глибоке порівняння соціальної вартості формування збройних сил на основі обов'язкового призову та на професійній (контрактній) основі має враховувати ефект податків, що необхідно платити за кожну з цих моделей формування особового складу збройних сил. Оскільки очікується, що крива, яка відображає кількість персоналу, що залучається до лав збройних сил, буде зростати, гранична вартість залучення кожного додаткового новобранця буде перевищувати рівень його грошового утримання, а отже загальна вартість та загальні втрати для бюджету країни в результаті ненадходження податків у разі формування збройних сил на контрактній основі будуть зростати експоненційно. Однак, враховуючи, що крива, яка відображає рівень поповнення збройних сил, що формуються на основі обов'язкового призову, є горизонтальною, гранична вартість залучення кожного додаткового новобранця буде залишатись на рівні його грошового утримання, і тому загальна вартість та загальні втрати для бюджету країни в результаті ненадходження податків у разі формування збройних сил на основі обов'язкового призову будуть зростати лінійно. З цього випливає, що формування збройних сил на професійній основі пов'язане з більшими загальними втратами для державного бюджету, ніж формування збройних сил відповідної чисельності, що будуються на основі обов'язкового призову. Див.: Asch, Hosek, and Warner, "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era," 1122.

ми, що асоціюються з вибором будь-якої іншої професії, як очікуваний рівень доходів та пільг, можливість удосконалення рівнів освіти та підготовки, умови праці або можливості, пов'язані з виходом на пенсію. Враховуючи особливості військового життя, це може бути зацікавленість і у можливостях підвищення власного добробуту та добробуту своєї сім'ї. Це, в першу чергу, можливості, пов'язані з житловим забезпеченням, медичним обслуговуванням, шкільною освітою й організацією відпустки та відпочинку. При прийнятті такого рішення, безумовно, необхідно брати до уваги і недоліки військової професії. Це необхідність дотримуватися дисципліни, обмеженість особистої свободи, не завжди комфортні умови життя і праці, необхідність часткої зміни місця проходження служби, а також потенційна загроза втрати здоров'я або життя.

Ці переваги та недоліки військової професії будуть порівнюватися з перевагами та недоліками іншого вибору, який стоїть перед потенційним новобранцем. Перед молодого людину призовного віку цей інший вибір, як правило, обмежений двома шляхами: це продовження навчання або працевлаштування у сфері цивільної економіки. Продовження навчання у цій віковій групі юнаків, як правило, означає закінчення навчання середнього або середньо-професійного рівня, а за цим або працевлаштування, або вступ до вищого навчального закладу, або, можливо, вступ на військову службу. Ті, хто не закінчують курс навчання середнього або середньо-професійного рівня, як правило, або йдуть на роботу у цивільній сфері, або вступають на військову службу. Хоча ця категорія юнаків є важливим джерелом молодого поповнення особового складу збройних сил, враховуючи зростання потреби військової організації у високоосвічених людських ресурсах, може статися так, що вона більше не зможе забезпечувати надходження кандидатів потрібного рівня освіти та кваліфікації. У всякому разі, враховуючи зростаючий рівень доходів, що може отримати молодий спеціаліст з університетським дипломом у приватному секторі, все більше молодих людей призовного віку намагаються закінчити середню освіту та вступити до вищого навчального закладу, а не йти на роботу або вступати до лав збройних сил. Ті, хто вступають до вузів, отримують кваліфікацію, яка може негативно позначитись на їх намірі вступити до лав збройних сил після отримання диплому про вищу освіту, особливо враховуючи, що рівень доходів, які вони будуть отримувати у перші роки служби, не може конкурувати з доходами, що гарантовані молодому випускникові у приватному секторі. Ця проблема ще більше ускладнюється у зв'язку з поступовим зближенням військових та цивільних технологій, перш за все інформаційних технологій, що підвищує потребу збройних сил у тих же спеціалістах, які користуються великим попитом і на цивільному ринку праці.

Рівень забезпеченості людськими ресурсами збройних сил, незалежно від того, чи побудовані вони на професійній основі чи на основі обов'язкового призову, також залежить від кількості та вікового складу населення країни. У багатьох країнах сьогодні спостерігаються значні зміни вікового складу населення. Ці зміни полягають у тому, що знижується рівень народжуваності, і, водночас, зростає середня тривалість життя, в результаті чого населення старіє, а у деяких випадках навіть починає скорочуватись. У багатьох країнах, особливо розвинених країнах Європейського континенту, спостерігається тенденція до скорочення кількості молодих людей вікових категорій, які є традиційним джерелом поповнення особового складу збройних сил, хоча у країнах, населення яких в основному складається з імігрантів (США, Канада та Австралія), ця проблема стоїть не так гостро. Якщо врахувати, що значна частка людей з цієї вікової групи нездатна до вій-

ськової служби з медичних або інших причин, що все більше з них мають намір після закінчення середньої школи продовжити навчання у вищих навчальних закладах, і що вони можуть легко знайти роботу з відносно високим рівнем доходів у цивільному секторі, стає цілком зрозуміло, чому збройним силам так важко знайти необхідну кількість молодого поповнення відповідного рівня освіти та кваліфікації. Ще важче це зробити збройним силам, що грають непомітну роль у житті країни або не користуються достатньо високим авторитетом серед населення.

На перший погляд може здаватись, що вплив демографічних змін на можливість поповнення особового складу збройних сил іноді перебільшується, особливо, якщо враховувати сучасні тенденції до створення більш компактної та професійної армії, де ротація особового складу (текучість кадрів) буде значно нижчою. Відповідно, знизиться і потреба у щорічному молодому поповненні особового складу. У такому випадку можна очікувати, що потрібна кількість новобранців буде складати дуже малу частку юнаків призовного віку. Ця частка може поступово зменшуватись, а це, в свою чергу, полегшить завдання управління цим людським ресурсом. Але така точка зору може бути помилковою. Наведемо деякі гіпотетичні дані на прикладі збройних сил Німеччини. Припустимо, що призовна вікова категорія складає від 15 до 24 років. У такому разі базовий контингент потенційних новобранців для збройних сил Німеччини зменшиться з 9,4 млн. у 2008 році до 7,6 млн. в 2025 році і 7,1 млн. в 2050 році.⁹ Якщо припустити, що збройні сили Німеччини будуть колись повністю формуватись на контрактній основі, а їх чисельність залишиться на рівні, що існує на сьогоднішній день, тобто 250 тис., та якщо припустити, що рівень скорочення з природних та непередбачуваних причин складатиме 10% (в реальності він може бути значно вищим), тоді у 2050 році для підтримки чисельності та структури збройних сил на запланованому рівні необхідно буде залучати на військову службу приблизно 3-4 новобранці з кожної тисячі юнаків призовного віку. Однак, станом на сьогоднішній день відповідний середній показник по Європі складає 2 на тисячу.¹⁰ Якщо такий же показник буде і в Німеччині, чисельність її збройних сил не перевищуватиме 142 тисячі військовослужбовців з потрібних 250 тисяч.

Для вирішення проблеми нестачі людського ресурсу для поповнення збройних сил необхідні зусилля у двох напрямках. Це посилення нематеріальних видів стимулювання молодих людей до вступу на військову службу і в той же час посилення матеріальних стимулів та надання інших пільг і переваг, у тому числі з точки зору можливостей кар'єрного зростання та підвищення освітнього рівня, що могли б компенсувати молодій людині високий очікуваний рівень доходів та інші переваги цивільної професії або можливість продовження навчання у цивільному вузі.

⁹ Федеральна служба державної статистики США, Демографічний відділ, Міжнародна база даних (Population Division, International Data Base), www.census.gov/ipc/www/idb/country/gmportal.html#DI.

¹⁰ Пікард Санделл (Rickard Sandell), "Coping with Demography in NATO Europe: Military Recruitment in Times of Population Decline", *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, 78. Р. Санделл відзначає, що рівень скорочення особового складу з непередбачуваних та природних причин у збройних силах Іспанії, Великої Британії та Голландії складає приблизно 11-13 відсотків.

Іншими словами, армія має забезпечити такі стимули та переваги, завдяки яким вона розглядалася б населенням країни як дуже бажаний роботодавець. Особливо важливо, щоб відповідні заходи вживалися тоді, коли молоді люди закінчують середню школу. Адже після початку цивільної кар'єри або навчання в цивільному вузі мало хто з них буде думати про вступ до лав збройних сил. У цей важливий момент часу потенційних новобранців необхідно переконувати у необхідності відкласти вступ до цивільного вузу. З цією метою можна гарантувати надання грошової допомоги для сплати за навчання після закінчення терміну служби за контрактом, або це може бути гарантія набуття конкретної професійної кваліфікації та відповідного досвіду, що можуть знадобитись при працевлаштуванні після закінчення терміну служби. Можна застосовувати й інші механізми стимулювання. Наприклад, в обмін на зобов'язання відслужити певний термін у лавах збройних сил потенційному новобранцеві, особливо якщо він може і хоче стати офіцером, можна безпосередньо після вступу на службу запропонувати участь у навчальних програмах університетського рівня у вищих навчальних закладах, як цивільного, так і військового напрямків. Серед інших видів стимулювання можна розглядати виплату грошової винагороди за вступ на військову службу або надання гарантій щодо вільного розподілу після закінчення курсу підготовки або вільного вибору конкретного виду збройних сил, або конкретного географічного регіону, де юнак буде проходити військову службу. Тим країнам, де збройні сили не відіграють значної ролі в житті суспільства або не мають високого авторитету серед населення, окрім гарантій гідної платні та можливостей підвищення освітнього й професійного рівнів, необхідно передбачити і широкі інформаційні заходи, направлені на створення позитивного іміджу збройних сил серед населення держави.

Підтримання на потрібному рівні чисельності та структури збройних сил

Після поповнення особового складу збройних сил за рахунок новобранців наступним важливим завданням системи кадрового менеджменту збройних сил має стати підтримання потрібної структури особового складу шляхом утримання на службі необхідної кількості військовослужбовців необхідної кваліфікації. З точки зору збереження необхідної кількості особового складу, це означає належне управління динамікою природного та непередбачуваного скорочення з метою уникнення нестачі або надлишку особового складу у кожній з категорій за військовим званням, професією, рівнем кваліфікації та терміном перебування на службі. Тому необхідно передбачити відповідні стимули, що забезпечували б збереження необхідної кількості особового складу у разі виникнення тенденції до скорочення або стимулювали достроковий вихід у відставку у разі виникнення надлишку особового складу. В ідеалі вирішення цієї проблеми мало б полягати у створенні такої системи кадрового менеджменту, яка була б здатна оперативно та ефективно забезпечувати гармонію інтересів кожного військовослужбовця з інтересами військової організації як державної інституції. Це означає застосування відповідної системи стимулів, як матеріальних (гідна платня, винагорода за продовження контракту), так і нематеріальних, що існують у будь-якій іншій професії, які були б достатніми для того, щоб військовослужбовець залишався на службі доти, доки в цьому буде потреба. У разі, якщо такої потреби не буде, необхідно передбачити стимули, в тому числі матеріальні (вихідна допомога), для дострокового виходу у відставку. Така система буде ефективною тоді, коли за рахунок відповідного стимулювання (різноманітні винагороди за зразкову службу) на військовій службі будуть лишатись тільки

найбільш компетентні та висококваліфіковані професіонали, а ті, хто не відповідають поставленим вимогам, будуть мати відповідні стимули для того, щоб добровільно залишити службу.

Ефективність управління динамікою природного та непередбачуваного скорочення особового складу суттєво залежить від існуючої системи підписання або продовження контрактів на той чи інший термін служби. Наприклад, така система може передбачати підписання контрактів на певний фіксований термін служби, які можуть подовжуватись після закінчення терміну попереднього контракту. Цей термін може складати, наприклад, три або п'ять років, і може постійно подовжуватись, починаючи від вступу на службу і аж до виходу на пенсію. Може існувати і така схема, де є один або два початкових періоди служби, кожний тривалістю, наприклад, ті ж три або п'ять років, після закінчення яких контракт підписується на невизначений період часу, впродовж якого військовослужбовець має право за власним бажанням залишити службу у будь-який час (зазвичай після встановленого мінімального терміну, коли військовослужбовець попереджає про свій намір). Також можливе співіснування двох цих моделей одночасно, коли одні військовослужбовці служать за фіксованими контрактами, що постійно подовжуються, а інші служать за безстроковими контрактами до досягнення пенсійного віку або до виходу на пенсію за вислугою років. Кожна з цих схем має свої переваги та недоліки, як для збройних сил в цілому, так і для кожного конкретного військовослужбовця. У моделі, де контракт подовжується після закінчення терміну попереднього контракту, очевидна перевага для збройних сил полягає в тому, що це дає змогу формувати та майже постійно підтримувати потрібну структуру збройних сил за категоріями віку, професійної приналежності, рівня кваліфікації, військового звання та показників діяльності шляхом подовження або відмови від подовження контрактів. Але ця перевага має і зворотній бік, тобто сам військовослужбовець може відмовитись від подовження контракту. В даному випадку велике значення мають такі мотиви, як патріотизм, почуття спільної мети та єдності з колективом, можливість проявити свої лідерські якості та почуття обов'язку. Але важливим інструментом кадрового менеджменту з метою утримання на військовій службі найкращих представників особового складу мають стати й інші стимули, в тому числі винагорода за продовження контракту та пільги, пов'язані, наприклад, з вільним вибором місця служби, а також можливості підвищення рівня підготовки та освіти.

Очевидний недолік такої моделі для військовослужбовця полягає в тому, що він не завжди впевнений, що його контракт буде подовжений, тобто це є ризик втрати роботи. Молоді військовослужбовці, як правило, не думають про такий ризик, але важливість цього чинника зростає одночасно з терміном перебування на службі.¹¹ За наявності ризику втрати роботи може статися так,

¹¹ При переході від обов'язкової військової служби до професійної армії збройні сили Італії на перших етапах мали серйозні проблеми із залученням на службу добровольців, оскільки були побоювання, що не всім військовослужбовцям буде гарантоване постійне працевлаштування у збройних силах та інших державних установах після закінчення початкового трирічного терміну служби. Згодом з'явився закон, який передбачає, що кожному, хто відслужив один рік у збройних силах на добровільній основі та був відібраний для проходження служби на чотирирічний термін, гарантується постійне працевлаштування. Див.: Віллани (Villani), "Recruitment in a Period of Transformation: The Italian Experience".

що висококваліфіковані представники особового складу можуть відмовитись від продовження контракту на користь більш стабільного довгострокового працевлаштування в інших сферах. Ця проблема вирішується у разі застосування другої моделі, коли контракт підписується на невизначений термін. Ще одна перевага такої моделі полягає у тому, що це знижує чинник непередбачуваності для збройних сил. Але з іншого боку, це збільшує ризик того, що на службі будуть залишатися особи, які не відповідають поставленим вимогам або не повністю використовують свій потенціал, і яких буде дуже важко звільнити. Отже, вибір конкретної моделі необхідно робити на основі ретельного аналізу переваг та недоліків кожної з цих моделей. Найбільш оптимальною видається модель, що передбачає підписання двох перших контрактів. Перший з них підписується на відносно короткий термін, наприклад, два або три роки. Ті, хто успішно проходять цей початковий тест, можуть підписати контракт на більш довгий термін (п'ять років), а потім їм може бути запропонований безстроковий контракт. Така модель має ряд очевидних переваг. По-перше, це дає збройним силам достатньо часу для того, щоб виділити з основної маси військовослужбовців найбільш перспективних представників і в той же час дозволяє втримати їх у лавах збройних сил шляхом пропонування можливості довгострокового працевлаштування. По-друге, така модель забезпечує необхідний рівень гнучкості кадровому менеджменту збройних сил в контексті досягнення запланованих показників чисельності особового складу та його розподілу за професійною приналежністю.

Якщо говорити про гіпотетичний приклад, наведений вище, проблему нестачі персоналу у важливий період між четвертим та чотирнадцятим роками служби можна вирішувати за рахунок збільшення розміру доходів і надання додаткових пільг військовослужбовцям саме у цей критичний період служби. Надлишок особового складу у період між 15-тим та 25-м роками служби, який безпосередньо пов'язаний з 25-річним терміном служби, що дає право виходу на пенсію за вислугою років, можна зменшити або ліквідувати за рахунок скорочення цього 25-річного терміну (а отже і розміру пенсії) до, скажімо, 15-ти років або навіть менше, а також за рахунок застосування механізмів корекції рівня заробітної плати таким чином, щоб кількість особового складу у наступний період (тобто до досягнення військовослужбовцем пенсійного віку) не перевищувала запланованих показників. Якщо ця пенсія виплачується зі страхового пенсійного фонду, а не за рахунок накопичувальних внесків самих військовослужбовців, такий захід не буде мати значного ефекту з точки зору утримання на службі молодих військовослужбовців, які значно менше турбуються про своє майбутнє, ніж їх колеги старшого віку. Але він може бути дуже ефективним з точки зору регулювання чисельності контингенту, який наближається до терміну служби, що дає право виходу на пенсію за вислугою років, оскільки він буде стимулювати військовослужбовців продовжувати службу до досягнення цього терміну і в той же час стимулювати їх до виходу у відставку одразу ж після отримання права на пенсію за вислугою років. Результатом такої політики може бути різке зниження контингенту передпенсійного віку, як показано на Мал. 3. У даному випадку бажаним вирішенням проблеми управління динамікою скорочення особового складу було б повне скасування пенсії за вислугою років та перерозподіл вивільнених коштів на користь підвищення існуючого рівня заробітної плати, особливо для більш молодого контингенту. Це буде стимулювати молодих військовослужбовців до продовження служби і в той же час вивільнить фінансові ресурси, необхідні для формування альтернативних пенсійних схем, в тому числі накопичувальних з відносно коротким терміном, що дає право на отримання такої пенсії, причому без значного негативного впливу на динаміку скорочення особового складу.

Окрім віку та терміну перебування на службі можна передбачити додаткові стимули для утримання військовослужбовця у лавах збройних сил в залежності від його статусу як годувальника сім'ї. Наприклад, розмір грошового утримання та інших видів виплат може залежати від матеріального становища та кількості дітей у сім'ї, що утримує військовослужбовець. Хоча підвищений рівень заробітної плати та інших видів виплат на утримання дітей та інших непрацездатних членів сім'ї не пов'язаний безпосередньо з стимулюванням кращих результатів діяльності військовослужбовця або продовження ним терміну служби, він може розглядатись військовослужбовцем, що утримує сім'ю, як додатковий стимул для продовження військової кар'єри. Крім того, можливість отримання додаткових виплат на утримання сім'ї може стимулювати військовослужбовця до створення своєї сім'ї або збільшення кількості її членів. У порівнянні з іншими сферами діяльності це підвищує тягар відповідальності збройних сил за утримання не тільки військовослужбовців, але і членів їх сімей. Це тягне за собою і додаткові витрати з бюджету збройних сил на переїзд військовослужбовця разом з сім'єю до нового місця служби, освіту його дітей та інші витрати, пов'язані з підтримкою сімей військовослужбовців. Таким чином, загальний обсяг витрат, пов'язаний з утриманням сімей військовослужбовців, буде вищим, ніж проста сума надбавок до грошового забезпечення військовослужбовців на утримання їх сімей. Високий ступінь відповідальності збройних сил за утримання сімей військовослужбовців ускладнює вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням необхідного рівня бойової готовності. Це також несе у собі певний елемент нерівності по відношенню до представників особового складу аналогічного рівня кваліфікації та досвіду, що не мають на утриманні непрацездатних членів сім'ї. Але з іншого боку, наявність ефективних програм підтримки членів сімей військовослужбовців є необхідною складовою частиною комплексу стимулюючих заходів для залучення та утримання на належному рівні необхідної кількості військовослужбовців та структури збройних сил, особливо враховуючи унікальний характер військової служби. Однак, треба зазначити, що збройні сили багатьох країн світу не передбачають додаткових виплат для військовослужбовців, які утримують сім'ї, оскільки вважають такі витрати невинуватими.

Цілком зрозуміло, що динаміка скорочення особового складу залежить не лише від розміру платні або міркувань, пов'язаних з можливостями пенсійного забезпечення. Таке ж, якщо не більше значення, мають питання рівності та справедливості. Утримання на військовій службі висококваліфікованих професіоналів можливе тільки за умови створення такого середовища, де буде панувати культ справедливості, де всі військовослужбовці аналогічного статусу будуть мати рівні можливості, пов'язані з кар'єрним зростанням або розподілом за місцем проходження служби, і де до всіх будуть ставитись однакові вимоги щодо дотримання вимог дисципліни та порядку. Добитися цього іноді буває дуже складно, особливо коли мова йде про розподіл місць проходження служби, окремі з яких завжди будуть більш або менш привабливими, ніж інші. Військовослужбовці, що незадоволені місцем свого призначення, як з точки зору географічної місцевості, так і займаної посади, не будуть мати достатніх стимулів для якісного виконання своїх обов'язків або можуть навіть прийняти рішення залишити лави збройних сил. Як і в інших випадках, що згадувалися вище, вирішення цієї проблеми полягає у пошуку шляхів гармонізації особових інтересів військовослужбовця з інтересами та вимогами військової служби. Один з цих шляхів може передбачати фінансове та нематеріальне стимулювання (більш привабливе місце призначення у майбутньому, додаткова відпустка та ін.) для тих добровольців, що погодяться проходити службу

у менш привабливих місцях або на менш привабливих посадах. Якщо говорити більш конкретно, це може бути впровадження конкурсної системи, коли потенційні добровольці самі визначають мінімальний рівень додаткових виплат та пільг, які могли б компенсувати незручності, пов'язані з перебуванням у місцях та на посадах, які є непривабливими для більшості військового контингенту. Порівнюючи рівень кваліфікації різних претендентів та враховуючи інші фактори, наприклад, термін служби, що залишається до закінчення існуючого контракту конкретного претендента, обирається претендент, що пред'являє найнижчі вимоги (теоретично вони мають відповідати, як інтересам самого претендента, так і вимогам конкретного місця служби). Така схема дозволяє враховувати особисті вимоги військовослужбовця і таким чином дає йому можливість впливати на розподіл місць призначення, а в кінцевому рахунку і на власну військову кар'єру. Тому вона може бути корисною з точки зору підтримання на належному рівні чисельності й структури особового складу та забезпечення додаткових стимулів для особового складу всіх видів збройних сил.¹²

Система кадрового менеджменту збройних сил має не тільки підвищувати привабливість військової служби для кожного потенційного новобранця і дбати не тільки про підтримання на належному рівні чисельності та структури особового складу, але й добиватися забезпечення інтересів збройних сил, пов'язаних з максимально довгостроковим утриманням на військовій службі потрібних людей з потрібною кваліфікацією. Пропозицію щодо подовження терміну військового контракту необхідно розглядати не як право, а як привілей, що дозволяє збройним силам позбуватися тих військовослужбовців, які не можуть або не хочуть відповідати поставленим перед ними вимогам та завданням. Важливо, щоб право продовжити службу у збройних силах після початкового терміну служби надавалося тільки тим, хто вже на ділі довів свою компетентність та показав високі результати діяльності. Аналогічні завдання має вирішувати й система підвищення військовослужбовців у званні та на посаді, яка відбирає найбільш перспективних представників особового складу з точки зору можливостей, особистих якостей та здатності обіймати більш високі керівні посади, і відсіює тих, хто не відповідає поставленим вимогам.

Нова парадигма: перехід від закритої системи до системи відкритого типу

Незалежно від методів, що застосовуються для управління динамікою скорочення чисельності особового складу, вони мають застосовуватись по-різному для кожної конкретної професійної категорії військовослужбовців. Різниця у їх застосуванні може бути дуже суттєвою, оскільки дуже різною може бути динаміка скорочення особового складу в кожній з відповідних категорій. Наприклад, досвід участі у бойових операціях має цінність тільки для збройних сил, і тільки у виключних випадках він може бути застосований у інших сферах діяльності. Отже можна очікувати, що при прийнятті рішення щодо подовження терміну військової служби різниця між запропо-

¹² Ряд експериментів з аукціонними схемами такого типу провели Збройні сили США. Див.: Дональд Дж. Сімрот та Майкл Л. Хансен (Donald J. Cymrot and Michael L. Hansen), "Overhauling Enlisted Careers and Compensation", *Filling the Ranks*, 137-142.

нованим рівнем платні та очікуваним рівнем доходів у цивільному секторі не буде мати великого значення для спеціалістів у сфері проведення бойових операцій. Але для професіоналів, що спеціалізуються у таких сферах, як інформаційні технології, техніка та обладнання, пілотування літальних апаратів або інженерія, які можуть легко знайти застосування своїм знанням та досвідом у невійськовій сфері, запропонований рівень доходів у порівнянні з очікуваним рівнем доходів у цивільному секторі буде грати далеко не останню роль, коли прийде час робити вибір між продовженням служби у збройних силах і можливістю працевлаштування за межами військової організації. При цьому треба мати на увазі, що термін збереження професійних навичок, необхідних для військової служби, є різним для різних категорій військових професій. Наприклад, уміння, навички та здатність до ведення бойових дій, успіх у яких суттєво залежить від віку, стану здоров'я й активності учасників, зберігаються на протязі всього 10-15 років, в той час, як технічні спеціалісти, інженери або військові лікарі можуть зберігати й активно використовувати свої навички, знання і досвід упродовж декількох десятиліть. З цього випливає дуже серйозне протиріччя. З одного боку, ті, хто мають знання та навички, що швидко втрачаються та мають дуже мало шансів бути застосованими у невійськовій сфері діяльності, майже не мають стимулів для того, щоб залишити лави збройних сил, коли їх фізичний стан вже не дозволяє якісно виконувати свої обов'язки, а їх цінність для збройних сил починає поступово знижуватись. З іншого боку, спеціалісти, які мають найкращі перспективи з точки зору працевлаштування у цивільному секторі і які в той же час є найбільш корисними для збройних сил з точки зору можливості збереження та ефективного використання своїх професійних навичок і досвіду, майже не мають стимулів для того, щоб залишитись у лавах збройних сил, за винятком випадків, коли запропонований рівень грошового утримання та інших виплат і пільг буде значно вищим за очікуваний рівень доходів у цивільному секторі. Відсутність гнучкої пенсійної системи та неможливість здійснення маневру у сфері оплати праці за тарифним розрядом зменшують можливості збройних сил у боротьбі за спеціалістів, що мають привабливі перспективи працевлаштування у приватному секторі. Для того, щоб мати достатню кількість спеціалістів таких категорій і підтримувати на належному рівні структуру збройних сил за категоріями професійної кваліфікації, збройні сили повинні мати можливість успішно конкурувати з цивільним сектором в плані можливостей оплати праці спеціалістів аналогічного рівня кваліфікації та посади.¹³ Однак, жорстка система оплати праці та надання пільг військовослужбовцям всіх професійних категорій незалежно від їх корисності для збройних сил не дозволяє матеріально стимулювати спеціалістів найбільш потрібних категорій і в той же час змушує збройні сили платити занадто високу платню спеціалістам деяких професійних категорій, яка не відповідає рівню їх потребності та корисності для військової організації. Отже, заохочування спеціалістів найменш потрібних професійних категорій до продовження військової служби

¹³ Це означатиме значне зростання рівня диференціації у розмірах платні військових спеціалістів різних професійних категорій відповідно до рівня диференціації, що існує у сфері цивільної економіки. Зростання диференціації у рівні доходів спеціалістів різних професійних категорій може мати негативні моральні наслідки для особового складу збройних сил, оскільки це порушує принципи спільної винагороди та спільної жертви, які є важливою складовою частиною військової етики.

буде призводити до постійного погіршення необхідної структури збройних сил за ознаками віку та професійної кваліфікації.

Очевидно, що для вирішення цієї проблеми необхідно передбачити створення гнучкої системи грошового забезпечення та пенсійної системи збройних сил. Якщо говорити в цілому, це вимагає більшої диференціації військовослужбовців впродовж усього терміну служби за всіма атрибутами служби, тобто умовами залучення на військову службу, підготовки та освіти і розподілу та розміщення за місцем призначення, а також умовами служби, в тому числі пенсійного забезпечення та рівня грошового забезпечення, та інших видів виплат. Диференціація має починатись з військовослужбовців вже самого нижчого рівня (новобранців). Тобто схеми організації їх підготовки, а також розмір грошового утримання мають визначатися в залежності від їх кваліфікації та освітнього рівня. Для різних професійних категорій військовослужбовців мають бути різними терміни перебування у певному місці і на певній посаді, різні вимоги щодо присвоєння чергового військового звання та просування по службі, різні терміни обов'язкового виходу на пенсію. Схеми оплати праці різних професійних категорій військовослужбовців мають визначатися з урахуванням рівня оплати праці відповідних спеціалістів у приватному секторі економіки. Пенсійна схема, наприклад, для спеціалістів у сфері бойових операцій, має передбачати стимули для більш раннього виходу на пенсію у порівнянні зі спеціалістами інших професійних категорій.

У той же час, підходи до розвитку кар'єрних можливостей різних військових спеціалістів мають наближатися до підходів, що використовуються для розвитку кар'єрних можливостей спеціалістів аналогічного профілю у цивільній економіці. Іншими словами, ці підходи мають бути більш диференційованими по всій вертикалі збройних сил, і в той же час вони мають бути більш горизонтально інтегровані у економіку держави в цілому. Наприклад, технічний спеціаліст збройних сил має зовсім інші можливості кар'єрного зростання і умови служби, ніж, наприклад, пілот літака, і ці відмінності мають адекватно відображати можливості спеціалістів аналогічної кваліфікації у сфері цивільної економіки. Для членів бойових підрозділів, які мають значно менше шансів на працевлаштування у цивільній сфері, схема їх перебування у лавах збройних сил має передбачати такі механізми оплати праці, просування по службі та звільнення на пенсію, що забезпечували б швидку ротацію особового складу нижчих рівнів підпорядкування і в той же час стимулювали б найбільш перспективних спеціалістів до зайняття керівних посад більш високого рівня.

Необхідність такої перебудови всієї схеми перебування військовослужбовця у лавах збройних сил обумовлюється, в тому числі, змінами, що відбуваються у демографічному, економічному та стратегічному середовищах сучасного суспільства, особливо в умовах подальшої децентралізації та змін у житті кожної людини, що викликані процесами глобалізації. Децентралізація дещо суперечить таким традиційним поняттям збройних сил, як централізована ієрархія, єдиноначальність та уніфікація, але навіть методи ведення бойових дій, особливо в умовах комплексних операцій, сьогодні розвиваються саме у цьому напрямку. Необхідність впровадження різних схем перебування у лавах збройних сил, що передбачають різний рівень грошового забезпечення та військових пільг для спеціалістів різних професійних категорій, ставить перед системою кадрового менеджменту збройних сил декілька важливих питань. По-перше, це потребує значно більшої диференціації та гнучкості у схемах і розмірах оплати праці спеціалістів різної професійної кваліфікації, що мають одне й те саме військове звання. Військова організація, що традиційно будувалась на умовах

жорсткої ієрархії, все ж таки є організацією, орієнтованою на спільну роботу та досягнення спільного успіху, особливо в сучасних умовах трансформації збройних сил. Але, оскільки успіх роботи в команді передбачає співробітництво, а не конкуренцію, різні розміри грошової винагороди для різних спеціалістів, що впроваджуються саме з метою досягнення спільного успіху, а не в інтересах того чи іншого члена команди, можуть негативно впливати на успіх спільної діяльності.

Суттєва різниця у розмірах грошового забезпечення спеціалістів різних професійних категорій може створити ситуацію, коли спеціаліст, наприклад, у сфері інформаційних технологій або ремонту та технічного обслуговування літальних апаратів буде отримувати значно більшу платню, ніж військовослужбовець, що має старше військове звання, але не володіє технічними знаннями та навичками цього спеціаліста. Таке становище буде суперечити самій концепції військової ієрархії та рівня відповідальності, без яких не може існувати й ефективно функціонувати військова організація, особливо у випадках, коли більш високооплачуваний військовослужбовець може залишити службу і легко знайти собі роботу у цивільній сфері, де йому гарантований такий же або навіть вищий рівень доходів. Отже, необхідно передбачити механізми, які б дозволили встановлювати рівень оплати праці спеціаліста незалежно від його військового звання та рівня підпорядкування. Таку практику з метою залучення висококваліфікованої робочої сили вже широко застосовують підприємства та заклади вищої освіти, і ця тенденція стає нормою на сучасному гнучкому ринку праці. Якщо аналогічних підходів не будуть дотримуватись і збройні сили, вони ризикують залишитися на узбіччі технічного прогресу, а отже не зможуть реалізувати свої амбіції у сфері впровадження високотехнологічних систем озброєнь та військової техніки.

Диференціація у системі оплати праці та інших умов перебування на військовій службі спеціалістів різних професійних категорій, а також їх поступове наближення до умов, що існують у цивільній сфері, радикально змінює традиційну модель збройних сил як закритої системи. Від зближення до взаємозамінності всього один крок, і цей фактор буде сприяти перетворенню військової організації на систему більш відкритого типу, тобто систему, яка дозволить збройним силам вирішувати проблему нестачі спеціалістів певної професійної кваліфікації за рахунок залучення професіоналів безпосередньо з цивільного ринку праці. Відповідно, за умов стабільної ситуації в країні, військовослужбовці будуть мати більше можливостей для працевлаштування у цивільному секторі або продовження навчання за межами військової організації і при цьому зможуть при бажанні у будь-який час повернутися до лав збройних сил.

Більший рівень відкритості збройних сил з точки зору можливості залучення спеціалістів з цивільного сектору дозволить вирішити декілька проблем. По-перше, те, що досі вважалося недоліком військової організації, а саме: неможливість конкурувати з цивільним сектором за кваліфікованих спеціалістів у високотехнологічних сферах, без яких сьогодні неможливе ведення сучасної війни – може перетворитися на її перевагу. За умов більшої відкритості збройних сил вони за рахунок залучення до своїх лав професіоналів з цивільного сектору зможуть оперативніше ліквідувати нестачу спеціалістів певної професійної кваліфікації, для чого в умовах закритої системи знадобився б не один рік. По-друге, збройним силам вже більше не потрібно буде витрачати ресурси на освіту та підготовку спеціалістів, особливо технічного або управлінського напрямків, яких вже і так багато в інших сферах діяльності. Враховуючи, що саме підприємства цивільного сектору економіки займають лідируючі позиції у сфері розробки нових технологій,

особливо інформаційних технологій та електронних систем, що так необхідні збройним силам для вирішення майбутніх завдань, очевидно, що створення необхідних знань та досвіду в окремих сферах можна буде значно ефективніше забезпечити за межами військової організації, а не в її межах. У таких сферах модель, де кар'єра військовослужбовця складається і з перебування на військовій службі, і з працевлаштування у приватному секторі економіки, видається найбільш оптимальним, якщо не єдиним вирішенням проблеми гармонізації інтересів окремого члена військової організації і збройних сил в цілому.¹⁴

Але не дивлячись на всі ці теоретичні переваги, подальше зближення професійних структур збройних сил та цивільного сектору вимагає вирішення низки серйозних питань, перш за все тих, що стосуються схеми перебування у лавах збройних сил та рівня підпорядкування. Наприклад, яким чином можна інтегрувати в ієрархічну систему збройних сил новобранця, що володіє необхідними знаннями та навичками, але не має військового досвіду? Або як офіцер може стати генералом, якщо він починає свою військову кар'єру у ранзі полковника? Але найбільш важливе питання полягає в тому, що подальше зростання можливостей для перетікання спеціалістів цивільної сфери у військову та навпаки порушує основні закони корпоративності та військової дисципліни, на яких будуються бойові спроможності військової організації держави. Тобто, якщо армія буде тільки сукупністю спеціалістів різних професій, вона не зможе ефективно діяти як єдина команда для досягнення спільної мети.

Більшість з цих питань вирішити цілком можливо. Перш за все, для спеціалістів різних професійних категорій мають застосовуватись різні моделі їх перебування у лавах військової організації з різними вимогами щодо прийому або повернення до лав збройних сил спеціалістів з цивільного сектору. Але при цьому для кожної з професійних категорій спеціалістів, що не мають військового досвіду, необхідно передбачити певний курс мінімальної базової підготовки для їх ознайомлення з правилами та ідеалами військової організації. Згодом на різних етапах їх військово-цивільної кар'єри вони мають приймати участь у спільних тренувальних заходах, де вони будуть працю-

¹⁴ Еш та Уорнер (Asch and Warner) відзначають, що жорсткість схеми кар'єрного зростання у традиційній моделі може мати негативні наслідки і для систем збройних сил, пов'язаних з оплатою праці та кар'єрним зростанням. У разі неможливості залучення на військову службу спеціалістів з цивільного сектору економіки, військова професія вимагатиме більш високого рівня освіти вже на початковому етапі служби, щоб забезпечити наявність спеціалістів відповідної кваліфікації на подальших етапах військової кар'єри. Оскільки всі можливості новобранця на початкових етапах служби виявити неможливо, єдиним шляхом до залучення на військову службу дійсно здібних та освічених молодих людей є підвищення рівня платні вже на початковому етапі військової служби, а також підвищення загальних вимог до кандидатів на вступ до лав збройних сил. Крім того, внаслідок закритості структури військової організації, система оплати праці у збройних силах не відрізняється гнучкістю на відміну від систем оплати праці, що існують в організаціях, де відсутні обмеження прийому на роботу спеціалістів "зі сторони". Див.: Бет Дж. Еш та Джон Т. Уорнер (Beth J. Asch and John T. Warner), "A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military", *Journal of Labor Economics* 19, № 3 (July 2001): 523-562.

вати в єдиній команді і вчитися ефективно застосовувати свої знання, досвід та уміння заради досягнення спільної мети. Такі тренувальні курси мають на регулярній основі проводитись і для спеціалістів, що вже мають військовий досвід, причому програма курсу складається окремо для кожної професійної категорії військовослужбовців. Крім того, необхідно підтримувати практику перетікання спеціалістів з однієї професійної категорії у іншу в межах військової організації. При цьому, як і в інших випадках, що описувалися вище, необхідно добиватися гармонізації інтересів конкретного спеціаліста з інтересами військової організації. Для цього можна передбачити можливість перекваліфікації спеціаліста в межах військової організації. Але, за його бажанням, необхідно дозволити йому і самому обирати шляхи до підвищення свого професійного рівня, в тому числі на базі цивільного навчального закладу або навіть через працевлаштування у цивільній сфері. Такий підхід дасть збройним силам додаткові переваги, наприклад, можливість отримати нові знання та досвід, а отже і можливість більш гнучкого використання особового складу.

Але це, скоріше за все, ще більше зменшить можливість працевлаштування у цивільній сфері спеціалістів з ведення бойових дій. Однак, необхідно враховувати, що концепція військової операції постійно змінюється. Хоча військова операція буде, як і раніше, передбачати перш за все ведення бойових дій, збройні сили будуть все частіше залучатися до участі у діяльності зі стабілізації ситуації у тому чи іншому регіоні світу та його відбудови після конфлікту, яка передбачає координацію дій та спільну роботу з цивільними організаціями. Таким чином, це дасть збройним силам ще одну важливу перевагу, яка буде полягати у тому, що професіонали з досвідом бойових дій зможуть набувати нового досвіду шляхом працевлаштування у цивільних організаціях, що займаються аналогічними видами діяльності. Крім того, враховуючи, що управління військами у рамках таких більш складних схем буде, як і раніше, здійснюватися бойовими спеціалістами старших рівнів підпорядкування, більш вільний рух таких спеціалістів між збройними силами та керівними посадами у приватних компаніях, урядових і міжнародних організаціях буде дуже корисним для збройних сил з точки зору розширення та розвитку керівного досвіду бойових спеціалістів.

При запровадженні структур особового складу, де перебування у лавах збройних сил буде передбачати можливість працевлаштування у цивільному секторі, ключову, якщо не сказати найважливішу, роль будуть відігравати резервні підрозділи. Роль та місце резервного персоналу у структурі збройних сил багатьох держав світу за останні декілька десятиліть дуже змінились. Резервні підрозділи традиційно складали основу мобілізаційного ресурсу держави, необхідного для захисту її території, у той час як підрозділи регулярних військ, що формуються на професійній основі, забезпечували механізми підготовки, адміністрування та командування, необхідні для формування, комплектування та розміщення цього мобілізаційного ресурсу. Проте, у наш вік глобалізації, коли вимоги безпеки більшості країн світу визначаються з урахуванням стану міжнародної стабільності, дуже мало країн розглядають захист власної території як головне завдання своїх збройних сил. Як результат, резервні підрозділи перетворилися головним чином на джерела вузькопрофесійних спеціалістів, в тому числі і бойового напрямку, які у разі необхідності можуть використовуватись для заповнення відповідних вакантних посад у підрозділах регулярних сил. У деяких випадках це відбувається на рівні конкретного підрозділу, але практичний досвід проведеної спільних тренувань резервних сил достатньо високого рівня виключає таку можливість, особливо коли мова йде про бойові підрозділи. Як це не парадоксально, але резервні підрозділи

вузькопрофесійного напрямку, що використовуються за своїм цивільним призначенням, можуть бути дуже цінним ресурсом в умовах реальної операції.¹⁵

Члени резервних підрозділів поєднують свою цивільну кар'єру з перебуванням на військовій службі на умовах сумісництва таким чином, що вони можуть працювати за своєю цивільною спеціальністю і в той же час продовжувати перебування у лавах збройних сил. Перебування у лавах збройних сил дозволяє їм підтримувати свої основні військові навички і, що дуже важливо, залишатися у середовищі, де панують закони військового життя. Це також дозволяє їм вдосконалювати свої окремі навички відповідно до вимог збройних сил. Таким чином, ідеальним механізмом розвитку кар'єри, що поєднує в собі перебування на військовій службі і працевлаштування у цивільному секторі, є саме участь у діяльності підрозділів резервних сил. Підрозділи резервних сил тоді перетворюються на своєрідний "транзитний пункт", що сприяє вільному рухові спеціалістів з посад у цивільному секторі на посади у підрозділах регулярних сил і навпаки. Це також може бути ідеальним механізмом для відбору та залучення на військову службу людей, що володіють певними навичками, необхідними для підтримки запланованої структури збройних сил, і водночас мають бажання та можливості для того, щоб у їх професійній кар'єрі чергувались періоди роботи у цивільній економіці з перебуванням у лавах військової організації. Такий підхід дозволить підвищити рівень конкурентоздатності збройних сил на ринку робочої сили потрібної кваліфікації і водночас дозволить їм більш гнучко використовувати механізми забезпечення збройних сил людськими ресурсами.

Звичайно, існують й інші шляхи досягнення необхідного рівня гнучкості, коли традиційна система поповнення та підготовки особового складу не здатна достатньо оперативно забезпечити необхідні зміни чисельності і структури збройних сил. Один з цих шляхів полягає у залученні цивільних службовців до виконання військових функцій (зокрема адміністративних та інших функцій, не пов'язаних з участю у бойових діях) або на певний короткий відрізок часу, або на постійній основі. Очевидною перевагою такого альтернативного рішення є можливість швидкого залучення до військової організації людей, що володіють потрібними навичками та досвідом, але це можливо тільки за умов наявності достатньо ефективних бюрократичних механізмів працевлаштування на державній службі. З іншого боку, цивільні службовці, як правило, не мають необхідних військових знань та навичок і не можуть швидко пристосуватися до умов військового середовища. Але, якщо це не має критичного значення для роботи на певних посадах, можливо є сенс наймати на ці посади лише цивільний персонал.

Ще один шлях, який став дуже часто використовуватися в останні кілька років, це аутсорсинг, тобто контрактна передача цивільним підприємствам окремих функцій військової організації. Важливою перевагою аутсорсингу є можливість використання необхідних знань, умінь і досвіду з метою вчасного та ефективного виконання поставлених завдань у рамках конкретної операції. Такий шлях може бути й більш дешевим у порівнянні з механізмами, коли для надання тих чи інших послуг збройні сили використовують військовослужбовців або власний цивільний персонал,

¹⁵ Листування з членами підрозділів американського Корпусу морської піхоти, що проходять службу в Іраку.

оскільки підрядні підприємства з метою отримання контрактів намагаються максимально знизити вартість своїх послуг, і в той же час вони, як правило, мають змогу використовувати економічні механізми, які недоступні державним організаціям. Фірми-підрядники також мають можливість використовувати джерела робочої сили, послуги яких будуть коштувати дешевше за послуги цивільних службовців. Але з іншого боку, у випадках, коли спеціалістів, що здатні надавати необхідні послуги, не вистачає або коли надання послуг пов'язане з певним ризиком для здоров'я та життя їх виконавців, фірми-підрядники мають можливість більш гнучко підходити до питань оплати праці своїх співробітників і платити їм навіть більшу платню, ніж дозволяють можливості державної бюрократичної машини. Однак, виконання деяких функцій військової організації на умовах аутсорсингу має такі недоліки, як неможливість контролювати хід виконання робіт або переглядати умови контракту у разі появи нових обставин. Важливе значення у цьому контексті має і надійність підрядника, особливо у разі, якщо цивільні працівники можуть відмовитись від виконання роботи в умовах, де є ризик для їх життя та здоров'я, і при цьому вони, на відміну від військовослужбовців, не будуть нести за це ніякої відповідальності, окрім фінансової. В цьому контексті постає й питання юридичного статусу фірми-підрядника, оскільки існують певні обмеження на надання цивільними організаціями послуг в інтересах військової організації. Враховуючи ці обмеження, використання цивільних працівників та підрядників з метою досягнення необхідного рівня гнучкості при забезпеченні збройних сил людськими ресурсами слід розглядати як тимчасовий захід. Методи вирішення цієї проблеми на довгу перспективу мають передбачати використання можливостей сучасного ринку праці, що стає дедалі більш гнучким, а також залучення через потужну резервну систему висококваліфікованих спеціалістів з наданням їм права вільно переходити впродовж своєї професійної кар'єри з військової служби у сферу цивільного працевлаштування і навпаки.

Висновки

Глобалізація та технічний прогрес диктують необхідність реформування організаційної структури військової організації та її оперативної доктрини, а також вимагають переоснащення збройних сил новими видами ОВТ. Всі ці заходи потрібні для досягнення необхідного рівня мобільності та забезпечення можливості швидкого реагування на різноманітні загрози, що можуть виникнути у сучасному нестабільному світі. Оскільки всі ці реформи будуть у першу чергу стосуватися особового складу військової організації, дуже важливо, щоб і система кадрового менеджменту могла оперативнo та гнучко реагувати на появу нових вимог щодо забезпечення збройних сил спеціалістами відповідного віку, рівня підготовки, професійної кваліфікації і військового звання. Але військова організація за своєю природою є системою закритого типу. Така система вимагає багато часу для зміни своєї структури відповідно до нових вимог, обумовлених зміною ситуації. Особливо це стосується ліквідації надлишків або, навпаки, поповнення особового складу відповідних професійних категорій. У той же час, демографічні зміни та зростання потреби у спеціалістах, що користуються попитом і на цивільному ринку праці, посилюють конкуренцію між військовою організацією та цивільним сектором економіки за людські ресурси певних професійних категорій. Обидва ці чинники – тобто інертність внутрішньої

структури традиційної системи кадрового менеджменту збройних сил, з одного боку, і зовнішня конкуренція з боку цивільного сектору на ринку спеціалістів певних професійних категорій, з іншого боку, – заважатимуть успішній трансформації збройних сил, і в той же час вимагатимуть створення нових підходів до кадрового менеджменту збройних сил, які дозволять швидко змінювати чисельність та структуру особового складу відповідно до поставлених вимог.

Забезпечення можливості оперативного реагування на нові вимоги збройних сил щодо чисельності і структури особового складу означає посилення стимулів для вступу на військову службу та продовження військової служби спеціалістів потрібних професійних категорій або для добровільного залишення військової служби у разі зниження потреби у спеціалістах певних категорій. Це вимагає створення такої системи кадрового менеджменту збройних сил, яка мала б достатній рівень гнучкості для вирішення таких питань, як рівень грошового забезпечення, умови виходу військовослужбовців на пенсію, виплата грошової винагороди за подовження контракту або добровільний вихід на пенсію (вихідна допомога), стимулювання військовослужбовців до зайняття певних посад та підвищення освітнього рівня, причому таким чином, щоб забезпечити гармонізацію особистих інтересів кожного військовослужбовця з інтересами військової організації в цілому. Це також означає, що рівень грошового забезпечення та інших виплат спеціалістів збройних сил має відповідати аналогічним показникам у приватному секторі економіки. Методи управління військовим персоналом мають бути більш інноваційними та гнучкими й у таких напрямках, як використання можливостей гнучкого ринку праці та забезпечення більшого рівня відкритості професійної структури особового складу з точки зору можливості залучення висококваліфікованих спеціалістів з цивільного ринку праці та можливості їх повернення у цивільний сектор економіки або повернення з цивільного сектору до лав збройних сил. Трансфер спеціалістів між військовою та цивільними організаціями може відбуватися через підрозділи резервних сил, які можуть стати потужним каталізатором процесів підвищення рівня гнучкості системи забезпечення збройних сил спеціалістами потрібних професій, і у цьому сенсі резервні сили перетворюються на один з ключових елементів загального реформування військової організації.

Однак діяльність системи регулювання чисельності та структури збройних сил ніколи не буде успішною, якщо вона не буде повністю інтегрована з діючою системою військового планування і бюджетною системою збройних сил, які забезпечують зв'язок між наявними ресурсами та стратегією воєнної безпеки держави й постійно аналізують схеми розподілу та використання цих ресурсів на предмет відповідності цій стратегії. Тільки таким чином можна логічно визначити рівень потреб у людських ресурсах тієї чи іншої категорії і не лише з точки зору їх кількості, а й з точки зору всього спектру необхідних атрибутів, у тому числі професійної спеціалізації, віку, досвіду та військового звання. Відповідно, планування вимог до людських ресурсів в ідеалі має стати складовою частиною загального військового планування на кожному з етапів загального періоду планування. При плануванні стратегічного рівня, скажімо на 20 років, головною метою має бути визначення загальних показників планування на основі прогнозної оцінки майбутнього стратегічного середовища та перспективних зразків ОБТ з точки зору їх впливу на кількість і структуру збройних сил, що будуть потрібні у майбутньому. На даному етапі в процесі планування необхідно брати до уваги і такий чинник, як загальний вплив очікуваних змін у демографічному, економічному та соціальному середовищах на можливі методи формування структури особового складу. На основі результатів відповідного аналізу

потім визначаються зміни, які необхідно буде внести до системи кадрового менеджменту збройних сил з метою забезпечення потрібної кількості та структури особового складу. При довгостроковому плануванні, наприклад, на термін від 10-ти до 15-ти років, вимоги щодо кількості та структури особового складу визначаються після стабілізації структури особового складу і затвердження планів закупівлі нових видів ОВТ. Потім заплановані показники порівнюються з відповідними прогнозними показниками для визначення категорій, де можуть виникнути нестача або надлишок особового складу, і на основі результатів такого порівняльного аналізу визначаються механізми для ліквідації диспропорцій у структурі особового складу, що можуть виникнути у майбутньому. При оперативному плануванні, наприклад, на період від 3-х до 5-ти років, визначаються потреби в спеціалістах для конкретних посад в межах встановленої організаційної структури, а потім починається пошук конкретних спеціалістів для призначення на ці посади. Для того, щоб система забезпечення людськими ресурсами була достатньо гнучкою і мала змогу оперативно реагувати на нові вимоги та постійно підтримувати чисельність і структуру особового складу на належному рівні, необхідно, щоб планування людських ресурсів на всіх трьох рівнях, тобто стратегічному, довгостроковому і оперативному, відбувалося в рамках єдиного, гармонійного та безперервного процесу на щорічній основі.¹⁶

Як і інші ключові елементи військової реформи, реформа системи менеджменту людських ресурсів збройних сил буде наштовхуватись на організаційні та політичні перешкоди, які неминуче виникатимуть на шляху будь-якого процесу змін. Перешкоджання змінам обумовлюється самою природою процесу змін, і це є корисним, оскільки зміни заради змін можуть обійтись дуже дорого і призвести до дуже неприємних або навіть незворотніх наслідків, особливо коли йдеться про збройні сили, де наслідки змін, якщо вони відбуваються у помилковому напрямку, можуть бути дійсно катастрофічними. Тому, як і при проведенні інших реформ у рамках трансформації військової організації, необхідно, щоб нові концепції менеджменту людських ресурсів перед їх впровадженням спочатку проходили стадію експериментів та випробувань. Експерименти дають можливість виявити недоліки нових концепцій та оцінити їх можливі наслідки, скласти схеми практичного впровадження нових концепцій, продумати механізм дій у разі виникнення непередбачуваних наслідків і в кінцевому рахунку мінімізувати вплив можливих негативних наслідків або повністю ліквідувати їх. Але найбільш важливе значення процесу експериментів та випробувань нових концепцій менеджменту людських ресурсів збройних сил полягає в тому, що, у разі успішного випробування цих нових концепцій, вони будуть позитивно сприйматись керівниками і посадовими особами, які будуть займатися їх впровадженням, а також тими військовослужбовцями, що безпосередньо підпадають під дію нової концепції. У кінцевому рахунку система менеджменту людських ресурсів збройних сил направлена на військовослужбовців як носіїв конкретної військової культури, а не на систему в цілому. Тому темпи реформи системи менеджменту людських ресурсів будуть визначатися темпами культурних змін, а не змін у сфері технологій або оперативних концепцій, і дуже важливо, щоб ці зміни йшли у правильному напрямку.

¹⁶ Один з прикладів такої структури планування наведений у доповіді Міністерства національної оборони Канади (Canada, Department of National Defence) з питань стратегії управління людськими ресурсами збройних сил (*Military HR Strategy 2020*, Ottawa: Minister of National Defence, 2002), www.forces.gc.ca/hr.

Розділ 6

Менеджмент у сфері закупівель

Ентоні Лоуренс

Вступ

Закупівельна діяльність – це процес, направлений на придбання у зовнішніх організацій необхідного обладнання або послуг та їх використання з метою досягнення необхідних військових спроможностей.¹ В якості “зовнішніх організацій”, як правило, виступають підприємства оборонної промисловості, які здійснюють поставки необхідного обладнання або послуг на основі контрактних схем, на яких базується система постачання збройних сил. У більшості випадків під терміном “обладнання” маються на увазі системи озброєнь, військова техніка та інші матеріально-технічні засоби. Однак, процес закупівлі може бути направлений і на придбання невійськових товарів, яких потребує військова організація, наприклад інформаційних систем управління або об’єктів оборонної інфраструктури. Термін “послуги” означає нематеріальні засоби, що необхідні для розвитку військового потенціалу і можуть надаватись зовнішніми джерелами. Це можуть бути, наприклад, консультаційні послуги, послуги з матеріально-технічного та тилового забезпечення або послуги, пов’язані з підвищенням рівнів освіти і підготовки особового складу.

Закупівельна діяльність головним чином складається з процесів закупівлі. Це загальний термін, що означає закупівлю державними органами необхідних товарів та послуг із зовнішніх джерел. Але, окрім закупівлі як такої, закупівельна діяльність має і багато інших компонентів.

¹ Спроможності/потенціал (Capability): “Оперативний результат або ефект, якого необхідно досягти користувачам обладнання” (Глосарій “Системи управління закупівельною діяльністю збройних сил Великої Британії”, U.K. MoD Acquisition Management System Glossary, з яким можна ознайомитись на вебсайті www.ams.mod.uk).

Сучасні системи озброєнь дуже складні та дорогі, і вони часто використовуються збройними силами впродовж багатьох років. Рішення, що приймаються на початкових етапах конкретного проекту з військових закупівель, зокрема, коли йдеться про визначення потреби у тому чи іншому виді озброєнь або військової техніки, можуть мати серйозні наслідки і, якщо ці наслідки не передбачались у процесі планування подальшої діяльності збройних сил, це може привести до зриву або провалу всього закупівельного проекту в цілому. Тому проект закупівлі певного виду озброєнь або військової техніки має розроблятися з урахуванням цього фактору. Тобто такий проект необхідно розглядати як єдиний комплексний процес, починаючи з визначення потреби в тому чи іншому обладнанні і закінчуючи його реалізацією, використанням за призначенням та утилізацією після закінчення терміну експлуатації. Тому закупівельна діяльність складається з роботи по визначенню потреб в тому чи іншому обладнанні або послугах, яких потребують військові користувачі, закупівлі цих послуг або обладнання, його підтримки й обслуговування впродовж всього терміну експлуатації та кінцевої утилізації після закінчення терміну використання.

Однак, закупівельна діяльність має на меті не тільки забезпечення військових користувачів необхідним обладнанням та послугами, але й раціональне використання військового бюджету держави. Тобто, платники податків мають бути впевнені у тому, що їх гроші витрачаються ефективно і що товари або/та послуги, що закуповуються, є найбільш оптимальними з точки зору співвідношення ціна-якість. Це вимагає від керівників закупівельних проектів прийняття важених рішень з точки зору досягнення найбільш оптимального співвідношення між потребами майбутніх користувачів техніки, озброєння або послуг та вартістю проекту і його часовими показниками. Прийняті рішення повинні гармонійно узгоджувати в собі всі існуючі вимоги та обмеження, що часто конфліктують між собою. Для досягнення цієї мети необхідно, щоб закупівельна діяльність була об'єктивною, контрольованою, добре впорядкованою та прозорою. Але в закупівельній діяльності завжди існує ризик непередбачуваних подій, що можуть привести до катастрофічних наслідків. Багато сучасних систем озброєнь є дуже складними, високотехнологічними та дорогими системами, що розраховані на довгий термін експлуатації. З цієї причини саме процес закупівель є найбільш ризикованим видом діяльності військової організації у мирний час і успіх цієї діяльності залежить від ефективного управління відповідними процесами. Менеджмент закупівельної діяльності направлений на застосування відповідних методів та процесів з метою скорочення існуючих ризиків та забезпечення досягнення збройними силами потрібних спроможностей за необхідний час та прийнятну ціну.

У даному розділі розглядаються декілька питань, пов'язаних з менеджментом закупівельної діяльності. При цьому, питання менеджменту закупівельної діяльності як такі розглядаються у більш широкому контексті. Зокрема, наводяться приклади деяких процесів, які обумовлюють прийняття певних рішень щодо початку проекту із закупівлі того чи іншого виду військової техніки або системи озброєнь. При цьому, використання різноманітних стратегій закупівельної діяльності розглядається як засіб для досягнення найкращого результату процесу закупівлі необхідного обладнання або послуг та демонстрації обраних зразків зацікавленим сторонам, а різні етапи закупівельної діяльності розглядаються як засоби менеджменту конкретного закупівельного проекту після його офіційного затвердження та початку реалізації.

Складові закупівельної діяльності

Оскільки закупівельна діяльність складається з великої кількості різноманітних процесів та завдань, їх умовно можна поділити на три великих групи. Це:

- визначення потреби у тих чи інших послугах або обладнанні;
- визначення шляхів придбання необхідного обладнання або послуг для забезпечення цих потреб;
- придбання необхідного обладнання або послуг.

На перший погляд може здаватись, що визначити потреби в тому чи іншому обладнанні або послугах дуже просто. Але в дійсності цей процес є досить складним і саме від його ефективності значною мірою залежить успіх конкретного закупівельного проекту в цілому. Бюджет збройних сил, як правило, входить до числа найбільш вагомих компонентів державного бюджету. Але у більшості випадків його не вистачає для задоволення абсолютно всіх оборонних потреб держави. Тому необхідно визначити, які проекти є найбільш пріоритетними, і на цій основі скласти загальну оборонну програму, яка має максимально враховувати потреби збройних сил і бути максимально збалансованою. При цьому, важливо забезпечити ефективне управління кожним проектом з метою досягнення найкращого співвідношення якості та вартості обладнання або послуг, що придбаються/надаються, а також забезпечення ефективного використання оборонних ресурсів. Таким чином, для успіху закупівельної діяльності необхідно забезпечити ретельний аналіз наявних потреб з точки зору їх пріоритетності. Також бажаним було б використання творчих або нестандартних підходів при прийнятті рішень щодо забезпечення цих потреб. За рахунок відповідного фінансування цих видів діяльності можливо знизити існуючі ризики проекту і таким чином підвищити вірогідність його успішного виконання.²

Визначення шляхів придбання того чи іншого необхідного обладнання або послуг, як правило, здійснюється в рамках відповідної стратегії закупівельної діяльності, тобто офіційного документу, де реєструються прийняті рішення щодо конкретних проектів та надається їх обґрунтування. Як і в попередньому випадку, відповідне фінансування цих видів діяльності допоможе знизити ризики та підвищити вірогідність успішної реалізації відповідного конкретного проекту. Діяльність із закупівлі необхідного обладнання та/або послуг, підтримки цього обладнання впродовж усього терміну експлуатації та його утилізації після закінчення цього терміну часто ділиться на декілька етапів. Це необхідно для спрощення і підвищення ефективності загального процесу менеджменту проекту та визначення етапів, на яких проект у разі необхідності можна переглянути і прийняти рішення щодо його подальшої реалізації. Така діяльність називається "закупівельним циклом".

² У контексті цього розділу закупівельний *проект* – це комплекс різних видів діяльності, направлений на забезпечення постачання обладнання та/або послуг відповідно до встановлених технічних, вартісних та часових вимог, тоді як оборонна *програма* – це весь комплекс проектів, що вже реалізуються або заплановані до реалізації.

При цьому, необхідно зазначити, що всі ці три етапи закупівельної діяльності пов'язані між собою, і вони не обов'язково здійснюються у тій послідовності, яка описана вище. Далі ми покажемо, які переваги дає включення у закупівельний цикл діяльності з визначення та уточнення потреб у певних видах обладнання та/або послуг.

Учасники закупівельного циклу

Успішне здійснення закупівельного циклу на всіх його етапах вимагає участі спеціалістів з багатьох різних дисциплін та застосування різних методів і навичок. Закупівельна діяльність, як правило, є досить складним процесом, який не можуть здійснювати окремі люди або навіть окремі групи людей. Тому в такій діяльності мають бути задіяні різні групи учасників, що виконують одне спільне завдання. Військові організації різних країн використовують різні схеми такої діяльності. В багатьох країнах ця діяльність ділиться на декілька різних етапів, за виконання яких відповідають різні групи учасників. Але у більшості випадків у цьому процесі беруть участь спеціалісти чотирьох категорій.

По-перше, це ті, хто приймають рішення щодо необхідності закупівлі тих чи інших видів обладнання та/або послуг. Цей процес не відбувається за один день. Він потребує певного часу та аналізу, в ході якого виявлені потреби поступово розглядаються і вивчаються більш детально. Наприклад, визначається потреба у придбанні засобів для знищення основних бойових танків гіпотетичного супротивника. Але в результаті вивчення альтернативних варіантів може бути прийняте рішення тільки про закупівлю компактної протитанкової ракетної системи. На основі відповідного рішення в подальшому розробляється детальне технічне завдання з описом необхідних вимог до такої системи. На цьому етапі здійсненням відповідної аналітичної роботи, тобто визначенням та уточненням потреби у конкретному обладнанні або послугах, можуть займатись одразу декілька організацій. При цьому, така робота може послідовно виконуватися різними групами людей, що займаються проектом на різних етапах його розвитку (див. "Визначення потреб збройних сил у конкретних видах обладнання та/або послуг"). Однак, кому б не доручили виконання цієї роботи, особливо важливим учасником цього процесу є користувач, тобто представник збройних сил, той, хто відповідатиме за подальше більш детальне вивчення питання про придбання того чи іншого обладнання або послуг відповідно до побажань тих людей, які у кінцевому рахунку будуть експлуатувати це обладнання або користуватися цими послугами. Зрозуміло, що користувач добре розуміється на тому, як на практиці експлуатуються військові системи, а отже і розуміє, які саме можливості необхідні для виконання конкретного поставленого військового завдання. Однак, як ми побачимо далі, користувач не завжди може прийняти найкраще рішення, коли йдеться про вибір необхідного обладнання, що відповідало б поставленим вимогам, і не завжди користувачеві можна доручати управління процесом закупівлі в цілому. Провідна роль при визначенні потреби у тому чи іншому обладнанні або послугах на перших етапах прийняття рішення у більшості випадків дійсно належить користувачеві, тобто збройним силам. Але на подальших етапах з цієї роботою краще

справляються спеціалісти з питань закупівельної діяльності. Це друга категорія людей, які є учасниками закупівельного циклу.

Спеціалісти у сфері закупівель, як правило, здійснюють керівництво відповідним закупівельним проектом на більшості з його етапів. Зокрема, вони ретельно вивчають заявку на придбання обладнання та/або послуг і уточнюють всі деталі, укладають контракти з постачальниками, контролюють процес постачання необхідного обладнання та/або послуг, відповідають за утримання та обслуговування поставленого обладнання впродовж усього терміну експлуатації і, нарешті, організовують заходи з утилізації обладнання після закінчення терміну експлуатації. Оскільки закупівельна діяльність є складним комплексним процесом, у багатьох країнах створені спеціалізовані установи, які займаються виключно закупівельною діяльністю і де управління такою діяльністю розглядається як окрема професійна спеціалізація. Такий підхід має декілька важливих переваг. З одного боку, це сприяє розвитку та подальшому розповсюдженню відповідного досвіду у цій сфері як на рівні окремого конкретного спеціаліста, так і на рівні організації в цілому, а з іншого боку, дозволяє користувачеві не відволікатися на такі питання, а займатись своїми основними завданнями. Однак, окрім цього процес менеджменту закупівельного проекту вимагає, щоб відповідальність за фінансовий бік проекту, тобто за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів, покладалася на менеджера з питань закупівель і досягалася шляхом належного застосування коштів, виділених під конкретний закупівельний проект. З цього випливає одна з принципових вимог. Вона полягає у тому, що функції користувача не повинні бути пов'язаними з фінансовою стороною закупівельного проекту. Це пояснюється тим, що користувач, у силу відомих та добре зрозумілих причин, буде намагатись отримати найкращий з можливих варіантів необхідного обладнання або послуг, у той час, як більш загальні інтереси військової організації, не кажучи вже про інтереси урядів, парламентів та платників податків, вимагають, щоб потреби збройних сил задовольнялись на максимально можливому рівні, але не за рахунок інших важливих витрат державного бюджету. З цього випливає інша вимога, а саме те, що завдання прийняття найоптимальнішого рішення з точки зору збереження балансу інтересів замовника або користувача обладнання та/або послуг та платників податків має покладатися на нейтрального учасника закупівельного циклу, тобто менеджера з питань закупівель.

Закупівельний процес як такий вимагає участі спеціалістів з багатьох дисциплін, наприклад, у сфері менеджменту та аналізу заявлених вимог на придбання обладнання та/або послуг, менеджменту проектів, управління ризиками, адміністрування, фінансового менеджменту, менеджменту діяльності, пов'язаної із забезпеченням виконання проектів, менеджменту та контролю якості, менеджменту діяльності з виконання стандартів безпеки, керівництва діяльністю з забезпечення надійності, а також у контрактній сфері, юриспруденції та питаннях воєнно-політичної стратегії. Таким чином, для виконання конкретного закупівельного проекту часто створюється команда спеціалістів різної професійної спеціалізації (яку іноді називають "комплексною групою управління проектом" або "Integrated Project Team"), яка працює під загальним керівництвом менеджера проекту або менеджера з питань закупівель. Більша частина даного розділу присвячена висвітленню ролі та діяльності цих спеціалістів у сфері закупівельної діяльності.

Третя категорія учасників закупівельного циклу складається з людей, що займаються питаннями контролю та нагляду за реалізацією закупівельних проектів. Як правило, це представники вищого керівництва військової організації держави. Вимоги щодо контролю та нагляду за реалізацією закупівельних проектів викликані не стільки тим, що з цим завданням не можуть компетентно справитись спеціалісти у сфері закупівель, скільки більш глобальними причинами, пов'язаними з питаннями загального менеджменту військової діяльності. На рівні конкретної програми існує необхідність здійснення незалежного контролю та нагляду за реалізацією оборонної програми в цілому. Крім того, постійно існує необхідність у перегляді окремих параметрів програми у разі появи нових пріоритетів або по закінченню чергового етапу якогось з проектів, що входить до складу загальної програми. І, нарешті, існує необхідність у забезпеченні дотримання певних стандартів як при реалізації закупівельних програм, так і у відносинах між військовою організацією та зовнішніми організаціями. Ці люди також є учасниками закупівельного циклу на рівні окремих проектів. При цьому вони делегують свої керівні функції менеджерів закупівельного проекту. Вони також затверджують основні завдання проекту та контролюють хід його реалізації. І, нарешті, окрім функцій контролю та нагляду, ці учасники здійснюють більш широкі важливі функції, що необхідні для забезпечення ефективного менеджменту закупівельної діяльності. Зокрема, вони дбають про те, щоб виконавці проектів були забезпечені необхідними фінансовими ресурсами (у даному випадку вони виступають спонсорами закупівельної програми від імені військової організації), а також забезпечують участь різних спеціалістів необхідної професійної кваліфікації.

Четверта та остання категорія учасників закупівельного циклу – це *зовнішні організації*, що мають змогу забезпечити постачання необхідного обладнання та/або послуг, що закуповуються. У більшості випадків це приватні компанії, але в цю категорію учасників можуть входити і державні організації або інші держави. Вірогідність успішної реалізації закупівельного проекту підвищується, якщо відносини між військовою організацією та відповідними зовнішніми організаціями здійснюються на основі співробітництва, коли обидві сторони визнають та розуміють можливості та очікування одна одної. І, навпаки, відсутність духу співробітництва знижує шанси на успішне виконання закупівельного проекту.

Визначення потреб збройних сил у конкретних видах обладнання та/або послуг

Системи озброєнь та військова техніка у більшості випадків є дуже високотехнологічним, а отже і дорогим товаром. На їх придбання треба дуже багато часу та зусиль, і вони, як правило, розраховані на довгий термін експлуатації. Дуже часто військові системи використовуються для виконання зовсім не тих завдань, для яких вони створювалися з самого початку. Особливо це стосується військових платформ, тобто бойових машин, кораблів, літаків та вертольотів. На озброєнні армій багатьох держав світу до сьогодення залишаються бойові платформи, які були закуплені декілька десятиліть тому, а потім модернізовані з метою продовження їх експлуатаційного ресурсу. У якості найбільш яскравого прикладу мож-

на навести американський літак B-52.³ Хоча він був прийнятий на озброєння ще у 1955 році, але його корпус дозволить цьому літакові залишатися в експлуатації аж до 2040 року і навіть довше. Закупівельними проектами займаються багато організацій, але за масштабами такої діяльності мало хто з них може змагатися із спеціалістами у сфері оборонних закупівель.

Однак, при цьому необхідно враховувати, що можливості оборонного бюджету є досить обмеженими. Тобто це означає, що ресурсів, виділених на оснащення збройних сил держави, скоріше за все не вистачить для забезпечення абсолютно всіх або навіть більшості потреб, необхідних для підтримки всіх видів діяльності військової організації. А це, в свою чергу, означає, що необхідно буде приймати важкі рішення відносно того, які з видів озброєнь та військової техніки треба включити до оборонних програм, а які необхідно відкласти на певний час або навіть зовсім відмовитись від них. У цьому контексті необхідно зазначити, що, оскільки оборонна діяльність фінансується з державного бюджету, закупівельна складова цієї діяльності є предметом особливої уваги з боку засобів масової інформації, суспільства та законодавчої гілки влади. Крім того, закупівельна діяльність збройних сил держави не залишається поза увагою і зовнішнього світу. Така увага є досить зрозумілою, і так воно й має бути. Але з іншого боку, це означає, що проблеми, які існують у сфері забезпечення збройних сил необхідним обладнанням та послугами, можуть легко набути політичного забарвлення і стати предметом політичної дискусії.

Тому дуже важливо не лише забезпечити ефективний менеджмент проектів військових закупівель та раціональне використання коштів оборонного бюджету, а й докласти всіх зусиль для того, щоб рішення, які приймаються в рамках цього процесу стосовно необхідності закупівлі тих чи інших видів озброєнь, військової техніки та/або послуг, були виваженими та добре обґрунтованими, щоб не допустити невиправданого витрачання великих коштів з оборонного бюджету. У разі прийняття помилкових рішень на перших етапах закупівельного проекту збройні сили можуть опинитись у ситуації, коли вони змушені будуть впродовж багатьох років використовувати озброєння, техніку або обладнання, що не відповідають поставленим вимогам та завданням або є навіть зовсім непридатним для використання. Така техніка не буде використовуватись або потребуватиме значних фінансових витрат на її модернізацію відповідно до поставлених вимог. Тому необхідно з самого початку прийняти правильне рішення та переконатися у тому, що техніка, що закуповується, є дійсно необхідною.

Але коли і за яких умов з'являється потреба у закупівлі того чи іншого військового обладнання? Якщо говорити про планування на стратегічному рівні, військові завдання та показники планування військової діяльності виробляються у відповідності з основними напрямками оборонної політики держави та загалом визначають військові спроможності, яких мають досягти збройні сили. Далі проводиться аналіз та оцінка цих завдань і показників, за результатами якого визначаються потреби у тих чи інших спроможностях (обладнанні, військовій техніці або озброєннях). Потім визначені потреби порівнюються зі спроможностями, які вже

³ Повітряні сили США, довідкові матеріали про літак B-52 Stratofortress (United States Air Force, B-52 Stratofortress Fact Sheet), <http://www.af.mil/factsheets/factsheet.asp?id=83>.

існують, і визначаються спроможності, яких не вистачає для виконання поставлених завдань або досягнення визначених показників. Закупівельна діяльність – це діяльність, направлена на перетворення виробничих та інших спроможностей (специфічного досвіду у конкретній сфері) зовнішніх організацій у ресурси, які можуть забезпечити визначені потреби збройних сил у необхідному обладнанні. Нестача та, відповідно, потреба у придбанні тих чи інших військових спроможностей може виникнути з декількох різних причин, з яких можна особливо виділити наступні:

- Зміна політики. Можуть з'явитися нові військові завдання, виконання яких потребуватиме відповідних спроможностей. Наприклад, останнім часом все більше уваги приділяється експедиційним операціям за участю збройних сил НАТО та Європейських держав. Для участі у таких операціях збройні сили мають бути більш гнучкими, мати можливість проводити операції продовж тривалого терміну часу та володіти достатньою кількістю засобів для оперативної доставки у район проведення операції військових підрозділів разом з відповідним обладнанням.
- Зміна характеру загроз. Можуть з'явитися нові загрози або змінитися характер вже існуючих загроз. Якщо ці загрози будуть визначені як такі, що є достатньо серйозними і що для боротьби з ними необхідні відповідна підготовка та переоснащення збройних сил, то це також може привести до появи потреби у нових спроможностях або у новому комплексі спроможностей.
- Зміни у сфері технологій. У результаті розвитку технологій можуть з'явитись нові кращі шляхи для виконання військових завдань. З іншого боку, поява нових більш досконалих технологій приводить до того, що технології, які вже використовуються, стають морально застарілими.
- Зміна військових концепцій та доктрин. Хоча військові доктрини визначаються на державному рівні або, іноді, на рівні міждержавних коаліцій, збройні сили обмінюються між собою досвідом у сфері застосування військової сили і намагаються розвиватися у однакових або схожих напрямках. У результаті змін військових концепцій та доктрин можуть з'явитись нові і кращі методи виконання військових завдань, які будуть витіснити старі методи ведення військової діяльності.

Оскільки обмеженість військового бюджету унеможливорює забезпечення абсолютно всіх або навіть малої частки з виявлених потреб у тих чи інших спроможностях, дуже важливо уважно і ретельно проаналізувати ці потреби та правильно визначити ті з них, які є першочерговими. При цьому, необхідно виходити з положень оборонної політики та показників оборонного планування. Але часто буває так, що на основі відповідних документів можна скласти лише дуже приблизне уявлення про потреби збройних сил у нових спроможностях. Тому для того, щоб оборонна програма була реальною та добре збалансованою, всі визначені потреби необхідно ретельно проаналізувати й оцінити. Така робота традиційно проводиться на рівні окремих видів озброєнь та військової техніки (бойові танки, літаки, кораблі, артилерія і т.п.). В результаті часто з'являються непродумані рішення стосовно реалізації тих чи інших закупівельних проєктів.

Наприклад, інколи вважається, що застарілі зразки систем озброєнь або військової техніки мають автоматично виводитися з експлуатації, а замість них закуповуватись більш сучасні аналоги, або, якщо гіпотетичний супротивник або ворожа коаліція приймають на озброєння військову систему певного типу, то система аналогічного типу обов'язково має бути на озброєнні і власної військової організації. Подібні рішення дійсно можуть бути виправданими, але далеко не у всіх випадках. Якщо говорити в цілому, такий підхід є дуже обмеженим і не завжди приводить до найбільш оптимальних рішень при визначенні потреби у придбанні обладнання того чи іншого типу, яке є дійсно необхідним.

В останні роки планування діяльності збройних сил все частіше відбувається на основі аналізу поставлених військових завдань та визначення спроможностей, що необхідні для їх виконання (тобто мова йде про планування, орієнтоване на спроможності, на відміну від попередньої методології планування на основі загроз, яка будувалась виходячи з аналізу існуючих та потенційних загроз – *прим. перекладача*). Такий новий підхід вимагає від людей, що визначають військові потреби, мислити більш глобально та брати до уваги інші спроможності, у тому числі технічні й ті, що впливають з військових доктрин, а також розглядати й інші рішення щодо забезпечення військової організації необхідними засобами та спроможностями, окрім тих, які на перший погляд здаються очевидними.⁴ Принципи військового планування на основі аналізу спроможностей загалом вимагають від людей, які визначають потреби військової організації, використання традиційних шляхів забезпечення цих потреб. Однак, ніколи не треба думати, що традиційний шлях виконання певного військового завдання є також єдиним або найкращим шляхом. Наприклад, збройні сили західних держав все більше уваги приділяють операціям з підтримки миру в "гарячих" точках світу. Це, у свою чергу, створює потребу в засобах для оперативної доставки підрозділів в район проведення операції та підтримки їх діяльності впродовж всього терміну операції, яка може тривати досить довго. Але перед тим, як приймати рішення про модернізацію або розширення існуючого авіаційно-транспортного парку, необхідно розглянути й інші шляхи, які можуть виявитися більш ефективними. Це може бути, наприклад, використання літаків на основі лізингу, оренди або придбання у власність, або на основі лізингових угод з цивільними авіатранспортними підприємствами. Тобто дуже важливо, щоб рішення про шляхи забезпечення тієї чи іншої потреби приймалось на основі твердого

⁴ Планування діяльності збройних сил орієнтоване на спроможності, необхідні для виконання поставлених військових завдань: "Результатом такого планування є не конкретні системи озброєнь або чисельність особового складу, а опис завдань, яких повинні бути здатні досягти підрозділи збройних сил за умов використання певних засобів та спроможностей. Спочатку визначається весь комплекс наявних та потрібних засобів/спроможностей. Потім для реалізації цих спроможностей обираються найкращі з точки зору співвідношення вартість/якість та найбільш ефективні фізичні варіанти складу сил та засобів підрозділів збройних сил. (Науково-технічна організація при НАТО. Посібник з питань довгострокового оборонного планування. NATO Research and Technology Organisation, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, AC/323(SAS-025) TP/41, квітень 2003, 4.

раціонального розрахунку, можливо, з використанням аналітичних методів та інструментів. Не в останню чергу це пояснюється тим, що традиційні підходи до вирішення таких проблем можуть бути занадто дорогими, а неможливість або нездатність вийти за рамки традиційного підходу при вирішенні питань забезпечення збройних сил необхідними засобами та спроможностями може привести до того, що проект із забезпечення відповідних спроможностей може отримати нижчий рівень пріоритетності у загальній військовій програмі, ніж рівень пріоритетності, на який він дійсно заслуговує.

Багато з вищезазначених питань розглядаються у контексті загального військового планування та розвитку збройних сил, а не в контексті військових закупівель. Тому шляхи вирішення цих питань виходять за рамки теми даного розділу. Однак, як вже зазначалося вище, процес визначення потреб передбачає детальний аналіз з метою уточнення їх параметрів та диференціації в залежності від рівня пріоритетності. На певному етапі ця робота має стати предметом діяльності менеджера з питань військових закупівель. Різні держави використовують різні підходи для вирішення питань стосовного того, на якому саме етапі відповідна робота має передаватись у сферу відповідальності такого менеджера. Це, в свою чергу, залежить від функцій, які традиційно покладаються законодавством на відповідні організації. Загалом треба зазначити, що сучасна військова організація все менше й менше займається технічними питаннями і, відповідно, поступово втрачає досвід у технічній сфері. Тому при визначенні конкретних потреб у рамках складних комплексних проектів збройні сили все частіше змушені звертатися до зовнішніх організацій, наприклад, за наданням консультаційних послуг. Оскільки така тенденція дійсно існує і поширюється, у військових організаціях багатьох країн ще на перших етапах закупівельного циклу створюються спеціальні групи з виконання того чи іншого закупівельного проекту (acquisition team), куди входять військові спеціалісти у сфері придбання послуг із зовнішніх джерел, а закупівельний цикл передбачає, серед іншого, й етап оцінки та підготовки проекту (project definition).

Однак, незалежно від того, чи використовується саме ця схема або якась інша, є два важливі міркування, на які необхідно звернути увагу. Перше з них полягає у тому, що до загального процесу визначення потреб має бути якомога раніше залучений менеджер з питань закупівель. По-перше, він буде діяти як консультант, що знає ситуацію на відповідному ринку та може запропонувати можливі оптимальні варіанти, а, по-друге, це дасть йому змогу скласти краще уявлення про потреби та вимоги до необхідних засобів або обладнання з точки зору їх майбутнього користувача.

Друге міркування, яке пов'язане з питанням про те, на якому саме етапі функції з визначення конкретних потреб мають передаватися від користувачів до спеціалістів з питань закупівель, полягає у тому, що при вирішенні фінансових питань спеціалісти у сфері закупівель не завжди мають бути обмежені у свої діях вимогами з боку користувача. Менеджер з питань закупівель має нести відповідальність за укладання найбільш вигідного контракту із зовнішнім постачальником. Для цього необхідно проаналізувати всі пропозиції, що існують на ринку необхідного обладнання та/або послуг, та обрати ті з них, які максимально відповідають заявленим вимогам відповідного проекту з точки зору технічних характеристик, вартості та термінів поставок. У випадку, коли мова йде про закупівлю дуже специфічного обладнання та/або послуг, пропозиція,

що існує на ринку, може бути досить обмеженою, і тому функція менеджера з питань закупівель у даному випадку зводиться до виключення варіантів, які є неприйнятними. При цьому необхідно визначитись, які з вимог мають або, навпаки, не мають обмежувати дії менеджера з питань закупівель. Але в цьому контексті необхідно розділяти технічні вимоги та вимоги користувача. Якщо говорити взагалі, технічні вимоги – це те, що найбільше хвилює кінцевого користувача. Тобто вони відповідають на питання “якого ефекту необхідно досягти”, тоді як вимоги користувача дають відповідь на питання “яким чином має бути досягнутий необхідний ефект”. При укладанні контрактів із зовнішніми постачальниками та при аналізі цих контрактів особливе значення в кінцевому рахунку матимуть саме технічні вимоги, оскільки вони визначають, що конкретно буде постачатись, а отже визначають і критерії оцінки продукції, що постачається в рамках конкретного закупівельного проекту. Але якщо технічні вимоги затверджуються дуже рано, тобто вже на перших етапах проекту, це може привести до того, що замість вибору найбільш оптимального рішення закупівельний проект буде обмежений рамками конкретного технічного рішення. Тобто альтернативні рішення, що можуть виявитись більш ефективними, будуть відкинуті без розгляду, а менеджер з питань закупівель не зможе чесно відповісти на запитання, чи є прийняте рішення найбільш оптимальним з точки зору ефективного використання виділених бюджетних коштів. Тому визначення технічних вимог має здійснюватись не на перших, а на подальших етапах закупівельного проекту, і займатись цим має не стільки користувач, скільки менеджер з питань закупівель.

Для кращого розуміння викладеного вище наведемо один приклад. Припустимо, що виникла потреба у придбанні засобів для захисту сухопутних підрозділів на полі бою від повітряних атак супротивника, і що найкращим засобом захисту визначена портативна система протиповітряної оборони. При цьому користувач вимагає, у тому числі, щоб така система забезпечувала певні гарантії того, що повітряні цілі, які можуть загрожувати підрозділам на конкретній території, будуть знищені. З цього випливають як мінімум дві вимоги користувача. По-перше, це площа території, захист якої має забезпечувати система протиповітряної оборони, і, по-друге, це здатність системи ефективно боротися з цілями визначених конкретних типів. Однак, цим вимогам можуть відповідати не одне, а дуже багато технічних рішень, побудованих на основі різних комбінацій різного обладнання, тобто радіолокаційних пошукових систем різної дальності дії, ракет з різними радіусами дії та характеристиками імовірності ураження цілей з першого пострілу і т.п. Якщо користувач буде намагатись втручатись у процес визначення цих технічних параметрів, вибір кінцевого технічного рішення може виявитись не найкращим з точки зору ефективного використання коштів платників податків.

Оцінка та пошуки балансу між технічними, вартісними та часовими показниками запропонованих технічних рішень

Звищевикладеного видно, що діяльність з прийняття найбільш оптимального технічного рішення для забезпечення тих чи інших військових потреб має розглядатись як частина закупівельного процесу як такого, і що менеджерів з питань закупівель має бути наданий достатній рівень свободи дій при вивченні та оцінці можливих варіантів з точки зору їх відповідності вимогам

користувача. Часто обирати доводиться з великої кількості можливих варіантів, що мають дуже різні вартісні показники та різні технічні характеристики. Окрім того, особливо у випадках, де йдеться про постачання обладнання та/або послуг, що не є серійними (тобто виготовляються штучно або за спеціальним замовленням), можуть дуже різнитися терміни прийняття цього обладнання в експлуатацію (тобто мова в даному випадку йде про відповідність цих термінів часовим показникам, що передбачені відповідним закупівельним проектом).

Ці три чинники, тобто технічні характеристики, вартість та терміни постачання або прийняття в експлуатацію, як правило, тим чи іншим чином впливають і залежать один від одного. Зокрема, можна очікувати, що обладнання з кращими технічними характеристиками (наприклад, бойова машина піхоти з високими швидкісними можливостями та високим рівнем захисту екіпажу), скоріше за все буде коштувати більше, ніж аналог, що не забезпечує таких спроможностей. Але добре зрозуміле бажання військової організації мати на озброєнні найкращі, а отже й найдорожчі зразки систем озброєнь та військової техніки, що пропонуються на ринку, не завжди виявляється найкращим рішенням, оскільки іноді такі рішення можуть призводити до провалу всього закупівельного проекту в цілому (наприклад, якщо обладнання вже закупили, але можливості для його якісної експлуатації та технічного обслуговування відсутні). Крім цього, закупівля дорогого обладнання поглинає ресурси, які можна було б використати більш ефективно, наприклад, для закупівлі іншого необхідного обладнання, передбаченого оборонною програмою. З іншого боку, закупівля найдешевшого з варіантів необхідного обладнання так само може бути не найкращим рішенням, хоча воно, безумовно, є найбільш привабливим з фінансової точки зору. Адже можуть існувати й інші варіанти, які будуть мати набагато кращі технічні характеристики або будуть більш привабливими з точки зору термінів постачання та прийняття в експлуатацію, і при цьому їх вартість не буде суттєво перевищувати вартості найдешевшого з можливих варіантів. Тому не можна обирати обладнання та/або послуги, керуючись лише одним з цих трьох чинників. Натомість, необхідно враховувати всі три чинники одночасно, що дасть можливість обрати найбільш збалансоване технічне рішення, яке буде мати найкращі технічні характеристики та прийнятну ціну, а також буде максимально відповідати вимогам щодо термінів постачання, передбачених відповідним проектом. Процес оцінки можливих рішень та вибір найоптимальнішого варіанту з точки зору збалансованості всіх трьох чинників вимагає певної аналітичної роботи, але у кінцевому рахунку, як правило, обирається найдешевший з варіантів, що відповідають всім поставленим технічним вимогам.

У цьому контексті необхідно зазначити, що при розгляді вартісних показників необхідно брати до уваги весь життєвий цикл обладнання, що закуповується. Як свідчить історичний досвід, ціна, за якою закуповується зразок того чи іншого обладнання, представляє собою тільки малу частку всіх витрат, яких буде потребувати обслуговування цього обладнання впродовж його життєвого циклу. Тому початкова ціна не повинна мати вирішального значення при порівнянні різних пропозицій, які існують на ринку. Наприклад, зразок обладнання з більш низькою закупівельною ціною може виявитись ненадійним і він, таким чином, потребуватиме більше витрат на його обслуговування та ремонт. Отже, загальна вартість його утримання впродовж усього життєвого циклу буде вищою, ніж вартість утримання зразка, який закуповувався за більш високою початковою ціною. Існують спеціальні методики для розрахунку вартості

утримання обладнання впродовж життєвого циклу та визначення елементів цієї вартості, які необхідно брати до уваги при реалізації закупівельного проекту.

З цих трьох чинників, найбільшу вагу для військової організації мають технічні характеристики. Оскільки саме технічні характеристики є найважливішим чинником впливу на вартість виробу, дуже важливо, щоб особи, які відповідають за визначення потреб збройних сил у придбанні тих чи інших систем озброєнь або військової техніки, чесно та об'єктивно оцінювали кожну з виявлених потреб, і щоб ці потреби додатково проходили й незалежну експертизу. Як і в попередньому прикладі, тут може бути присутнім зрозуміле бажання осіб, які мають відношення до закупівельного проекту, отримати найкраще з можливих технічних рішень, завищивши (можливо ненавмисно) при цьому вимоги до технічних можливостей обладнання, що закуповується. Однак, більш загальні інтереси військової організації вимагають, щоб обладнання, яке закуповується, мало технічні характеристики, які б відповідали поставленим вимогам, але не перевищували їх, оскільки закупівля дуже дорогого обладнання вимагатиме додаткових ресурсів, які можна було б використати більш ефективно для забезпечення інших потреб військової організації. Тому вимоги до технічних можливостей обладнання мають підлягати ретельному та об'єктивному аналізу, який покаже, чи дійсно та якою мірою заявлені технічні вимоги відповідають потребам користувача. Якщо пропонується обладнання з кращими технічними характеристиками, відповідно, буде вищою і його початкова ціна. Тому особам, що відповідають за визначення потреб, необхідно буде навести вагомі аргументи та пояснити, для чого у даному випадку необхідні додаткові або більш високі технічні характеристики. Це один з моментів, які є вирішальними при визначенні етапів проекту, на яких можливі його корекція та перегляд, коли керівництво уважно вивчає результати роботи, виконаної до цього моменту, та або затверджує рішення про продовження проекту, або вимагає подальшого вивчення та аналізу проекту (див. "Закупівельні цикли"). Також варто було б розглянути можливість виділення додаткового фінансування для проведення більш глибокого аналізу та визначення потреб, наприклад, з використанням більш формальних методологій визначення і оцінки вимог користувача або шляхом здійснення оперативного аналізу. При цьому, група з виконання закупівельного проекту має вирішити, чи варто вкладати додаткові кошти на одному з початкових етапів проекту на тій підставі, що це дасть змогу уточнити та більш об'єктивно оцінити реально існуючі потреби й таким чином зекономити кошти на подальших етапах проекту.

Однак, вибір кінцевого технічного рішення залежатиме не лише від балансу трьох вищезазначених чинників, але й від збалансованості різних технічних характеристик певного зразка військового обладнання, оскільки технічні характеристики разом з іншими чинниками скоріше за все впливатимуть на вартість проекту та його часові показники. Наприклад, вибір може стояти між придбанням невеликої кількості більш надійного обладнання та більшої кількості менш надійного обладнання, причому в обох випадках загальний рівень якості обладнання буде приблизно однаковим. Як і в попередніх прикладах, групі з виконання закупівельного проекту необхідно мати достатній рівень свободи дій аби ретельно вивчити можливість надання переваги одній технічній характеристиці за рахунок іншої та в кінцевому рахунку обрати найбільш оптимальне технічне рішення. При цьому, такий вибір не має обмежуватися детальним описом технічних вимог з боку користувача. У наведеному вище прикладі, для

користувача важлива не стільки певна точна кількість зразків обладнання, скільки сам факт наявності такого обладнання.⁵

Хоча в цій главі зазначається, що головну роль при визначенні найбільш оптимальних технічних рішень для забезпечення тих чи інших визначених потреб збройних сил мають відігравати спеціалісти з питань закупівельної діяльності, необхідно підкреслити, що група з виконання закупівельного проекту не повинна мати повноважень з прийняття одноосібних рішень у цій сфері. Всі питання, пов'язані з вибором найбільш збалансованих рішень з точки зору співвідношення між різними технічними характеристиками обладнання, обов'язково мають пояснюватися користувачеві та обговорюватися з ним. Якщо компромісу з приводу того, якому з факторів треба надати перевагу при виборі того чи іншого технічного рішення, досягнуто не буде, це питання має передаватися для вирішення інстанціям більш високого рівня. Такі заходи не можна розглядати як результат протистояння між спеціалістами з питань закупівель та майбутніми користувачами обладнання, але, все ж таки, деякі держави визнають необхідність застосування певних правил у взаємовідносинах між цими двома групами гравців, де користувач виступає у ролі замовника, а спеціалісти з питань закупівель, відповідно, у ролі постачальника.

Ефективність та практичність закупівельного проекту

Планомірний та поступовий процес вивчення й аналізу проекту в решті решт призводить до необхідності прийняття жорстких рішень, коли доведеться обирати один з багатьох можливих варіантів обладнання. На вищому рівні завдання збройних сил визначаються загальними напрямками оборонної політики держави. Потім проводиться аналіз бойових спроможностей та на основі його результатів визначаються найоптимальніші шляхи виконання поставлених військових завдань, а користувач надає інформацію про загальні вимоги, яким, з його точки зору, мають відповідати певний тип озброєнь, військової техніки та/або послуг. Відповідний процес організовується окремо для кожного з видів обладнання та/або послуг, яких бракує для виконання поставлених військових завдань, і за його результатами ці види обладнання та/або послуг диференціюються в залежності від їх пріоритетності. Відповідно до результатів цієї роботи формується загальна оборонна програма, яка представляє собою стратегічний план розвитку збройних сил, як правило, розрахований на період від 10-ти до 20-ти років. Оборонна програма визначає основні шляхи розвитку кадрового складу, арсеналів озброєння та технічного парку збройних сил, необхідних для виконання поставлених оборонних завдань. Більш конкретними будуть показники оборонної програми, заплановані на перші роки її ви-

⁵ Здатність виробу виконувати потрібну функцію у певному середовищі та у певний момент часу або впродовж певного періоду часу за умови забезпечення потрібними зовнішніми ресурсами. (Північноатлантичний альянс. Термінологія з питань ремонту та технічного обслуговування у контексті спільних вимог надійності та ремонтоздатності. North Atlantic Treaty Organisation, *NATO R&M Terminology Applicable to ARMPs*, ARMP-7 (Видання 1), липень 2001, 2-1.

конання, оскільки рішення щодо вибору конкретних зразків обладнання та/або послуг, що мають бути придбані у відповідний період, вже, скоріш за все, прийняті. Показники, заплановані на подальші роки, будуть більш загальними та приблизними, тому що необхідно ще буде провести велику аналітичну роботу аби порівняти наявні пропозиції на ринку та обрати ті з них, які є найбільш оптимальними з точки зору вимог та спроможностей збройних сил. Але, коли ми говоримо про напрямки реалізації оборонної програми, паралельно необхідно розглядати й питання, пов'язані з її вартістю. Тому одночасно з оборонною програмою розробляється і фінансовий план, який розраховується на відповідний період та визначає фінансові показники кожного з проектів, що входять до складу програми. Фінансові показники так само будуть більш конкретними для перших років оборонної програми і більш загальними для подальших років.

Дуже важливо, щоб показники фінансової програми для кожного з окремих оборонних проектів були реальними і дійсно могли забезпечити реалізацію відповідного проекту. Це означає, що життєвий цикл кожного з проектів має бути узгодженим із загальними перспективними планами, що стосуються як оборонних витрат, так і планування людських ресурсів. Тобто, іншими словами, це є міра ефективності або здійсненності (практичності) конкретного проекту як складової частини перспективної оборонної програми. Треба сказати, що менеджер з питань закупівель не може оцінити ефективність оборонної програми з точки зору можливості її практичної реалізації, тому що він бачить тільки показники окремих проектів, які входять до його компетенції (хоча, з іншого боку, він може надати інформацію, яка може послужити матеріалом при здійсненні загальної оцінки ефективності та практичності загальної оборонної програми), а не всю оборонну програму в цілому. Натомість цим мають займатися спеціалісти з питань оборонного планування, тому що вони працюють з оборонною програмою в цілому і мають можливість відслідковувати всі напрямки її розвитку.

Ефективність та практичність – це аспект проекту, який потребує постійного нагляду і корекції. По мірі розвитку проекту стають більш конкретними та точними оцінки його вартісних показників впродовж усього життєвого циклу. В той же час, треба зауважити, що в стратегічній оборонній програмі обов'язково будуть відбуватися якісь зміни, у тому числі і перегляд пріоритетів програми. Тому проекти необхідно постійно корегувати в залежності від зміни загальної ситуації. Це ще одна причина, яка диктує необхідність офіційного перегляду проектів, що має відбуватися на регулярній плановій основі та узгоджуватися із закупівельним циклом кожного з проектів (див. "Закупівельні цикли"), а займатися цією роботою мають незалежні, тобто незацікавлені, гравці.

Необхідно також наголосити, що ефективність та практичність проекту повинні оцінюватися на кожному з етапів його життєвого циклу. Справа в тому, що фінансування проекту відбувається нерівномірно, тобто у кожному році його життєвого циклу виділяються різні суми фінансування. У якийсь рік фінансування буде на максимально можливому рівні, і так само будуть роки, коли рівень фінансування буде мінімальним. Відповідно, будуть мінятись і вимоги щодо чисельності особового складу того чи іншого військового формування. Тому процес перспективного фінансового планування вимагає, щоб наслідки рішень про ті чи інші зміни в оборонній програмі враховувались при подальшому плануванні. Іншими словами, це означає, що при розгляданні конкретного проекту необхідно брати до уваги не тільки його початкову вартість (закупівельну

вартість обладнання), а й загальну вартість проекту впродовж усього його життєвого циклу. Наслідки змін у фінансуванні проекту, що відбуваються з часом, необхідно контролювати та регулювати. При цьому аналіз ефективності/практичності проекту має не тільки з'ясувати, чи відповідають задіяні в проекті ресурси рівню фінансування проекту у певний конкретний проміжок часу, але й дати відповідь на питання, які фінансові та людські ресурси мають бути виділені для виконання проекту в майбутньому.

Аналіз ефективності/практичності проекту є одним з головних чинників, які необхідно брати до уваги при прийнятті рішення про початок або продовження проекту. Але ті, хто будуть приймати такі рішення, мають не лише впевнитись у тому, що проект є реальним і може бути здійснений у встановлені терміни та відповідно до виділеного під нього бюджету, але і мати впевненість, що проект буде реалізовуватись належним чином. Тобто, це передбачає наявність ефективної закупівельної стратегії, яка має забезпечити успішне виконання проекту.

Закупівельні стратегії

Закупівельна стратегія – це опис того, яким чином мають бути отримані спроможності (обладнання та/або послуги), необхідні для виконання поставлених військових завдань. Закупівельна стратегія має на меті вирішення трьох головних завдань. По-перше, для придбання необхідного обладнання та/послуг існує безліч різних шляхів, і закупівельна стратегія вимагає від менеджера з питань закупівель розглянути всі наявні варіанти та обґрунтувати своє рішення про вибір того чи іншого конкретного варіанту. Тобто, менеджерів необхідно добре обдумати можливі підходи до закупівлі обладнання та/або послуг в рамках конкретного проекту та порівняти всі їх переваги й недоліки відносно конкретного виду обладнання та/або послуг, що закуповуються. Це додасть йому впевненості у правильності прийнятого рішення щодо вибору того чи іншого конкретного технічного рішення. По-друге, закупівельна стратегія – це документ, де міститься вся необхідна інформація про конкретний проект на весь термін його реалізації. Це дуже важливо, враховуючи, що проект може тривати досить довго, і за цей час можуть відбутися зміни у складі команди, що займається реалізацією проекту. По-третє, закупівельна стратегія надає контролюючим особам та органам докази того, що проект буде реалізовуватись належним чином, і що є достатньо підстав для включення цього проекту в загальну оборонну програму. Наприклад, це можуть бути докази того, що проект відповідає всім вимогам законодавства про державні закупівлі, що він є ефективним з точки зору співвідношення вартість/якість, або що пов'язані з проектом ризики знижені до прийнятого рівня. Тому закупівельна стратегія, як правило, складається у вигляді офіційного документу, який має встановлену структуру (документ встановленої структури може слугувати своєрідним “контрольним списком”, який допоможе менеджерів з питань закупівель впевнитись у тому, що він здійснив всі передбачені цим списком заходи, необхідні для успішної реалізації закупівельного проекту).

Закупівельну стратегію необхідно розглядати як “живий” документ, що може змінюватись. Багато елементів цього документу будуть розвиватися по мірі розвитку самого проекту, і на різних його етапах головна увага буде приділятися різним аспектам проекту. Тому закупівельну

стратегію необхідно постійно переглядати, адаптувати до реальної ситуації та погоджувати з відповідними інстанціями. Закупівельні стратегії є різними для різних типів проектів, і у різних державах розподіл загальної стратегії на окремі елементи відбувається по-різному. Але все ж таки, існують певні основні характеристики, властиві будь-якій закупівельній стратегії. Окрім ознайомлення з базовим матеріалом, що містить опис проекту та визначає закупівельну стратегію у її загальному контексті, група з виконання закупівельного проекту має починати свою роботу з визначення, детального опису та обґрунтування свого загального бачення об'єкту закупівлі. Існує багато шляхів закупівлі обладнання та/або послуг, необхідного для виконання поставлених військових завдань, і, для визначення найбільш оптимального варіанту, проблему вибору необхідно розглянути з декількох точок зору. Наприклад:

- *Чи є необхідність у закупівлі нового обладнання?* Деякі види обладнання можна не закуповувати, а використовувати на умовах оренди. Підрахунок вартості утримання обладнання впродовж його життєвого циклу може показати, що саме оренда може виявитись більш оптимальним шляхом забезпечення потреби у певному обладнанні з точки зору довгострокової перспективи. Наприклад, збройні сили багатьох держав світу забезпечують свої потреби у службових автомобілях та інших транспортних засобах мирного часу шляхом лізингу серійних машин, що вже пропонуються на ринку. Але навіть у разі, якщо застосування лізингових схем є неможливим, закупівля нового обладнання та/або послуг все одно не повинна розглядатись як єдиний або кращий шлях забезпечення необхідних потреб. Одночасно з рішеннями, що передбачають закупівлю серійних зразків або початок власної розробки необхідного обладнання, слід розглянути і можливість модернізації вже існуючих зразків (тих, що вже є в наявності у державі або мають іноземне походження) або їх придбання на безоплатній основі у якості подарунка. Але загалом треба сказати, що такі варіанти застосовуються досить рідко, і закупівельні проекти збройних сил, як правило, передбачають закупівлю нового обладнання та/або послуг.
- *Чи вже існують серійні зразки потрібного обладнання, або його необхідно буде розробляти?* Розробка необхідного обладнання з конкретними специфічними характеристиками для забезпечення виявлених потреб має свої переваги. Головна з них полягає у тому, що користувач в результаті отримує саме те, що йому потрібно (або принаймні думає, що потрібно). Але бувають випадки, коли це є єдиним можливим шляхом забезпечення виявленої потреби, наприклад, коли відповідної потрібної технології ще не існує (так часто буває, коли для виконання військових завдань необхідне застосування найсучасніших наукових досягнень). З іншого боку, розробка потрібної технології є дуже дорогою та ризикованою справою, і проекти такого типу можуть дозволити собі дуже небагато держав світу. Це, як правило, ті держави, які мають власну оборонну промисловість. Більшість держав вирішують цю проблему шляхом вибору пропозицій, що існують на ринку. Це можуть бути серійні вироби цивільного (Commercial off-the-shelf, COTS) або військового (Military off-the-shelf, MOTS) призначення. Оскільки ці вироби з самого початку розроблялись відповідно до вимог їх першого замовника, закупівля серійних зразків цивільного або військового призначення COTS/MOTS не буде повною мірою відповідати вимогам

закупівельного проекту. Але з іншого боку, серійне обладнання або послуги вже, як правило, мають історію використання збройними силами. Отже проблеми, що могли мати місце при їх використанні, вже вирішені і обладнання вже показало всі свої можливості на практиці. Крім того, витрати на розробку виробу вже враховані в його вартості, тому в кінцевому рахунку закупівля серійного зразка обійдеться дешевше, а наявність розробки, що вже має історію використання та довела свою ефективність, дозволить отримати потрібне обладнання у більш короткі терміни, ніж у випадку нової розробки. Завдяки цим перевагам, закупівля серійних зразків COTS/MOTS є більш привабливим вибором навіть для тих держав, які традиційно займаються власними розробками військових систем. Особливо це стосується таких сфер, як інформаційні технології, і багато з цих держав сьогодні надають перевагу саме проектам із закупівлі серійних зразків. Однак, необхідно відзначити, що закупівля серійних зразків COTS/MOTS все одно у більшості випадків передбачає необхідність виконання певного обсягу конструкторських робіт для адаптації придбаного обладнання та/або послуг до конкретних вимог, і цей чинник має враховуватись у процесі аналізу та оцінки ризиків відповідного закупівельного проекту. У якості прикладів можна навести закупівлю послуг, які майже завжди необхідно адаптувати до конкретних вимог конкретного замовника, або інтеграційні роботи, необхідні для забезпечення злагодженої роботи систем, придбаних з різноманітних джерел (наприклад, сенсорних систем, вогнепальної зброї та засобів управління військами, які входять до складу багатьох військових систем).

- *Яким має бути масштаб закупівельного проекту?* Закупівельна стратегія загалом визначає, що саме буде закуповуватись у рамках конкретного проекту. Наприклад, сенсорні системи, вогнепальну зброю та засоби управління військами можна закуповувати у рамках трьох окремих проектів. У цьому випадку за їх інтеграцію та злагоджену роботу у єдиному комплексі відповідальність будуть нести групи з виконання відповідних проектів та користувач. Однак, сучасна практика показує, що більш доцільно було б передати відповідальність за виробництво інтегрованої системи генеральному підряднику, який, у свою чергу, укладає контракти з субпідрядниками та забезпечує постачання обладнання та/або послуг відповідно до технічних вимог, вартісних показників та термінів, передбачених відповідним проектом. Інший аспект питання про масштаб закупівельного проекту полягає у визначенні допоміжних елементів, які, у разі необхідності, мають бути включені до проекту. У разі закупівлі комплексної (інтегрованої) системи озброєнь було б доцільно розглянути можливість одночасного придбання у рамках комплексного проекту і різноманітних допоміжних елементів, наприклад, запчастин, технічних або ремонтних послуг та послуг з навчання і підготовки відповідного персоналу (або принаймні інструкторів з підготовки відповідного персоналу).
- *Чи існує можливість придбання необхідного обладнання та/або послуг з декількох джерел?* У випадку, коли існує можливість придбання необхідного обладнання та/або послуг одразу з декількох джерел, вибір найкращого джерела постачання з точки зору відповідності технічним вимогам, вартісним та часовим показникам відповідного проекту, як правило, здійснюється шляхом конкурсного відбору (або тендеру на закупівлю обладнання

та/або послуг). Тендерний процес складається з трьох основних етапів. Це запрошення зацікавлених сторін до участі у конкурсі на постачання обладнання та/або послуг з визначеними технічними вимогами, вартісними і часовими показниками; аналіз та порівняння наданих пропозицій і, нарешті, вибір переможця конкурсу і підписання контракту (див. "Закупівля через тендер"). Саме закупівля через тендерні процедури вважається найкращим шляхом забезпечення найоптимальнішого співвідношення вартості та якості обладнання та/або послуг, що закуповуються у рамках державних закупівельних програм. Тому тендери є одним з основних елементів закупівельної політики багатьох держав. У випадках, коли вибір постачальника через тендерні процедури є неможливим, це все одно не виключає необхідності досягнення найбільш оптимального співвідношення вартості та якості обладнання та/або послуг, що закуповуються. Цього можна досягти, наприклад, за рахунок проведення тендерів на рівні субпідрядників, або розділити проект на декілька етапів та провести тендери на виконання робіт у рамках тих етапів, де це є можливим, або запропонувати виконавцеві необхідні стимули для зниження вартості контракту, наприклад, шляхом застосування відповідних схем ціноутворення (більш детально це питання розглядатиметься нижче). У випадках, коли проведення тендеру є неможливим, група з виконання закупівельного проекту завжди має наполягати на тих вимогах, які вона вважає мінімально можливими (особливо це стосується цінових параметрів), і бути готовою взагалі відмовитись від контракту, який не задовольняє цим мінімальним вимогам.

- *Чи зацікавлені інші держави у проекті закупівлі аналогічного обладнання та/або послуг?* Якщо аналогічні потреби мають і інші держави, можливо, доцільно було б організувати міжнародний закупівельний проект за участю зацікавлених держав. Але це означає, що не всі вимоги власного проекту будуть виконані у повній мірі. З іншого боку, у цьому випадку вартість проекту ділиться між всіма учасниками, завдяки чому за рахунок "ефекту масштабності" вдається знизити вартість одиниці продукції (виробу та/або послуги), що закуповується.
- *Чи можливо задовольнити виявлену потребу у декілька етапів, або це необхідно зробити за один раз?* Розподіливши загальний закупівельний проект на декілька субпроектів, що будуть реалізовуватись по черзі один за одним (тобто у даному випадку мова йде про еволюційну або поетапну закупівлю), можливо знизити ризики, особливо у проектах, що передбачають етап конструкторських розробок, та більш ефективно розподілити фінансування загального проекту.

Взявши до уваги всі ці міркування, група з виконання закупівельного проекту зможе визначити свій загальний вибір, який може бути обґрунтований та зафіксований у закупівельній стратегії відповідного проекту. Наприклад, може бути прийняте рішення про укладання лізингової угоди з єдиним постачальником обладнання або про організацію тендеру на постачання серійного обладнання COTS, що найбільше відповідає поставленим вимогам. Коли загальне рішення буде прийняте, групі з виконання закупівельного проекту необхідно буде розглянути шляхи його реалізації, і ці рішення так само мають бути обґрунтовані і зафіксовані у закупівельній стратегії відповідного проекту. При цьому, група має керуватися наступними міркуваннями:

- Структура проекту – тобто яким чином проект має бути розділений на окремі етапи, які завдання необхідно виконати на кожному з цих етапів та на яких етапах можливе прийняття ключових рішень щодо початку або продовження проекту. У багатьох випадках структура проекту узгоджується з відповідними етапами закупівельного циклу (див. “Закупівельні цикли”).
- Структура менеджменту – тобто яким чином має бути організована група з виконання проекту, щоб забезпечити найефективніший менеджмент закупівельного процесу. Якого досвіду та умінь потребуватиме цей процес і коли? Яким чином та як часто група з виконання закупівельного проекту має контактувати з постачальником обладнання та/або послуг?
- Ціноутворення – тобто за якою схемою буде здійснюватися процес розрахунків з постачальником. У більшості випадків розрахунки з постачальником здійснюються за двома схемами. Це може бути узгоджена фіксована ціна за постачання узгодженої фіксованої кількості обладнання або послуг (це так звані схеми з *фіксованою* або *твердою* ціною), або відшкодування всіх витрат постачальника з додаванням певного узгодженого відсотка в якості прибутку постачальника (схема “відшкодування витрат + прибуток”).⁶ Сьогодні частіше використовується схема з фіксованою ціною, особливо, коли йдеться про постачання серійного обладнання COTS/MOTS або послуг. Ця схема забезпечує такі переваги, як передбачуваність та стимулювання постачальника до скорочення витрат. Схема “відшкодування витрат + прибуток” використовується у проектах, які пов’язані з великим ризиком та непередбачуваністю. Як правило, це проекти, що передбачають відносно великий обсяг конструкторських робіт, і тому цілком зрозуміло, що постачальник не бажає нести всю відповідальність за пов’язані з цим ризики. За таких обставин доцільно було б розглянути можливість застосування комбінованих схем, які знижують фінансовий ризик для постачальника і в той же час стимулюють його до скорочення витрат.⁷
- Схема розрахунків – тобто коли мають здійснюватись виплати постачальнику. У багатьох випадках закупівельні проекти тривають досить довго, і тому постачальники часто вимагають, щоб виплати за контрактом поступово здійснювались окремими траншами впродовж терміну дії контракту до його повного виконання. У такому випадку менеджерам проекту необхідно вимагати, щоб надходження виплат було узгодженим із закінченням певного чергового етапу контракту. Таким чином, постачальнику для отримання чергового траншу оплати необхідно буде довести, що проект просувається у потрібному на-

⁶ Тверді ціни після їх узгодження вже ніяким чином не змінюються. У схемах з фіксованими цінами узгоджується базова сума, яка, однак, може змінюватись за узгодженою формулою у зв’язку зі зміною економічних умов, наприклад, інфляцією або коливаннями валютного курсу.

⁷ Комбіновані схеми ціноутворення можуть, наприклад, передбачати виплату фіксованої суми прибутку незалежно від вартості, або сума прибутку може визначатися із застосуванням спеціальної формули з урахуванням нормативних витрат.

пряму і що черговий його етап успішно завершено. Відповідні етапи та умови здійснення виплат постачальнику також мають бути визначені, обґрунтовані та зафіксовані у закупівельній стратегії.

- Стратегія підтримки – тобто яким чином має бути організована підтримка обладнання, що закуповується, впродовж його терміну експлуатації. Визначення ефективних комплексних рішень ще на перших етапах закупівельного проекту є ключовим елементом процесу підрахунку витрат на утримання обладнання впродовж його життєвого циклу і в кінцевому рахунку забезпечує найбільш оптимальне співвідношення між вартістю та якістю обладнання, що закуповується у рамках відповідного проекту. Стратегія підтримки має враховувати як питання матеріально-технічного забезпечення обладнання під час його експлуатації в умовах бойових операцій, так і питання його ремонту та технічного обслуговування у мирний час.
- Управління ризиками – тобто які ризики існують у контексті даного конкретного проекту та яким чином має здійснюватись управління цими ризиками. План управління ризиками визначає головні ризики, що існують для даного виробу, оцінює вірогідність їх виникнення та вплив, який можуть мати ці ризики у разі їх виникнення, і пропонує заходи для мінімізації цих можливих ризиків (див. “Управління ризиками”). Як ми вже зазначали у контексті більш загальної закупівельної стратегії, реалізація закупівельного проекту обов’язково вимагає розробки плану управління ризиками, що можуть виникнути під час його реалізації. Це означає, що група з виконання закупівельного проекту має заздалегідь визначити проблеми, які можуть поставити під загрозу можливість успішної реалізації проекту з дотриманням його вимог щодо вартості, технічних характеристик і встановлених термінів виконання та передбачити шляхи вирішення цих проблем (деякі з цих шляхів, наприклад, включення у проект додаткових етапів або умов контракту з постачальником з метою перенесення на нього відповідальності за управління ризиками, мають відображатись у кожному з елементів закупівельної стратегії). Для органів, що контролюють закупівельні проекти збройних сил, дуже важливо впевнитись у тому, що ризики для конкретного проекту не перевищують встановленого прийнятного рівня, і саме оцінка ризиків буде одним з головних чинників впливу на рішення про продовження або, навпаки, призупинення відповідного проекту.
- Державні ресурси, необхідні для підтримки закупівельних проектів збройних сил, – тобто які ресурси необхідні для реалізації закупівельних проектів та яким чином має здійснюватись менеджмент діяльності з надання цих ресурсів. Хоча відповідальність за менеджмент більшості з задіяних у проекті ресурсів покладається на постачальника, реалізація закупівельних проектів, як правило, вимагає використання і відповідних ресурсів військової організації держави. Це, наприклад, можуть бути інформаційні ресурси, необхідні для подальшого просування проекту; існуюче обладнання, що має бути інтегрованим з обладнанням, що постачається, а також об’єкти інфраструктури або полігони для випробувань систем озброєнь. Всі ці ресурси об’єднуються під загальним терміном “ресурси, надані державою”. Оскільки забезпечення цими ресурсами постачальника є обов’язком групи з виконання проекту, менеджмент цих ресурсів вимагає особливої уваги. У даному

випадку можна провести паралель з іншими проектами, що входять до складу загальної оборонної програми і які передбачають створення спроможностей, що мають безпосереднє відношення до даного конкретного проекту. Наприклад, проект з закупівлі нових військових кораблів може бути пов'язаним з проектом, що передбачає модернізацію інфраструктури морських портів. Тому зв'язки з такими проектами також мають бути передбачені у закупівельній стратегії відповідного закупівельного проекту.

- **Офсетні схеми.** Наявність добре розвиненої оборонної промисловості є привілеєм дуже вузького кола держав. Тому більшість країн вимушені закуповувати необхідне військове обладнання та/або послуги у закордонних постачальників. Офсет – це домовленість, що обговорюється одночасно з контрактом на постачання того чи іншого обладнання та/або послуг і має на меті у деякій мірі компенсувати втрати внутрішнього ринку від необхідності імпортування обладнання та/або послуг, які нездатні забезпечити національні виробники. Багато держав вимагають від постачальників військового обладнання та/або послуг розробки та виконання офсетних домовленостей, які є обов'язковою умовою підписання закупівельних контрактів. Таким чином, офсетні пропозиції мають розроблятися і оцінюватися одночасно з основними пропозиціями закупівельного проекту. Офсет може передбачати різноманітні форми співробітництва: від прямої участі підприємств держави-покупця у закупівельному проекті (наприклад, спільна розробка або ліцензійне виробництво), участі постачальника в організації контрактів на постачання іншого обладнання та/або послуг з боку підприємств оборонної промисловості та інших високотехнологічних галузей промисловості держави-покупця і до організації контрактів, зовсім не пов'язаних з конкретним закупівельним проектом (так звані “непрямі офсети”). Положення, що вимагають укладання офсетних угод як обов'язкової умови підписання закупівельних контрактів, як правило, закріплені у відповідних законах та нормативно-правових актах держави. Таким чином, прийняття рішень про офсети не входить до компетенції групи з виконання закупівельного проекту збройних сил. Відповідні закони і нормативно-правові акти також визначають види офсетів, що мають застосовуватись (або принаймні рекомендовані для застосування) у тому чи іншому випадку, мінімальну вартість офсетного проекту(-ів), яка зазвичай встановлюється у вигляді певного відсотка від вартості відповідного закупівельного проекту, а також загальні критерії оцінки офсетних проектів у процесі загальної оцінки та вибору постачальників. Але все ж таки деякі особливості офсетної схеми мають бути відображені й у закупівельній стратегії відповідного проекту. Закупівельна стратегія має визнати офсет як елемент загального проекту, а також детально визначити офсетні вимоги та механізми менеджменту взаємовідносин між офсетним проектом і відповідним закупівельним проектом.
- **Другорядні технічні питання.** У закупівельній стратегії має знайти своє відображення і цілий ряд інших питань технічного характеру. Це можуть бути такі питання, як механізми забезпечення необхідного рівня якості у рамках конкретного проекту; питання, пов'язані з охороною навколишнього середовища або дотриманням встановлених стандартів безпеки (ці вимоги часто випливають із законодавства держави); загальні питання безпеки; менеджерські заходи, необхідні для забезпечення поставлених тех-

нічних вимог до обладнання та/або послуг (наприклад, стратегія випробувань або прийому поставленого обладнання та/або послуг), а також питання, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності.

Якщо говорити коротко, закупівельна стратегія має бути комплексним документом, який більш-менш детально визначає спосіб, у який буде реалізовуватись той чи інший закупівельний проект. Ринок військової продукції є дуже різноманітним та таким, що постійно змінюється. Це означає, що, якщо якийсь конкретний проект був успішно реалізований в минулому, це ще не дає гарантії того, що аналогічний підхід виявиться успішним і в майбутньому, або якщо якийсь підхід застосовувався при виконанні одного проекту і виявився ефективним, це ще не означає, що такий же підхід успішно спрацює і при виконанні іншого проекту. Отже, з цього можна зробити висновок, що бажаною стратегією управління при здійсненні закупівельної діяльності було б повернення до основних принципів та розробка окремої закупівельної стратегії для кожного нового проекту (з урахуванням досвіду попередніх проектів). Також дуже важливо, щоб закупівельні стратегії (та інші підходи до управління закупівельною діяльністю) розроблялись та застосовувались навіть для найменших проектів (хоча очевидно, що в даному випадку рівень деталізації відповідних документів може бути значно нижчим).

Закупівля через тендер

Необхідність досягнення і демонстрації найкращого співвідношення між вартістю та якістю при здійсненні військових закупівель, як правило, вимагає порівняння можливих технічних рішень, що відповідають вимогам користувача, та вибору найоптимальнішого варіанту обладнання та/або послуг (або пропозицій щодо розробки необхідного обладнання) з тих, що пропонуються на ринку. Найбільш ефективний, чесний і прозорий шлях до здійснення такого порівняння полягає в організації та проведенні тендеру на закупівлю необхідного обладнання та/або послуг. Тендерні процедури мають широке застосування при проведенні державних закупівель, і законодавство та нормативно-правові акти багатьох держав світу вимагають, щоб державні закупівлі здійснювались саме через тендери. Однак, тендерний процес вимагає багато часу та певних зусиль з боку груп, що відповідають за реалізацію того чи іншого закупівельного проекту. Зокрема, проведення тендеру має бути запланованим заздалегідь і можуть бути випадки, коли переваги тендеру будуть нівельовані значними витратами часу та зусиль (це має бути не тільки передбаченим, але і доведеним у закупівельній стратегії відповідного проекту).

Будь-який тендер починається з доведення відповідної інформації про потенційних постачальників та їх запрошення до участі у тендері зі своїми пропозиціями, що відповідають поставленим вимогам. Формат відповідних документів може бути різним, але у більшості випадків вони містять детальний опис технічних вимог до обладнання та/або послуг, що є предметом закупівлі, а також вимоги, що стосуються тендерних процедур (зміст і формат тендерної документації, інструкції щодо її надання та кінцевий термін подання заявок на участь у тендері). Немає необхідності запрошувати до участі у тендері всіх потенційних постачальників, але в інтересах справедливості та прозорості необхідно чітко визначити підстави для виключення з

числа учасників тих чи інших потенційних постачальників. Для уникнення проблем, що можуть виникнути на цьому етапі, використовуються відповідні механізми запрошення зацікавлених сторін до участі у тендері та визначаються критерії для відбору найбільш перспективних кандидатів (іноді для цього проводиться попередній конкурс, в ході якого визначаються претенденти, що будуть запрошені до участі в основному тендері). Також дуже важливо, щоб кожний з постачальників, запрошених до участі у тендері, дійсно мав змогу виконати поставлені вимоги щодо постачання необхідного обладнання та/або послуг. Іншими словами, тендер має бути чесним та прозорим з тієї точки зору, що він проводиться не формально, а з конкретною метою відбору постачальника, який буде здатний забезпечити необхідні потреби збройних сил держави, що проводить відповідний тендер.

На наступному етапі учасники тендеру представляють свої конкретні пропозиції. Як і у попередньому випадку, формат відповідних документів може бути різним, але група з виконання закупівельного проекту повинна вимагати, щоб ці документи містили хоча б мінімум необхідних даних, тобто технічні пропозиції, що стосуються предмету закупівлі, а також пропозиції щодо термінів реалізації можливого контракту та його вартості. Бажано було б включити до цих документів і іншу корисну інформацію. Це можуть бути матеріали, що підтверджують здатність зацікавленого кандидата виконати вимоги відповідного проекту (наприклад, історія успіху компанії і рівень кваліфікації її керівників та інших ключових фігур), а також матеріали, що засвідчують здатність кандидата забезпечити ефективний менеджмент проекту (наприклад, план виконання проекту, структура управління проектом та оцінка пов'язаних з проектом ризиків). Однак, необхідно зазначити, що процес підготовки тендеру вимагає багато часу і коштів. Тому група з виконання проекту має обмежити свої вимоги щодо надання інформації тільки тими даними, які дійсно необхідні для оцінки можливостей учасників та вибору переможця, з яким буде укладено контракт. Як правило, на цьому етапі учасники тендеру можуть контактувати з групою, що відповідає за відповідний закупівельний проект, та уточнювати питання, що стосуються вимог, викладених у запрошенні до участі у тендері. У такому випадку, для того, щоб тендер був дійсно чесним та справедливим, необхідно, щоб всім учасникам надавалась одна й та сама інформація. Тобто це означає, що відношення до всіх потенційних учасників тендеру з боку групи з виконання відповідного закупівельного проекту має бути однаковим.

Після закінчення терміну подання заявок на участь у тендері всі отримані пропозиції підлягають аналізу й оцінці з боку групи з виконання відповідного закупівельного проекту та інших зацікавлених сторін. Необхідно нагадати, що і цей процес має здійснюватись чесно та прозоро. Очевидно, що група з виконання відповідного закупівельного проекту має заздалегідь визначити критерії оцінки представлених пропозицій, і ці критерії мають рівною мірою застосовуватись до всіх учасників без винятку. З метою забезпечення об'єктивності процесу оцінки застосовуються спеціальні механізми формальної оцінки та оцінки за загальною кількістю набраних балів. Як вже зазначалося вище, у більшості випадків перевага надається найдешевшій з пропозицій, що відповідають всім поставленим технічним вимогам. Але з цього правила можуть бути винятки. Наприклад, це може статися у випадку, коли запропоноване рішення набагато перевищує найдешевшу з пропозицій за своїми технічними можливостями, і при цьому різниця у вартості цих двох пропозицій є несуттєвою.

Після обрання переможця тендеру група з виконання закупівельного проекту може приступати до укладання контракту. У випадку, якщо неможливо одразу обрати переможця з двох або декількох з найбільш перспективних учасників, вони запрошуються до участі у додатковому раунді змагань, у результаті якого і буде остаточно визначений переможець. При цьому, процес оцінки учасників має здійснюватись у такий же спосіб, як і на основному етапі тендеру. Запропоновані переможцем умови контракту (щодо вартості, технічних можливостей та термінів постачання) мають знайти своє відображення в його основних положеннях. При необхідності у контракт можуть бути внесені зміни або доповнення, які затверджуються після завершення тендеру у ході переговорів між постачальником і групою з виконання відповідного закупівельного проекту (іншими словами, підписуючи контракт, постачальник бере на себе зобов'язання щодо реалізації свої тендерних пропозицій). У ході переговорів з переможцем, що проводяться після завершення тендерних процедур, можуть вноситись незначні зміни до запропонованих переможцем умов контракту. Але це мають бути саме незначні зміни, оскільки бувають випадки, коли переможець після оголошення результатів тендеру намагається внести суттєві зміни до своїх пропозицій з метою їх максимального наближення до поставлених вимог і таким чином нечесним шляхом отримати перевагу над іншими учасниками тендеру. Окрім умов, запропонованих переможцем у своїх тендерних пропозиціях, які визначають шляхи виконання постачальником вимог відповідного закупівельного проекту, контракт також містить положення, що регулюють взаємовідносини між замовником та постачальником. Зміст цих положень залежить від законодавчої бази, на основі якої діє військова організація, в інтересах якої укладається відповідний контракт. У багатьох державах розроблені стандартні форми контрактів з комплексом відповідних умов, які використовуються як базові при укладанні кожного конкретного контракту.⁸

Управління ризиками

Використання різних методологій управління ризиками, пов'язаних із закупівельними проектами, відображає визнання того факту, що можуть виникнути події, здатні поставити під загрозу реалізацію основних вимог проекту (тобто дотримання визначених показників вартості, технічних характеристик та термінів постачання передбачених проектом обладнання та/або послуг), і що вірогідність успішного виконання проекту підвищиться, якщо ці (або аналогічні) події будуть визначені заздалегідь, і одночасно будуть визначені заходи, яких

⁸ Наприклад, комплекс стандартних положень контрактів про військові закупівлі, який може застосовувати кожна окрема держава при укладанні відповідних контрактів, розроблений робочою групою НАТО з питань закупівельної практики: Група НАТО з питань закупівельної практики (AC/313), Положення про умови контрактів, що реалізуються у рамках коопераційних програм (NATO Group on Acquisition Practices (AC/313), *Guidelines on Contractual Terms for Cooperative Programmes (AACP-2)*, вересень 1994, www.nato.int/structur/AC/313/intro.htm.

необхідно буде вжити у разі виникнення цих подій. Завдяки своїм масштабам та складності, оборонні проекти пов'язані з особливо великою кількістю ризиків. Тому ці ризики необхідно знизити до прийняттого мінімального рівня ще перед тим, як буде затверджено рішення про закінчення чергового етапу проекту і перехід до його наступного етапу. З цією метою використовується метод еволюційної або поетапної закупівлі у рамках відповідного етапу закупівельного циклу.

Управління ризиками – це процес, який передбачає визначення ризиків, що можуть поставити під загрозу виконання певних вимог закупівельного проекту; оцінку масштабу цих ризиків та планування заходів, що мають вживатись у разі виникнення відповідних ризиків. У контексті оборонних проектів ризики можуть мати дуже різне походження. Вони можуть походити як з середини військової організації (це так звані внутрішні ризики), так і ззовні (зовнішні ризики), зокрема, з боку постачальника, потенційного постачальника або інших зовнішніх джерел. Внутрішні ризики можуть бути пов'язані зі зміною вимог користувача; зміною військових пріоритетів, що можуть поставити під загрозу можливість успішної та повної реалізації закупівельного проекту, а також зміни у складі керівництва держави і відповідні політичні зміни, що також можуть негативно вплинути на можливість успішної реалізації закупівельного проекту. Прикладами зовнішніх ризиків можуть бути фінансові проблеми постачальника; технологічна недосконалість відповідного обладнання і пов'язана з цим неможливість постачання обладнання з потрібними технічними характеристиками, або коливання валютного курсу, що можуть привести до підвищення загальної вартості проекту. Процес управління ризиками має починатися з визначення та складання списку цих ризиків. Для визначення всіх ризиків проекту можуть застосовуватись різні методики, що передбачають, зокрема, застосування попереднього досвіду реалізації аналогічних проектів, проведення нарад спеціалістів з метою обговорення проекту та обміну творчими ідеями, імовірнісний аналіз ризикозалежності, а також регулярний аналіз плану реалізації проекту з метою пошуку найбільш оптимальних шляхів його виконання.

Оцінка масштабу кожного з визначених ризиків, як правило, здійснюється шляхом визначення вірогідності виникнення того чи іншого ризику і оцінки їх можливого впливу на вартісні, технічні та часові показники проекту. Така оцінка може здійснюватись як на якісному рівні (тобто з застосуванням таких термінів, як "високий", "середній" або "низький"), так і на кількісному рівні, тобто з використанням бальної шкали, коли масштаб ризику оцінюється за загальною кількістю набраних балів. Головними характеристиками будь-якого ризику є імовірність його виникнення та вплив, який він може мати на той чи інший процес. Шляхом визначення відповідних характеристик можливо здійснити порівняльну оцінку ризиків відносно один одного та диференціювати їх в залежності від масштабу і пріоритетності. Застосування методу кількісної оцінки набагато спрощує процес аналізу ризиків та оцінки його результатів. Такий метод передбачає необхідність застосування певного стандартного набору визначень і термінів для вимірювання масштабу ризику. Наприклад, вплив можливого ризику на часові показники проекту визначається за п'ятибальною шкалою, де позначка 1 означає можливість відставання проекту від встановленого графіка на 1 місяць, 2,5 – на 6 місяців і 5 – на 12 місяців.

Для управління ризиками складаються відповідні плани. Всього існує чотири основних види таких планів, причому, для кожного конкретного ризику застосовується відповідний вид плану.⁹ По-перше, ризик можна знизити шляхом здійснення відповідних заходів з метою або зниження вірогідності виникнення ризику, або, у разі його виникнення, зниження впливу відповідного ризику на окремі показники проекту. Наприклад, якщо існує ризик зміни вимог користувача вже після того, як проект наблизився до етапу укладання контракту, етап вивчення та оцінки такого ризику необхідно передбачити у закупівельному циклі відповідного проекту. По-друге, певний ризик можливо просто усунути, обравши інший план. Наприклад, якщо існує досить імовірний ризик того, що відповідна технологія не досягне потрібного рівня досконалості, і, відповідно, проект неможливо буде виконати відповідно до встановлених вартісних та часових показників, можна обрати іншу технологію, що буде більш досконалою. По-третє, з ризиком можна просто змиритись і залишити все, як є. Але частіше за все це відноситься до незначних ризиків або, навпаки, дуже серйозних ризиків, які неможливо усунути іншими менеджерськими засобами, або якщо відповідні заходи будуть непропорційно дорогими по відношенню до масштабу такого ризику. І, нарешті, функції управління ризиком можна перекласти на іншу сторону, що приймає участь у проекті. Це може бути постачальник, наприклад, генеральний підрядник контракту, який візьме на себе управління пов'язаних з проектом ризиками, зокрема регулювання відносин з субпідрядниками або відповідальність за інтеграцію окремих систем з метою забезпечення їх злагодженої роботи. Управління ризиками можна перекласти і на третю сторону (як правило, це відбувається шляхом страхування). Однак, необхідно зазначити, що передача функцій управління ризиками іншій стороні вимагає додаткових виплат у вигляді надбавки до ціни контракту або вартості страхування. І хоча управління ризиками можна перекласти на іншу сторону, у кінцевому рахунку відповідальність за наслідки виникнення ризиків, які можуть привести до неможливості забезпечення визначених потреб користувача у визначений термін та у рамках виділеного фінансування, завжди буде нести військова організація держави.

У результаті цього процесу з'являється план управління ризиками. Такий план складається у вигляді документу, що визначає стратегію управління ризиками. Зокрема, такий документ визначає можливі ризики і їх масштаб та містить описання шляхів мінімізації або подолання цих ризиків у разі їх виникнення. План управління ризиками необхідно розглядати як "живий" документ, що підлягає оновленню та перегляду по мірі розвитку відповідного проекту. Загалом, рівень ризиків має поступово знижуватись по мірі просування проекту. Однак, на подальших етапах проекту, коли з'являється нова більш детальна інформація про характер обладнання та/або послуг, що закуповуються, обов'язково будуть з'являтися й нові ризики, з якими теж необхідно буде боротись.

⁹ Ці чотири форми можна позначити аббревіатурою КУПП, тобто Контроль, Уникнення, Передбачення, Передача (англомовний варіант СААТ – Control, Avoid, Assume, Transfer). Університет військових закупівель при Міністерстві оборони США. Посібник з питань управління ризиками при здійсненні закупівель в інтересах Міністерства оборони (Department of Defense Defense Acquisition University, *Risk Management Guide for DoD Acquisition*), П'яте видання (Версія 2.0), червень 2003, 21.

У цьому контексті необхідно відзначити два важливих моменти. Перший з них полягає у тому, що робота з визначення можливих ризиків та їх мінімізації або подолання завжди має бути налаштована на досягнення позитивного результату. Будь-який проект завжди пов'язаний з вирішенням певних проблем, і чим скоріше ці проблеми будуть виявлені та складені плани відповідних заходів для їх усунення, тим вищою буде вірогідність того, що проект буде успішно завершений. Тому дуже важливо створити відповідну культуру, яка буде направлена на ефективне управління ризиками, а не ставити знак рівняння між ризиками проекту та його недоліками.

Другий момент полягає у тому, що там, де виникають ризики, з таким же успіхом можуть виникнути і сприятливі обставини. У ході реалізації проекту можуть виникнути непередбачувані події, які можуть поставити під загрозу можливість виконання проекту у встановлені терміни та на встановленому рівні фінансування. Але з іншого боку, можуть виникнути й події, які будуть мати позитивний вплив на хід виконання проекту, особливо, якщо сприятлива нагода вчасно виявляється та використовується. Тому група з виконання закупівельного проекту має планувати не тільки ризики, але і передбачити план дій на випадок виникнення позитивних обставин, які можуть мати короткостроковий, але дуже сприятливий ефект для успіху проекту в цілому.

Закупівельні цикли

Вступ

Закупівельний цикл визначає структуру управління закупівельним процесом від самого початку проекту і до моменту утилізації обладнання або закінчення терміну надання послуг, що закуповуються у рамках відповідного проекту. Таким чином, закупівельний цикл забезпечує підтримку відповідного проекту впродовж всього життєвого циклу, тобто від його початку і до остаточного завершення. Для цього весь життєвий цикл ділиться на декілька окремих етапів, менеджмент яких здійснювати простіше та ефективніше, ніж менеджмент цілого проекту загалом. На кожному з цих окремих етапів відбуваються певні визначені закупівельні процеси, і кожний з цих етапів вимагає використання певних ресурсів. У якості прикладів закупівельних циклів у військовій сфері можна навести Систему військових закупівель США (U.S. Defense Acquisition System)¹⁰ та закупівельний цикл британських збройних сил CADMID, що відображає всі етапи життєвого циклу проекту, тобто розробку концепції, оцінку, створення демонстраційних зразків, виробництво, експлуатацію та утилі-

¹⁰ Див.: Директива Міністерства оборони США 5000.1. "Система військових закупівель". (United States Department of Defense Directive 5000.1, *The Defense Acquisition System*, 12 травня 2003 року) та Інструкцію Міністерства оборони США 5000.2 "Діяльність системи військових закупівель" (United States Department of Defense Instruction 5000.2, *Operation of the Defense Acquisition System*, 12 травня 2003 р).

зацію (Concept, Assessment, Demonstration, Manufacture, In-Service, Disposal).¹¹ Пізнаманітні закупівельні цикли застосовуються й у приватному секторі економіки, а також в інших галузях державного сектору.

Закупівельний цикл – це механізм управління, який визначає шляхи здійснення комплексних процесів закупівлі групою з виконання закупівельного проекту. Ці шляхи визначаються на основі попереднього досвіду менеджменту закупівельних проектів, а також на основі існуючих передових методів, затверджених у вигляді обов'язкових формальних процедур. Закупівельний цикл також вимагає від групи виконання проекту дотримання певних правил, що регулюють процес вивчення та розгляду всіх головних аспектів та питань, від яких залежить успішне виконання проекту. Крім того, закупівельний цикл має забезпечувати впродовж усього життєвого циклу проекту (як, правило, по закінченні його кожного чергового етапу) певні результати, що дозволять контролюючим органам та представникам військового керівництва перевірити хід виконання проекту та прийняти рішення про завершення певного чергового етапу проекту та перехід до наступного етапу. Загальною метою управління закупівельним процесом у такий спосіб є сприяння успішній реалізації закупівельних проектів з метою забезпечення потреб збройних сил у необхідному обладнанні у визначені терміни і відповідно до визначеного рівня фінансування та з метою зниження ризиків, пов'язаних з закупівельним процесом. Однак треба зауважити, що закупівельний процес у військовій сфері є дуже складною справою, навіть за умов застосування структурованого механізму, передбаченого закупівельним циклом. Тому розробка та використання закупівельного циклу мають доповнювати, але ні в якому разі не замінити собою ефективне управління закупівельним процесом.

Кожний закупівельний цикл має на меті успішне виконання закупівельного проекту в цілому аж до закінчення його життєвого циклу. Це відображається в одому з принципів закупівельного циклу, який полягає у тому, що при прийнятті рішень на перших етапах закупівельного проекту необхідно враховувати довгострокові наслідки вибору технічних рішень (зокрема, йдеться про вартість утримання обладнання впродовж всього терміну експлуатації), які мають на меті забезпечення потреб збройних сил у тих чи інших спроможностях. Підхід до менеджменту закупівельного проекту в цілому і впродовж всього його життєвого циклу також означає, що проблем, які можуть виникнути на подальших етапах проекту у більш віддаленій перспективі, можна уникнути за рахунок додаткового фінансування на початкових етапах проекту діяльності з визначення та мінімізації ризиків, що можуть поставити під загрозу успішне виконання проекту з точки зору забезпечення необхідних технічних вимог, а також дотримання встановлених фінансових і часових показників. Тому більшість із сучасних методологій розробки

¹¹ Ця аббревіатура визначає шість етапів закупівельного циклу, тобто концепцію (визначення можливих шляхів забезпечення певних потреб), оцінку, створення демонстраційних зразків, виробництво, експлуатацію та утилізацію (Concept; Assessment; Demonstration; Manufacture; In-service; Disposal). Більш детальну інформацію про стандарт CADMID можна знайти у відповідному розділі Положення про Систему військових закупівель Міністерства оборони Великої Британії, що міститься на вебсайті www.ams.mod.uk.

закупівельних циклів приділяють особливу увагу (а також передбачають виділення значних ресурсів) саме першим етапам життєвого циклу проекту, коли здійснюються аналіз та оцінка можливих технічних рішень, що мають забезпечити необхідні потреби військової організації. Наприклад, згідно з вимогами закупівельного стандарту британських збройних сил CADMID, до 15-ти відсотків загальної вартості проекту виділяється на фінансування двох перших етапів закупівельного циклу і більше половини відповідної суми витрачається на заходи, направлені на зниження ризиків проекту.¹²

Існують багато шляхів та принципів розподілу загального закупівельного процесу на окремі етапи. Різні держави використовують ці принципи по-різному в залежності від особливостей закупівельних проектів, які вони реалізують. Наприклад, ті з небагатьох держав світу, які можуть дозволити собі розробку нових зразків військового обладнання, скоріше за все використовуватимуть закупівельні цикли, в яких науково-дослідні роботи та конструкторські розробки будуть виділені в окремий етап проекту, оскільки розробка є досить ризикованим видом діяльності, який потребує особливої уваги з точки зору управління відповідними процесами. Відповідно, необхідність у застосуванні такого підходу зменшується для тих держав, які більше орієнтовані на придбання серійних зразків обладнання та/або послуг, і де масштаби науково-дослідної та конструкторської діяльності є мінімальними. Однак будь-який закупівельний цикл як такий має передбачати чотири основні види діяльності. У відповідності з цими видами діяльності має здійснюватись і розподіл проекту на окремі етапи. Це визначення видів обладнання та/або послуг, які необхідно закупити; придбання визначених видів обладнання та/або послуг; їх використання і, нарешті, утилізація. Далі ми розглянемо кожний з цих видів діяльності.

Визначення видів обладнання та/або послуг, які необхідно закупити

Як вже зазначалося вище, прийняття рішення щодо необхідності придбання того чи іншого виду обладнання та/або послуг передбачає процес поступового уточнення виявленої потреби, у ході якого здійснюються аналіз та оцінка різноманітних технічних рішень, що пропонуються на ринку. На певному етапі відповідальність за цей процес має передаватись від користувача до сфери компетенції спеціалістів з питань закупівель. Визначення етапу, на якому має відбуватись перехід відповідальності за остаточний вибір технічного рішення, залежить від багатьох чинників, але у всякому разі бажано було б, щоб впродовж певного періоду перед цим і після цього і користувач, і професіонали у сфері закупівель були безпосередньо задіяні у цьому процесі та працювали разом. Однак, як ми вже говорили, остаточне рішення щодо вибору

¹² Секретаріат департаменту Міністерства оборони Великої Британії з питань оцінки інвестицій (U.K. MoD Investment Appraisals Board Secretariat), Посібник з прийняття якісних затверджувальних рішень. (*Smart Approvals Guidance*, Версія 9.1, Червень 2005 р. 'Main Gate' – с. 1.) Перший етап закупівельного циклу CADMID називається "Концепція". На цьому етапі визначаються можливі шляхи забезпечення потреб збройних сил у певних необхідних спроможностях. На другому етапі, який називається "Оцінка", ці шляхи розглядаються більш детально та обирається один шлях, який буде реалізовуватись на подальших етапах закупівельного циклу відповідного проекту.

конкретного виду обладнання та/або послуг, що мають бути закуплені відповідно до загальних вимог користувача, все ж таки має бути віднесене до сфери компетенції спеціалістів з питань закупівель. Діяльність з визначення конкретних видів обладнання та/або послуг може включати такі етапи, як розробка та затвердження вимог проекту; розгляд і аналіз основних пропозицій та вибір технічного рішення з описом вимог до обладнання та/або послуг, який має бути достатньо детальним, щоб його можна було запропонувати для розгляду потенційним поставальникам. Рішення, що приймаються на цьому етапі проекту, визначатимуть шляхи розподілу і використання значних ресурсів проекту. Тому варто було б розподілити ці види діяльності між двома або декількома етапами проекту та визначити певні етапи, за результатами яких представники військового керівництва могли б у разі необхідності здійснювати перегляд проекту та перевіряти хід його виконання.

Ця діяльність має починатись з узгодження певного офіційного документу, де будуть зафіксовані вимоги користувача до обладнання та/або послуг, які необхідно закупити.¹³ На основі цього документу визначаються різні можливі шляхи забезпечення потреб користувача відповідно до його вимог та проводиться попередній аналіз і вивчення деяких аспектів визначеної потреби у тому чи іншому обладнанні та/або послугах. Наприклад, даються відповіді на питання: яких результатів можна буде очікувати від цього обладнання при його використанні у реальному оперативному середовищі та чи існує вже необхідна технологія, що відповідає поставленим вимогам. Також попередньо оцінюються вартість проекту та його часові показники. На цьому ж етапі визначаються аспекти, яким необхідно надати перевагу перед іншими. Потім кожний з можливих шляхів забезпечення визначеної потреби оцінюється і, у разі необхідності, для подальшого розгляду залишаються тільки ті шляхи, які виглядають найбільш привабливими. Вся діяльність на цьому початковому етапі здійснюється переважно у вигляді письмових звітів, де фіксуються результати проведеної аналітичної та дослідницької роботи з урахуванням технічних і військових оцінок та міркувань користувача та групи з виконання проекту, або виконавців відповідних контрактів. Однак, у разі необхідності, у процесі оцінки потреб можуть вживатися й такі заходи, як, наприклад, попередній оперативний аналіз або необхідні прикладні дослідження, а також залучатись необхідні технічні ресурси. Аби впевнитись у тому, що остаточне технічне рішення буде максимально ефективним з точки зору співвідношення між вартістю та якістю обладнання та/або послуг, що закуповуються, необхідно розглянути й об'єктивно оцінити не одне або декілька, а цілу

¹³ Як вже зазначалося вище, вимоги користувача мають визначати ті аспекти, які будуть мати значення для кінцевого користувача. Тому вони, як правило, складаються у вигляді функціональних вимог, які визначатимуть результат або ефект, який необхідно досягти, а не те, яким чином має бути досягнутий відповідний результат або ефект. При цьому, кожна з вимог має і кількісні характеристики (наприклад, скільки, де, або як довго). Однак, вимоги користувача не повинні приводити до обрання вже існуючого конкретного технічного рішення або перешкоджати групі з виконання проекту у здійсненні порівняння різних аспектів технічних рішень та визначенні тих аспектів, яким необхідно надати перевагу перед іншими.

низку можливих рішень, що пропонуються на ринку. Також варто було б створити творчу атмосферу під час обговорення і заохочувати працівників до пропонування нестандартних рішень. При визначенні закупівельної стратегії проекту необхідно забезпечити участь у цьому процесі декількох груп учасників, кожна з яких буде пропонувати і відстоювати власну стратегію, а потім на основі порівняльного аналізу запропонованих стратегій можна буде визначити найбільш оптимальний варіант.

Така аналітична робота, яка може проводитись у декілька етапів методом послідовного розвитку та деталізації, дозволить групі з виконання проекту скоротити кількість варіантів, які розглядаються як можливі шляхи забезпечення необхідної конкретної потреби, і в кінцевому рахунку приведе до обрання одного-єдиного технічного рішення.¹⁴ При цьому необхідно об'єктивно оцінити всі можливі варіанти з точки зору їх переваг та недоліків і обрати найбільш збалансоване рішення. Остаточне технічне рішення може не у повній мірі відповідати всім вимогам користувача, тоді ці вимоги необхідно буде адаптувати до обраного технічного рішення (наприклад, це може статися у випадку, коли пред'явлені користувачем технічні вимоги є дуже високими і повне їх дотримання ставить під загрозу можливість реалізації проекту як такого). Але у всякому разі всі ці питання необхідно обговорювати та узгоджувати з користувачем.

Саме на цьому етапі визначена потреба має бути оформлена як технічний документ, на основі якого буде укладатися контракт з можливими постачальниками. Як правило, такий документ складається у вигляді специфікації (або технічного опису) системи. Це має бути документ, який містить достатню кількість чіткої конкретної інформації про поставлені технічні вимоги, на основі якого зацікавлені постачальники зможуть пропонувати свої рішення. При цьому, вимоги користувача мають бути викладені таким чином, щоб їх можна було забезпечити у рамках тільки одного закупівельного проекту. Відповідно, технічні вимоги, що розробляються на цьому етапі, не мають обмежувати зацікавлених постачальників у можливості пропонування власних шляхів забезпечення необхідної потреби. Технічні вимоги, як і вимоги користувача, мають давати відповідь на питання "чого треба досягти", а не "яким чином це має бути досягнуто".

Згадаємо приклад, який вже наводився вище, де ми з'ясували, як майбутні користувачі портативної системи протиповітряної оборони визначали свої вимоги до такої системи. Зокрема, це площа території, захист якої має забезпечувати система протиповітряної оборони, а також здатність системи ефективно боротися з цілями визначених конкретних типів.

¹⁴ При реалізації великих, складних та дорогих проектів доцільно було б, наприклад, провести роботи з більш детального моделювання й аналізу системи, організації та проведення необхідних прикладних досліджень і технологічних робіт або проведення демонстраційних випробувань з метою підтвердження відповідності зразків поставленим технічним вимогам. Для того, щоб група з виконання проекту була впевнена у правильності прийнятих рішень, а також у тому, що ризики проекту знижені до прийняттого рівня, який не загрожує подальшому просуванню проекту, необхідно провести достатню кількість робіт на достатньому рівні деталізації.

Технічні вимоги можуть визначати спосіб, у який будуть вимірюватись вимоги користувача; необхідні випробування або інші свідоцтва, які можуть бути необхідні для того, щоб довести, що вимоги користувача виконані повною мірою; а також технічні стандарти (наприклад ISO або Mil-Std), які мають застосовуватись. Термін "специфікація системи" як такий передбачає, що технічні вимоги мають стосуватись всієї системи в цілому, а не її окремих компонентів (наприклад, радіолокаційної станції, пускових ракетних установок або засобів управління). Таким чином, технічні вимоги не повинні визначати такі технічні параметри, як, наприклад, радіус дії радіолокаційної станції або ймовірність ураження цілі однією ракетою, тому що у такому випадку це означатиме нав'язування потенційному постачальнику конкретних технічних рішень. Це пояснюється двома причинами. По-перше, у більшості випадків саме постачальник, а не військова організація, має достатній технічний досвід та знання, які дозволять здійснити порівняння технічних характеристик різних варіантів обладнання й обрати варіант, який буде найкращим з точки зору співвідношення вартість/якість. І, по-друге, якщо система в цілому в кінцевому рахунку не здатна буде продемонструвати можливості, яких вимагає від неї користувач, постачальника буде дуже важко притягнути до відповідальності, оскільки він був вимушений дотримуватись вже визначених технічних параметрів і не мав свободи дій при розробці системи.

Придбання обладнання та/або послуг

Зміст цього виду діяльності залежатиме від характеру конкретного проекту та обраної закупівельної стратегії. Наприклад, сюди можуть входити всі або окремі види такої діяльності: конструкторські розробки (створення нового обладнання та/або послуг відповідно до технічних вимог системи), виробництво обладнання або розробка та створення програм надання послуг, закупівля серійних зразків COTS/MOTS, постачання обладнання та/або послуг, приймальні випробування. Ця діяльність може бути розподілена між двома або декількома етапами проекту. Це необхідно у випадках, коли проект є складним та масштабним, а отже і пов'язаним з серйозними ризиками, які необхідно знижувати поступово на кожному окремому етапі проекту, а також коли необхідно визначити "контрольні" етапи, на яких можливі перегляд проекту або зміна стратегії його реалізації.

Однак, ключовим видом діяльності у будь-якому закупівельному проекті на цьому етапі його життєвого циклу є вибір постачальника. Деякі проекти з самого початку орієнтовані на одного постачальника, але у багатьох випадках в участі у проекті зацікавлені не один, а декілька потенційних постачальників, і вибір конкретного постачальника здійснюється шляхом проведення відповідного конкурсу або тендеру. До потенційних постачальників необхідно довести технічні вимоги проекту. Як правило, для цього серед зацікавлених кіл розповсюджується запрошення до участі у конкурсі (Invitation for Tender) або запит на надання тендерних пропозицій (Request for Proposals). Потім здійснюється оцінка наданих пропозицій і обирається постачальник, з яким укладається відповідний контракт (див. "Закупівля через тендер"). Останнім видом діяльності на цьому етапі життєвого циклу проекту є прийняття обладнання та/або послуг на озброєння військової організації згідно з критеріями, передбаченими відповідним контрактом.

Експлуатація/використання обладнання та/або послуг

Саме на цьому етапі життєвого циклу проекту витрачається лівова частка його загальних ресурсів. Тому так важливо ще на початку проекту врахувати усі витрати на всіх етапах його життєвого циклу, зокрема витрати на експлуатацію та обслуговування обладнання впродовж усього терміну використання. Цей етап передбачає використання придбаного обладнання та/або послуг в інтересах військової організації держави. У загальному контексті управління закупівельною діяльністю збройних сил на етапі експлуатації здійснюються такі види діяльності, як використання придбаних послуг, придбання та використання запасних частин й витратних матеріалів, технічне обслуговування та ремонт обладнання (ці послуги можуть частково або повністю надаватись постачальником, але вони мають бути передбачені відповідним контрактом), а також (для обладнання, що розроблялось згідно з поставленими технічними вимогами) демонстраційні випробування для перевірки надійності обладнання відповідно до вимог замовника.

Ще одним важливим компонентом діяльності на цьому етапі життєвого циклу проекту є модернізація обладнання у відповідності з новими вимогами. Модернізаційні заходи можуть відбуватись у рамках окремих проектів, менеджмент яких має здійснюватись у такий же спосіб, як і менеджмент закупівельних проектів.

Утилізація обладнання та закінчення терміну надання послуг

На заключному етапі життєвого циклу закупівельного проекту відбувається утилізація обладнання та припинення терміну надання послуг. Припинення надання послуг – це відносно простий процес, який відбувається відповідно до умов контракту, укладеного у рамках відповідного проекту. Утилізація фізичного обладнання – це також відносно простий процес, але він може бути пов'язаний з певними витратами (особливо у випадках, коли інтереси збереження навколишнього середовища вимагають особливо відповідального ставлення до питань утилізації). З іншого боку, це може принести військовій організації і певні доходи (наприклад, у випадку продажу використаного обладнання або продуктів його утилізації, або відновлення окремих компонентів обладнання з метою їх подальшої експлуатації). Тому важливо, щоб усі аспекти цієї діяльності були враховані заздалегідь і передбачені у закупівельній стратегії відповідного загального проекту.

На цьому етапі варто здійснити оцінку виконання всього проекту в цілому та визначити допущені помилки у стратегії менеджменту проекта, які необхідно буде врахувати у подальшій діяльності (добре було б, якби ці помилки виявлялися та фіксувалися ще в процесі виконання проекту, а не по його закінченні, коли може пройти дуже багато часу і змінитися склад працівників, що займаються закупівельними проектами). Ефективна робота з виявлення та виправлення помилкових рішень сприятиме більш ефективному виконанню наступних проектів. Вона також допоможе покращити закупівельні процедури і модернізувати їх відповідно до сучасних вимог і на цій основі створити певні стандартні процедури, які будуть рекомендуватись для використання в ході наступних проектів. Зрозуміло, що для того, щоб ця діяльність була успішною, військове керівництво має сприяти створенню необхідної культури чесності та порядності, коли помилки будуть шукатись у самій системі, а не за принципом пошуку "стрілочників".

Висновки

Для здійснення всіх цих видів діяльності існують багато шляхів створення закупівельних циклів. При цьому кожна держава використовує власні підходи в залежності від характеру конкретного проекту та формальних вимог до менеджменту проектів і контролю за їх виконанням. Однак, у цьому контексті необхідно звернути увагу на два більш загальних міркування. По-перше, більша частина матеріалів цього розділу присвячена видам діяльності, що здійснюються на перших етапах закупівельного циклу. Як ми вже неодноразово зазначали, рішення, які приймаються на перших етапах закупівельного циклу, мають вирішальне значення для успішного виконання всього проекту в цілому, і відповідне фінансування діяльності із забезпечення прийняття дійсно якісних та ефективних рішень сприятиме зниженню пов'язаних з проектом ризиків і в кінцевому рахунку збільшить шанси на його успішне виконання. Тому дуже важливо, щоб діяльність саме на початкових етапах проекту була добре спланованою і забезпеченою необхідними ресурсами. По-друге, закупівельні цикли мають розроблятися не тільки для великих складних проектів. Хоча для невеликого або нескладного проекту закупівельний цикл може розроблятися у дещо скороченому вигляді, принципи і правила ведення справ, зафіксовані у закупівельному циклі, мають у рівній мірі відноситись до всіх проектів без винятку.

І, нарешті, необхідно відзначити, що на різних етапах закупівельного циклу необхідні різні спеціалісти відповідної професійної кваліфікації. Наприклад, на перших етапах закупівельного циклу головна увага приділяється визначенню найбільш оптимальних технічних рішень, здатних забезпечити необхідні потреби військової організації, а діяльність на подальших етапах циклу більше орієнтована на забезпечення ефективного менеджменту процесів постачання. Це означає, що склад групи з виконання проекту може мінятися по мірі просування проекту від одного етапу закупівельного циклу до іншого, і цей чинник має враховуватись у процесі планування проекту.

Контроль за виконанням проекту

Закупівельний цикл має на меті, у тому числі, забезпечення спроможностей, які дозволять військовому керівництву здійснювати перегляд або переоцінку проекту на певних етапах його виконання та приймати рішення стосовно його подальшої реалізації. Однак, необхідність перегляду проекту зовсім не означає, що певні керівники можуть будь-коли втручатись у поточні процеси менеджменту проекту, особливо, коли у цьому немає ніякої необхідності. Натомість, така діяльність має на меті надати керівникам можливість впевнитись у тому, що загальна оборонна програма та окремі проекти з її складу будуть виконані у встановлені терміни і відповідно до встановлених технічних вимог і фінансових показників, і що вони відповідають вимогам ефективного використання відповідного бюджетного фінансування впродовж всього життєвого циклу. Для цього у закупівельному циклі передбачені певні етапи, на яких керівники можуть впевнитись у тому, що робота з виконання завдань кожного етапу конкретного проекту виконана на достатньому рівні,

і після цього прийняти рішення та дати керівні вказівки або встановити певні обмеження стосовно наступного етапу проекту. У випадку, якщо після завершення певного етапу ризику проекту залишаються на достатньо високому рівні, керівники можуть вимагати повторного виконання частини (або навіть цілого) етапу проекту або додаткового вивчення певних аспектів проекту.

Процес перевірки та контролю є невід'ємною складовою частиною діяльності військової організації. Процес перевірки і контролю слід відрізнити від перегляду та переоцінки проектів. Процес перевірки та контролю є традиційним елементом ефективного процесу менеджменту, що має постійно здійснюватись на рівні групи з виконання проекту та постачальника. Для досягнення узгодженої точки зору на питання необхідності реалізації того чи іншого проекту або оцінки його важливості, відповідний проект має бути детально вивчений представниками більшості із зацікавлених сторін. Для цього має бути створений постійно діючий керівний орган, який буде займатися питаннями нагляду та контролю за здійсненням загальної оборонної програми. Склад такого органу може бути різним, але бажано, щоб до нього входили керівники фінансової інспекції військової організації, спеціалісти з питань планування та представники керівництва закупівельних організацій і збройних сил (тобто користувача). Цей орган має не тільки відслідковувати хід реалізації проектів, передбачених оборонною програмою, але й узгоджувати рішення про початок нових проектів.

Загальні вимоги до процесу перевірки та контролю передбачають проведення перевірок на етапах, коли приймаються рішення щодо початку або переходу до наступного етапу закупівельного проекту. Визначення відповідних етапів залежатиме у тому числі від конкретного закупівельного циклу, масштабу і ступеня складності проекту, а також від загального рівня розвитку військової організації. Зручним приводом для проведення перевірки та контролю можна було б вважати завершення кожного чергового етапу закупівельного проекту. Але справа в тому, що не кожний етап закупівельного циклу обов'язково має завершуватись офіційною перевіркою його результатів. Тому доцільно було б розробити правила і процедури визначення етапів, на яких має проводитись перевірка виконання проекту та прийматись рішення щодо його подальшої реалізації.

Також не існує загально прийнятих вимог щодо об'єктів перевірки. Тому для визначення аспектів діяльності, що мають перевірятися по закінченню певного етапу проекту, також необхідно розробити відповідні правила та процедури. Деякі з напрямків таких перевірок впливають з обов'язків перевіряючих осіб, пов'язаних із загальною оборонною програмою. Наприклад, це можуть бути такі аспекти, як можливість виконання проекту відповідно до всіх встановлених фінансових, технічних та часових показників, або необхідність продовження проекту на фоні появи нових військових пріоритетів. Інші аспекти більше пов'язані з кожним конкретним проектом. Це, наприклад, може бути необхідність впевнитись у тому, що всі ризики проекту визначені і вжиті необхідні заходи для їх мінімізації або усунення, або що закупівельна стратегія проекту відповідає вимогам ефективного використання бюджетних коштів і що план реалізації проекту відповідає встановленим стандартам найбільш ефективної роботи. Ці два напрямки діяльності з перевірки виконання проектів (тобто більш

загальний напрямок, пов'язаний з загальною оборонною програмою, та перевірка аспектів, пов'язаних з конкретним проектом) вимагають участі у процесі підготовки контролюючих заходів як груп з виконання проектів, так і представників збройних сил, що займаються загальними питаннями оборонного планування.

Заключні висновки

У цьому розділі ми розглянули низку питань, пов'язаних з управлінням закупівельною діяльністю збройних сил та запропонували декілька методологій зниження ризиків і підвищення вірогідності успішного виконання проекту. У різних державах ці методології застосовуються по-різному. Державна політика у сфері військових закупівель має бути певним чином формалізована. Тобто кожна держава має визначити відповідні підходи та принципи, які найбільше відповідають її власним вимогам, і затвердити ці підходи та принципи у вигляді правил або офіційних посібників з питань здійснення закупівельної діяльності. Це дасть змогу використовувати стандартні підходи та принципи при реалізації різних закупівельних проектів, а також дозволить підвищити ефективність діяльності з виявлення й аналізу помилок, допущених при реалізації попередніх проектів, і за результатами аналізу цих помилок розробити обов'язкові стандартні процедури, що мають застосовуватись у ході подальшої закупівельної діяльності.

Таким чином, з цього розділу випливають такі загальні висновки:

- Закупівельна діяльність у військовій сфері – це не просто процес придбання необхідного обладнання та/або послуг для забезпечення потреб збройних сил. Це комплексна діяльність, яка має передбачати всі етапи життєвого циклу окремого закупівельного проекту, від визначення потреби у тому чи іншому обладнанні та/або послугах і до утилізації цього обладнання або припинення терміну надання послуг.
- Дуже важливо уважно вивчити всі аспекти конкретного закупівельного проекту і на цій основі розробити найбільш оптимальні шляхи для його успішної реалізації.
- Забезпечити більш ефективний менеджмент проекту можна за рахунок розподілу його життєвого циклу на декілька окремих етапів.
- Відповідне фінансування на перших етапах проекту, особливо, коли приймається рішення щодо закупівлі того чи іншого конкретного виду обладнання та/або послуг, сприятиме успішній реалізації і всіх наступних етапів проекту.
- Закупівельний процес, направлений на забезпечення необхідних потреб збройних сил, передбачає обрання найкращих технічних рішень з точки зору співвідношення між якістю та вартістю обладнання та/або послуг. Тому остаточний вибір технічного рішення має відповідати вимогам користувача (який іноді висуває не виправдано високі технічні вимоги) тільки в тій мірі, яка не ставить під загрозу можливість виконання проекту як такого.

- Будь-який закупівельний проект пов'язаний з певними ризиками. Їх неможливо уникнути, але можливо передбачити та мінімізувати їх вплив.

За більш детальною інформацією з цього питання рекомендуємо звернутись до таких джерел:

В інтернеті можна знайти дуже детальні довідкові матеріали англійською мовою. Наприклад, Міністерство оборони Великої Британії розробило власну концепцію закупівельної діяльності "Acquisition Operating Framework"¹⁵, яку можна знайти на веб-сайті www.aof.mod.uk/index.htm. Керівництво з питань військових закупівель "Defense Acquisition Guidebook", видане Університетом військових закупівель при Міністерстві оборони США, викладене на веб-сайті <https://akss.dau.mil/dag/welcome.asp>. В обох випадках пошук необхідної інформації з питань закупівель здійснюється за допомогою меню, і також надаються посилання на багато інших сайтів, де можна знайти вичерпну інформацію з цього питання.

¹⁵ На момент підготовки цього матеріалу у Великій Британії продовжувався процес розробки "Оперативної концепції закупівельної діяльності" (Acquisition Operating Framework (AOF)), яка буде використовуватись замість існуючої концепції "Система управління діяльністю у сфері закупівель" (Acquisition Management System (AMS)). Зміст існуючої концепції AMS має знайти своє відображення й у новій концепції AOF. До закінчення цієї роботи, яка триватиме близько 1-го року, зміст концепції AMS буде, як і раніше, доступний на сайті www.ams.mod.uk.

Розділ 7

Оборонний менеджмент і прозорість

Віллем Фредерік ван Екелен

Вступ

Дотримання вимог прозорості у сферах, пов'язаних з відповідальністю та звітністю, є сутністю демократії. Однак, у різних сферах ці вимоги застосовуються по-різному, і особливо це стосується сфери оборони та безпеки. Збройні сили відрізняються від інших державних організацій тим, що вони володіють монопольним правом на застосування військової сили, а також наявністю добре підготовленої військової організації, яка має власні погляди на те, як найкраще забезпечити інтереси національної безпеки держави. Воєнна сфера є другорядною по відношенню до політичної сфери, а не навпаки, і це визнається майже у всьому світі. Але гармонія інтересів між цими двома сферами вимагає певного балансу довіри, коли після того, як політики затвердили стратегічні документи та оборонні завдання, а збройні сили взяли на себе відповідальність за шляхи їх виконання, політики утримуються від намагання втручатися у справи військової організації, коли у цьому немає потреби. Це особливо важливо у контексті операцій з підтримки миру у різних регіонах світу, коли завдяки сучасним засобам зв'язку керівники окремих держав-учасниць намагаються контролювати кожне рішення бойового командування. Але це також важливо й у контексті менш помітних питань, пов'язаних з оборонним менеджментом.

Військова організація відрізняється від інших державних організацій і в тому сенсі, що її діяльність направлено на довгострокову перспективу. Планування діяльності військової організації має відбуватись на основі перспективної програми, розрахованої на десять або більше років. При цьому, планування має передбачати достатній рівень гнучкості, аби мати можливість вчасно реагувати на різні непередбачувані події або затримки у постачанні певних зразків військового обладнання. Ніяка інша бюджетна організація не має такого співвідношення між рівнем капіталовкладень та поточними витратами, як військова організація, і з цієї точки

зору її діяльність багато у чому схожа з діяльністю звичайного комерційного підприємства. Найбільш проблемним питанням у взаємовідносинах між цивільною та військовою сферами є розподіл ресурсів. У більшості випадків військова організація вважає, що рівень її фінансування не може забезпечити всіх потреб, необхідних для виконання поставлених оборонних завдань. Фінансування оборонних потреб розглядається та затверджується політиками нарівні з іншими витратами державного бюджету, тому збройні сили змушені конкурувати за ресурси з іншими міністерствами та відомствами. В кінцевому рахунку останнє слово залишиться за політиками, але і вся відповідальність за рівень боєздатності збройних сил також лежатиме на політиках, тобто на кабінеті міністрів та парламенті.

На початку 60-х років минулого століття Міністр оборони США Роберт Макнамара впровадив механізм забезпечення взаємозв'язку між бюджетом та військовими операціями і завданнями, який отримав назву "Система Планування, Програмування та Бюджетування" (Planning, Programming and Budgeting System, PPBS). Метою впровадження цього механізму було забезпечення підрозділів збройних сил необхідними системами озброєнь та військової техніки на основі висновків найкращих експертів-аналітиків. Тобто підставою для придбання конкретного зразка військового обладнання був висновок експертів, в якому доводилась необхідність придбання саме цього конкретного зразка обладнання. Система PPBS розроблялась як засіб, який мав допомогти міністрові оборони у прийнятті рішень при розподілі ресурсів між різними конкуруючими програмами, направленними на вирішення тих чи інших оборонних завдань держави. Головною метою системи PPBS було забезпечення бойового командування силами та засобами найбільш оптимального складу, можливого у рамках існуючого бюджетного фінансування.

Не дивлячись на те, що система PPBS мала як свої переваги, такі недоліки, вона й досі лишається важливим інструментом обґрунтування бюджетних пропозицій, оскільки передбачені цією системою механізми дозволяють більш детально проаналізувати й оцінити ці пропозиції з точки зору кількості та якості потрібних зразків військового обладнання і послуг, а також раціонально розподілити ресурси, виходячи з рівня фінансування, необхідного для досягнення поставлених завдань. Крім того, на кінцевому етапі циклу планування за допомогою цієї системи можливо оцінити досягнутий результат з точки зору ефективності витрачених на нього ресурсів. Таким чином, система PPBS забезпечує певний рівень прозорості і відповідальності по відношенню до законодавчої гілки влади та громадськості.

Необхідно зазначити, що у ті часи оборонний бюджет США постійно зростав, що давало Макнамарі можливість підтримувати всі пріоритетні програми військових закупівель. Однак бувають і роки, коли оборонні витрати США не зростають, а, навпаки, скорочуються. У таких випадках результатом роботи системи PPBS, скоріше за все, буде перелік пріоритетних проектів, фінансування яких державним бюджетом не передбачається, і які можливо буде реалізувати тільки за умов, якщо буде прийняте рішення про відкладення інших проектів або під конкретний проект буде виділене окреме фінансування, не передбачене у бюджеті. Такі європейські держави, як, наприклад, Німеччина або Румунія, також мають досвід оборонного планування, коли окремі проекти реалізуються поза рамками існуючого або очікуваного військового бюджету.

Головним завданням начальника штабу оборони є розробка консолідованого плану, який передбачає забезпечення потреб всіх видів збройних сил з урахуванням існуючого або прогно-

зованого рівня фінансування. Начальник штабу здійснює планування на рівні військової організації в цілому. З цієї точки зору його завдання полягає у справедливому розподілі ресурсів між всіма елементами системи, який іноді вимагатиме прийняття жорстких рішень. Саме розподіл ресурсів є однією з найбільш важких та відповідальних функцій начальника штабу оборони, особливо в умовах скорочення рівня фінансування. Після цього він має визначити, які з проєктів є пріоритетними, а від яких можна відмовитись без значних втрат для загальної ефективності військової діяльності. Прийняття таких рішень, як правило, супроводжується серйозними дискусіями та суперечками, тому що рівень пріоритетності тієї чи іншої потреби іноді буває дуже важко оцінити об'єктивно, і потреба, яка для одних може здаватись другорядною, для інших може виявитись серйозною втратою можливостей.

Оскільки військова діяльність за самою своєю природою є справою довгостроковою, планування цієї діяльності має базуватись на узгоджених документах, що визначають стратегічні інтереси держави та засоби їх забезпечення й укріплення. В ідеалі ці документи, які, як правило, існують у вигляді "Білої книги" або "Оборонного акту", мають розроблятися на десятирічний термін, але в той же час передбачати можливість їх корекції на початку кожного законодавчого періоду (скликання парламенту). Вони мають визначати структуру збройних сил та їх завдання, а розподіл бюджетних ресурсів для підтримки відповідної діяльності має здійснюватись на основі багаторічного планування (принаймні, на рівні орієнтовних або приблизних показників), без якого ці документи не зможуть забезпечити цілісність, логічність та узгодженість запланованої діяльності. У цих документах мають бути зафіксовані і міжнародні зобов'язання держави, а також умови участі її збройних підрозділів у міжнародних операціях з підтримки миру.

Загалом відповідальність і звітність у сфері оборони та безпеки мають здійснюватись відповідно до загальних принципів, що існують і в усіх інших сферах державної діяльності, зокрема, коли йдеться про надання детальної інформації щодо використання бюджетних коштів. Але з цього правила є дуже суттєві винятки. Наприклад, в бюджеті можливо передбачити статті витрат на фінансування розвідувальних служб, але інформація про їх діяльність має бути секретною. Ця вимога набуває ще більшої актуальності з огляду на поступове зближення завдань із захисту внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, головним чином у зв'язку з появою терористичних угруповань і організованої злочинності. У наш час всім нам доводиться вирішувати складну дилему: тобто, як гармонійно поєднати між собою права і свободи особистості та необхідність захисту безпеки суспільства в цілому. Від вирішення цієї дилеми у деякій мірі залежатиме рівень забезпечення правопорядку, а також застосування принципів прозорості при веденні державних справ.

На політичному рівні відповідальність та звітність здійснюються у відносинах із законодавчою гілкою влади, тоді як фінансова відповідальність і звітність відносяться до сфери компетенції державного Суду аудиторів (який також може називатися Державним ревізійним управлінням або Державною рахунковою палатою). Якщо говорити про військову організацію, внутрішні процедури, що стосуються відповідальності та звітності, здійснюються на рівні міністерства оборони відповідної держави. У багатьох державах світу існує законодавство про суспільну інформацію (Public Information Acts), згідно з яким окремі громадяни, але, як правило, засоби масової інформації, мають право отримувати інформацію, яка стосується політичних рішень та

шляхів, що привели до прийняття цих рішень. Відповідні матеріали є важливим доповненням до питань, якими у письмовій або усній формі можуть цікавитись законодавці і які є останньою ключовою складовою парламентської демократії. Керівники держави повинні інформувати громадськість про свої політичні рішення та плани, і не тільки інформувати, але й пояснювати їх та обґрунтовувати. Вони повинні повідомляти суспільству про свої наміри та пояснювати і обґрунтовувати їх у ході відкритих дискусій, як у стінах парламенту, так і під час зустрічей з представниками засобів масової інформації. Саме у ході таких дискусій головні наміри та плани керівництва держави можна оцінити, а також запропонувати і проаналізувати можливі альтернативні рішення. Чим вище буде рівень прозорості та відповідальності збройних сил, тим вищим буде рівень їх підтримки з боку суспільства.

Дуже важливою складовою взаємовідносин між суспільством та військовою організацією є встановлені процедури, що стосуються, зокрема, здійснення парламентського контролю. При цьому, обидві сторони цього процесу мають чітко розуміти, якого характеру інформацію вони мають право отримувати та надавати і як мають використовувати цю інформацію відповідні парламентські комітети. У державах, які входять до складу НАТО, бюджетна та законодавча сфери знаходяться під досить пильною увагою суспільства, але, коли мова йде про питання політики, рівень громадської дискусії у різних країнах може дуже відрізнятись.

Верховенство права

Застосування принципу верховенства права сьогодні перетворилося на один з вирішальних критеріїв оцінки рівня демократичності тієї чи іншої держави та її відповідності вимогам вступу до таких організацій, як НАТО та Європейський Союз. Звичайно, законодавство як таке є дуже важливим, але ще більше значення має те, як воно застосовується. У державах з авторитарною формою правління також існують закони, але у порівнянні з демократичними державами, побудованими за принципом плюралізму, ці закони мають дуже низький, або навіть нульовий рівень легітимності. Головною функцією закону є захист безпеки, власності та прав людини і громадянина; забезпечення умов для вирішення спірних питань шляхом мирної дискусії, а також обмеження використання політичної влади шляхом встановлення відповідальності органів державної влади перед законом. Загальна система верховенства права складається з таких елементів:

- Незалежність судової системи.
- Незалежність правозахисних організацій.
- Повноваження керівників держави і владних структур визначаються Конституцією та/або законами.
- Вільні та чесні вибори.
- Прозорість і контрольованість шляхів доступу до політичної влади.
- Повноваження систем охорони правопорядку та утримання під вартою визначаються виключно законодавством.

- Збройні сили та система безпеки функціонують у повній відповідності до законодавства.
- Доступ до правосуддя через кваліфікованих адвокатів, послуги яких є доступними для більшості населення країни; відсутність високих зборів та податків, а також можливості затягування розгляду справ у суді як перешкод на шляху пошуків правосуддя.¹

Крім цих загальних елементів, Йоріс Вохуве (Joris Voorhoeve, колишній міністр оборони, а нині викладач університету та член Державної ради Нідерландів) виділяє вісім різних функціональних вимог, яких необхідно дотримуватись:

- Усі закони мають у рівній мірі застосовуватись до всіх громадян без винятку, незалежно від їх приналежності до тієї чи іншої групи людей за ознаками, що не мають відношення до закону.
- Гарантоване для всіх право на справедливе правосуддя.
- Затримання/арешт громадян має відбуватися виключно на підставі закону; стосовно громадян, які перебувають під арештом або в ув'язненні, не можуть мати місце тортури, жорстокість або негуманне ставлення.
- Не має бути секретних або закритих законів. Текст будь-якого закону має бути у вільному доступі та відкритим для вивчення громадянами або їх адвокатами.
- Закони, що мають відношення до кримінального права, не повинні мати зворотньої сили
- Судова влада має бути професійною, незалежною і неупередженою.
- Повноваження органів влади визначаються тільки законодавством; правила їх поведінки, прийняття рішень та виконання своїх обов'язків також визначаються відповідними законами.
- Усі правоохоронні органи забезпечені ресурсами, необхідними для виконання ними своїх професійних обов'язків.

Парламент, оборонна політика та нові військові завдання

Операції

Після закінчення епохи "холодної війни" колективна оборона втратила своє пріоритетне значення. Натомість у центрі уваги опинились або нові зв'язки між внутрішньою та зовнішньою безпекою, або операції з підтримки миру. Процес прийняття рішень щодо участі в операціях з підтримки миру почав переходити у політичну площину, а військова професія стала не тільки ще більш небезпечною, але й більш комплексною та складною. Починаючи з військових операцій на Балканах, збройні сили змушені були взяти на себе багато нових функцій: від дипломатії та посередництва до керівних функцій і участі у процесах відбудови. Це призвело до появи нових вимог до рівня підготовки підрозділів та їх можливостей, пов'язаних з участю у спільних діях. Як на рівні кожної окремої держави, так і в регіонах

¹ Див.: Joris Voorhoeve. *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, Scientific Council for Government Policy/WRR/ (Амстердам: Amsterdam University Press, 2007), 91-92.

проведення спільних операцій необхідно було створити нові керівні структури, які мали б забезпечити координацію дій з великою кількістю нових гравців, зокрема, і з цілою низкою неурядових організацій.

На замовлення Європарламенту Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) провів аналіз механізмів участі парламентів окремих держав у процесах прийняття рішень стосовно операцій з підтримки миру. На основі результатів цього аналізу були визначені декілька цікавих моделей та ефективних механізмів.² Зокрема, аналіз виявив існування правових норм, що регламентують правила виділення фінансових ресурсів на підтримку діяльності підрозділів власних збройних сил на території іноземних держав. Наприклад, ці норми можуть регламентувати або максимальний рівень фінансування, або максимальну кількість військовослужбовців власних підрозділів, що можуть бути залучені до участі у миротворчих операціях на території іноземних держав (наприклад, в Іспанії миротворчий контингент сьогодні затверджений на рівні 3000 військовослужбовців, у Фінляндії – на рівні 2000 військовослужбовців і у Литві – на рівні 420-ти військовослужбовців), або географічні регіони проведення таких операцій. Парламенти також мають вимагати надання повної звітності про бюджетні кошти, витрачені в ході тієї чи іншої конкретної операції, а також проведення оцінки результатів операції. Аналогічні вимоги мають надходити і з боку ООН, НАТО та Євросоюзу.

Дуже змінився й характер військової професії. Вона стала ще більш небезпечною, більш важкою з точки зору терміну перебування військовослужбовця далеко від своєї рідної домівки або навіть за межами власної країни, а також більш комплексною і складною, оскільки військовослужбовцям тепер доводиться мати справу з цілим комплексом нових обов'язків, які, окрім ведення бойових дій, також передбачають і участь у стабілізаційних заходах та програмах відновлення і відбудови країн, де проводяться миротворчі операції. Це означає, що міністерству оборони тепер доводиться витрачати набагато більше часу на підготовку своїх підрозділів до виконання цілого комплексу нових обов'язків, а також на ведення серед військового контингенту роботи з роз'яснення цілей і завдань миротворчої операції та методів, що мають застосовуватись в ході операції (яка проводиться у незнайомій місцевості далеко за межами рідної країни і може тривати досить довго, доки буде досягнуто певного конкретного результату). При цьому, особливу увагу необхідно приділяти питанням надання військовослужбовцям можливості спілкування зі своїми рідними та друзями, що залишилися вдома, а також питанням психологічної реабілітації військовослужбовців, що повертаються на батьківщину після виконання своєї миротворчої місії. Чим частіше збройними силами доведеться виступати у ролі "захисників" під час миротворчих операцій, тим більше уваги має приділятися питанням фізичної безпеки їх учасників. Загалом населення наших держав добре розуміє, що військові дії в Іраку та Афганістані будуть неминуче пов'язані з людськими втратами, але по мірі поступового зростання цих втрат вони хочуть більше знати про цілі і причини цієї діяльності, а також хочуть впевнитися у тому, що відповідальність та загальний тягар операції пропорційно розподілені між всіма державами-учасницями.

² Див.: Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, and Suzanna Gavrilesu, *Parliamentary Oversight and Civilian and Military ESDP Missions; The European and National Levels*, EP/EXPOL/B/2006/38 PE 348.610, October, 2007. Зокрема, у доповіді аналізуються чотири конкретних завдання ESDP: *EUFOR Althea*, *EUFOR DRC*, *EUPM BiH*, *EUBAM Rafah*. Ця доповідь обговорювалась Підкомітетом Європарламенту з питань безпеки та оборони SEDE (Sub-committee on Security and Defence) під час робочої наради 11 лютого 2008 р.

Діяльність збройних сил також стає частиною політики. У часи "холодної війни", коли йшлося про колективну оборону, головна роль дійсно належала збройним силам. Але сьогодні головним елементом військової діяльності стає участь у спільних операціях з підтримки миру, де переважає вже не військовий, а політичний компонент. Це знаходить своє відображення й у новому вимірі спілкування збройних сил із засобами масової інформації. Під час військової операції в Іраку у 2003 році репортери і журналісти діяли у складі та під наглядом бойових підрозділів. Але на наступному етапі, коли операція набула характеру партизанської війни з усіма її сучасними атрибутами, у тому числі нападами бойовиків на військові автоколони з використанням саморобних вибухових пристроїв, представники ЗМІ вже мали більше свободи пересування по країні та часто діяли на свій страх і ризик, іноді навіть у дуже небезпечних для себе умовах. При цьому, вони спілкувалися з різними людьми та складали власне уявлення про характер конфлікту і про методи, які використовуються нашими підрозділами при виконанні поставлених завдань. Отже, саме враження та висновки представників ЗМІ будуть впливати на формування громадської думки і, відповідно, на рівень підтримки цієї операції з боку суспільства країн-учасниць. При цьому, інформація із зони конфлікту передається дуже оперативно: не встигло щось трапитися вранці, а вже у вечірніх новинах того ж дня про подробиці інциденту повідомляють всі телевізійні канали наших країн. Тому прозорість у спілкуванні з представниками ЗМІ, як у власній державі, так і з їх кореспондентами у зарубіжних країнах, у тому числі й з приводу негативних подій, набуває нового значення у контексті підтримки рівня довіри суспільства до відповідних напрямків нашої політики.

Приватизація військових функцій

Невизначеності у питаннях дотримання вимог прозорості додають сучасні тенденції, коли функції всередині оборонного відомства, які у минулому традиційно вважалися основою діяльності військових, все частіше передаються стороннім організаціям. У результаті загального скорочення збройних сил головна увага приділяється питанням їх боєздатності. Але це також привело до появи думки (іноді помилкової), що в бойових умовах немає необхідності постійно підтримувати всі функції військової організації, і що з метою економії коштів деякі з них можна було б передати приватним фірмам. Зокрема, це стосується не тільки таких сфер, як продовольче та матеріально-технічне забезпечення збройних сил, але й приватних охоронних компаній. Аналогічні явища можна спостерігати і в інших сферах державної діяльності, коли політичні рішення про скорочення бюрократичного апарату, як правило, приводять до створення нових виконавчих структур або до необхідності отримання консультаційних послуг на контрактній основі. Приватизація функцій військової організації охоплює дуже різні сфери, від продовольчого та матеріально-технічного забезпечення і надання ремонтних послуг до приватних охоронних підприємств, які виконують функції охорони та нагляду. Женевський центр ДКЗС провів велику дослідницьку роботу з цих питань, зокрема, з питання відповідальності за помилкові рішення, що привели до негативних наслідків.³ Практичний досвід говорить, що відповідальність за це має нести військова

³ Fred Schreier and Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional paper №. 6 (Geneva: DCAF, 2005).

організація. Такі рішення можуть з'явитись у результаті корупційних дій і, якщо корупція дійсно мала місце, проблему необхідно розглядати з двох точок зору. З одного боку, надання контракту тій чи іншій фірмі може бути результатом нечесної конкуренції, коли одна фірма з самого початку має привілейовані умови по відношенню до інших претендентів на контракт. З іншого боку, сама фірма, обрана для виконання контракту, може вдатись до корупційної практики при веденні своєї діяльності.

Проблема виконання законів

Головним недоліком парламентської демократії у багатьох державах є розрив між законодавством та його виконанням. Уряди розробляють законопроекти, парламенти їх розглядають та ухвалюють, але у кінцевому рахунку мало кого хвилює те, як ці закони будуть виконуватись на практиці. Чи вдалося в результаті впровадження цих законів досягти бажаного результату і якщо ні, то чому? Парламент Нідерландів кожного року у травні присвячує одне з своїх засідань розгляду та аналізу питань ефективного використання бюджетних коштів на передбачені заходи і програми. Як правило, у ході цих засідань виявляються багато порушень бюджетного законодавства. Це говорить про те, як важко у державі з розвиненою комплексною економікою забезпечити належне планування та розподіл бюджетних ресурсів. Ще важче передбачити і оцінити довгострокові наслідки застосування тих чи інших норм та вимог законодавства. Тому стан справ у сфері виконання законів необхідно постійно аналізувати та вживати заходів для покращення ситуації або виправлення виявлених недоліків. Необхідність таких заходів підвищується й у зв'язку з конкуренцією між різними політичними партіями, які після кожного гучного скандалу або інциденту вимагають проведення нових перевірок та заходів з посилення контролю, і часто це відбувається лише на основі публікації у ранковій газеті. Бажано, щоб такі питання вирішувались без поспіху і на основі результатів глибокого аналізу, тому що в кінцевому рахунку рядовий громадянин більше зацікавлений у тому, щоб підхід до вирішення цих питань був збалансованим, тобто щоб втручання з боку бюрократичного апарату утримувалось на мінімально можливому рівні. Ідеальним рішенням було б прагнення до саморегуляції відносин серед організацій, що професійно займаються цими питаннями.

Парламент та закупівельна діяльність

Одна з важливих проблем, пов'язаних з використанням оборонного бюджету, полягає у тому, що військове обладнання має бути міцним та надійним, розрахованим на довгострокове використання, іноді на термін до сорока років. Це означає, що нове обладнання, яке закуповується сьогодні, буде визначати рівень боєздатності збройних сил і в майбутньому. Отже, військове обладнання, що закуповується, повинно мати "потенціал розвитку", тобто конструкція обладнання повинна передбачати можливість його модернізації відповідно до сучасних вимог, яка має здійснюватись після закінчення приблизно половини встановленого терміну експлуатації відповідного обладнання. Також дуже важливо, щоб при обранні технічних рішень для забезпечення тих чи інших потреб збройних сил, враховувалася не тільки їх початкова вартість,

а й вартість експлуатації та утримання впродовж всього життєвого циклу. З цієї точки зору важливість дотримання вимог прозорості набуває особливого значення, тому що необхідно оцінити повну вартість нового обладнання, в тому числі з урахуванням витрат на модернізацію відповідної інфраструктури, придбання запасних частин, а також утримання і відповідну підготовку особового складу. Недостатньо просто вирахувати повну вартість нового обладнання, але треба ще й визначити, хто буде здійснювати ці підрахунки та приймати рішення. Прийняття рішення не можна доручати тільки представникам того виду збройних сил, який зацікавлений у придбанні нового обладнання. Натомість до цієї роботи має бути залучений і незалежний орган, який запропонує власний альтернативний варіант.

Іншим наслідком довготривалого життєвого циклу військового обладнання є довгостроковий вплив того чи іншого обраного технічного рішення на оборонний бюджет країни. Цей вплив буде іще більшим, у разі закупівлі великих партій обладнання, які постачаються і, відповідно, розрахунки за них здійснюються впродовж довгого періоду часу, який може тривати десять років або навіть довше. У такому випадку парламент має дуже уважно підходити до прийняття рішень про виділення конкретних сум фінансування на нові закупівлі. У недавньому минулому були випадки, коли, наприклад, у Німеччині та Румунії вартість окремих оборонних програм перевищувала можливості бюджетів на наступні роки.

Програми військових закупівель ніколи не затверджуються одним рішенням. Процес прийняття рішень розподіляється на декілька етапів. Починаючи із затвердження стратегічної концепції держави або аналогічного документа, необхідно сформулювати потреби збройних сил та з потреб, визначених окремими видами збройних сил, виділити найбільш важливі потреби, які будуть розглядатись як пріоритетні. Потім визначаються бюджетні параметри, необхідні для підтримки конкретного проекту впродовж його життєвого циклу. Після цього аналізується ситуація на ринку необхідного обладнання і за результатами аналізу визначається, чи вже існують на ринку технічні пропозиції, що відповідають поставленим вимогам, або обладнання з потрібними технічними параметрами необхідно буде розробляти чи модернізувати до потрібного рівня вже існуючі зразки. На наступному етапі аналізуються пропозиції зацікавлених постачальників та визначаються ті з них, які найбільше відповідають поставленим вимогам. З постачальниками, які мають найкращі перспективи з точки зору отримання відповідного замовлення, обговорюються різні умови майбутнього контракту, зокрема його вартісні показники, терміни постачання та можливі офсетні угоди. За результатами цих переговорів обирається компанія, з якою будуть проводитися вже більш детальні переговори щодо підписання конкретного контракту. Діяльність на кожному з цих етапів має бути прозорою і контролюватись парламентом.

Визначення потреб збройних сил є результатом процесу, в ході якого беруться до уваги як попередній досвід та нові оцінки стратегічної і тактичної ситуації, так і нові розробки у сфері військових технологій, а також можливості гіпотетичних супротивників. Нещодавно у цьому процесі почали застосовуватись і такі нові інструменти, як, наприклад, оперативний аналіз та військові ігри. Цей процес, як правило, починається з штабних структур зацікавлених видів збройних сил, а конкретно тих, що займаються питаннями планування та визначення головних напрямків розвитку і діяльності відповідного виду збройних сил. Але необхідність здійснення планування на рівні збройних сил в цілому підвищує роль у цьому процесі апарату міністерства

оборони. В минулому одним з недоліків процесу визначення військових потреб був недостатній рівень спілкування та взаємозв'язків між різними структурами військової організації, що займаються такими питаннями, як оперативна діяльність, аналітична і дослідницька робота, техніка та технології і закупівельна діяльність. З цього був зроблений висновок, що прозорість на внутрішньому рівні є такою ж важливою, як і зовнішня прозорість.

Великою перевагою процесу оборонного планування НАТО є те, що Верховний Головнокомандувач об'єднаних збройних сил формулює перспективні плани та завдання будівництва об'єднаних збройних сил як основу для планування військової діяльності країн-членів альянсу з метою формування узгодженої політики колективної оборони. На сьогоднішній день ця мета все ще лишається досить актуальною, але останнім часом головне місце у порядку денному займають питання участі у розв'язанні кризових ситуацій в окремих країнах. Це привело до формування так званих "коаліцій доброї волі" (coalitions of the willing) як всередині альянсу, так і за його межами. Оборонна політика не тільки стала елементом політики безпеки, але вона втратила важливий об'єднуючий елемент, оскільки тепер немає визначеності щодо участі або неучасті певних держав у спільних операціях з підтримки миру. В результаті не отримала бажаного розвитку і політика стандартизації, спрямована на досягнення взаємосумісності зразків військового обладнання держав-членів НАТО. У той же час, коли на порядок денний виходять зовсім нові вимоги, пов'язані з необхідністю військового втручання у справи іноземної держави або (особливо останнім часом) протистояння з асиметричним супротивником, завдання кількісного визначення майбутніх потреб значно ускладнюється. Сьогодні у військовому середовищі стали дуже популярними такі слова, як гнучкість та мобільність, але не зовсім зрозуміло, як їх перекласти на мову об'єктивних потреб, які можна пояснити і детально обґрунтувати. Дуже багато тут залежить від рівня амбіцій кожної окремої держави, а також від її бажання взяти на себе частину відповідальності за спільні операції, не пов'язані безпосередньо із захистом державної незалежності та територіальної цілісності. Крім того, зростання терористичної загрози привело до зміни оборонної політики у двох напрямках. По-перше, завдання захисту внутрішньої та зовнішньої безпеки стали розглядатися у єдиному спільному контексті і, по-друге, у процесі трансформації збройних сил головний акцент змістився у бік забезпечення їх найсучаснішими високотехнологічними засобами ведення війни. Бійці, що виконують свої завдання безпосередньо у зоні бойових дій, завжди ризикують своїм життям і потребують засобів захисту від мін та інших вибухонебезпечних пристроїв. Враховуючий новий досвід, отриманий у ході сучасних операцій, зокрема, велике навантаження та підвищену швидкість зносу військового обладнання, декілька держав внесли серйозні корективи до своїх програм військових закупівель.

Типова послідовність етапів процесу військових закупівель

У різних країнах масштаб участі парламентів у процесі прийняття рішень про військові закупівлі є дуже різним. У цьому сенсі Німеччина відрізняється від інших держав тим, що військовий бюджет розглядається парламентом дуже детально, тобто затвердженню підлягає кожна стаття бюджету і кожний запланований проект. У Нідерландах впроваджені стандартні процедури, що регламентують послідовність всіх етапів закупівельного процесу від початку до кінця. Перший контакт з парламентом відбувається тоді, коли загалом визначені оперативні потреби, тобто,

конкретний вид обладнання; приблизна кількість нового обладнання, необхідна для заміни старого обладнання, що вже вичерпало свій ресурс або не відповідає сучасним вимогам; оціночна вартість відповідного проекту та схема його фінансування у кожному бюджетному році.

Коли парламентський комітет з питань оборони вирішує прийняти відповідний документ до розгляду (тобто не відкидає його), на наступному етапі проводяться попередні дослідження з декількох питань. По-перше, оперативні вимоги треба трансформувати у технічні вимоги. По-друге, необхідно вивчити ринок відповідного обладнання та скласти перелік всіх потенційних постачальників. Якщо обладнання, яке відповідає поставленим вимогам, на ринку поки що не існує, необхідно скласти програму етапу конструкторських розробок разом з представниками промислових підприємств і, якщо це можливо, з іншими державами, зацікавленими у придбанні аналогічного обладнання.

На третьому етапі уважно вивчаються пропозиції зацікавлених постачальників і даються відповіді на такі питання: 1) У якій мірі вони відповідають поставленим технічним вимогам? 2) Чи пропонуються альтернативні шляхи забезпечення визначеної потреби? 3) Чи стоїть обладнання, яке пропонує постачальник, на озброєнні військових організацій інших країн і якщо так, то як його технічні можливості оцінюють користувачі? 4) Чи існує можливість спільного виробництва та можливість офсетних угод? Після детального аналізу цих питань складається список найбільш перспективних постачальників, з одним з яких буде укладено контракт.

На четвертому етапі відбуваються переговори з обраними постачальниками та за їх результатами починається процес підготовки до закупівельного процесу як такого, в ході якого іноді проводяться польові (експлуатаційні) випробування запропонованих постачальниками зразків обладнання. Потім департамент міністерства оборони з питань озброєнь та військової техніки порівнює ці зразки за різними критеріями. Якщо цим критеріям відповідають одразу декілька запропонованих зразків, здійснюється подальше порівняння за додатковими критеріями. Наприклад, зразки порівнюються з точки зору бойової ефективності та безпеки особового складу. Одночасно з цим міністерство економіки обговорює можливість спільного виробництва запропонованих зразків, а також можливість укладання офсетних угод поза межами відповідного проекту. З часом парламент підвищує свої вимоги до офсетних угод. У більшості випадків це означає, що кожний долар або євро, витрачений на закупівлю імпортного обладнання, має бути компенсований у вигляді контрактів на відповідну або навіть більшу суму, що мають бути укладені з підприємствами власної оборонної промисловості. Деякі дані, що використовуються на цьому етапі, мають лишатись закритими для суспільства, особливо коли це стосується технічних та тактичних можливостей зразків озброєнь. Однак, режим секретності має застосовуватись лише тоді, коли у цьому дійсно є необхідність, тому що більшу частину інформації, потрібної парламенту для прийняття рішень, можна знайти у спеціалізованих військових виданнях. Якщо все ж таки виникне потреба в ознайомленні з секретними матеріалами, для цього організуються спеціальні закриті наради або аналогічні заходи.

На заключному етапі організується активна кампанія з підтримки прийнятого рішення, іноді із залученням засобів масової інформації, членів парламенту та експертних організацій. З цією метою посадовці, що приймали рішення, відвідують підприємства або виступають на зборах громадськості. Саме на цьому етапі дуже важливо, щоб ті, хто задіяні у процесі прийнят-

тя рішень, не приймали ніяких подарунків або послуг, які можна було б розцінити як підкуп з метою отримання бажаного рішення. У різних країнах існують різні правила, що регламентують процес надання повноважень для підписання контрактів, іноді після направлення листа про наміри. Наприклад, у Нідерландах, контракти вартістю до €5 млн. мають право підписувати керівники відповідних видів збройних сил. Проекти вартістю до €25 млн. мають бути передбачені у загальній оборонній програмі, яку пропонує для розгляду і затвердження парламентом головнокомандувач збройних сил як особа, що відповідає за планування діяльності та можливостей збройних сил в цілому. Проекти вартістю від €25 млн. до €100 млн. підлягають затвердженню парламентським комітетом з питань оборони, але відповідальність за його подальше виконання несе керівництво відповідного виду збройних сил, за винятком випадків, коли проект визнається особливо важливим з політичної точки зору. Контракти вартістю понад €100 млн. перед підписанням мають затверджуватись парламентом, а контракти вартістю від €250 млн. перед поданням до парламенту затверджуються Кабінетом міністрів у повному складі.

Стандартні процедури, що регламентують діяльність на кожному з цих етапів, застосовують тільки декілька з країн НАТО. При цьому ситуація з розглядом та ухваленням законів більш-менш задовільна, але проблеми виникають, коли доходить до контролю за їх виконанням. Тільки законодавство Німеччини, Норвегії, Польщі та Великої Британії зобов'язує міністра оборони надавати парламентському комітетові з питань оборони інформацію про закупівельні проекти, вартість яких перевищує певний встановлений мінімум. У всіх цих країнах, за винятком Великої Британії, такі контракти не можуть укладатись без попереднього ухвалення парламентом. Участь парламентського комітету у процесі визначення військових потреб у новому обладнанні передбачена законодавством Канади, Чехії, Франції, Німеччини і Нідерландів. Законодавство Чехії, Норвегії та Нідерландів передбачає участь парламентського комітету і у діяльності, пов'язаній з порівнянням запропонованих технічних рішень від різних постачальників та обранням компанії, що буде здійснювати постачання необхідного обладнання в рамках конкретного контракту. Щодо участі парламентарів у процесі оцінки офсетних пропозицій, то такі випадки до сьогоднішнього дня мали місце тільки у Чехії та Нідерландах.⁴

Якість парламентського контролю за закупівельною діяльністю збройних сил залежить від кваліфікації людей, що цим займаються. Парламенти дуже рідко ініціюють власні дослідження закупівельних проектів з метою оцінки або перегляду офіційної точки зору. Набагато частіше організуються відповідні парламентські слухання. Тільки парламенти Франції та Німеччини делегують своїх представників у дослідницькі організації, де вони займаються виключно оборонними питаннями і допомагають парламенту приймати відповідні рішення.⁵

⁴ Див.: Willem F. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces – The National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Papers №. 2 (Geneva: DCAF, 2002) та Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Papers №. 5 (Geneva: DCAF, 2005). Тексти цих двох доповідей можна безкоштовно отримати на вебсайті www.dcaf.ch.

⁵ Див.: Van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*, 13-14.

Міжнародні механізми, джерела інформації та досвід

Оскільки часто буває таке, що у складі штатних працівників парламенту недостатньо фахівців з питань оборони і безпеки, парламенти вимушені залучати до відповідної аналітичної роботи незалежні інститути, експертні та науково-дослідні, а також неурядові організації. На міжнародному рівні найбільш авторитетною організацією з питань контролю за оборонними витратами, виробництвом озброєнь і міжнародними передачами озброєнь та військової техніки визнаний Стокгольмський міжнародний інститут досліджень проблем миру (SIPRI), який щорічно видає довідник з питань озброєнь, роззброєння та міжнародної безпеки (*SIPRI Yearbook on Armaments, Disarmament and International Security*). Таким же високим авторитетом у цій сфері користується Лондонський міжнародний інститут стратегічних досліджень (IISS), який публікує такі відомі видання, як *"Military Balance"* і *"Strategic Survey"*. В рамках Євросоюзу діє Інститут стратегічних досліджень ЄС (EU Institute for Strategic Studies), який розташований у Парижі. Цей інститут випускає цілу низку видань із серій *"Chaillot Papers"* та *"Occasional Papers"*, де висвітлюються різноманітні аспекти європейської міжнародної політики і політики безпеки (Common Foreign and Security Policy), а також організовує щорічні зустрічі директорів дослідницьких організації країн Європи з Генеральним Секретарем Ради Європейського Союзу та Верховним Комісаром ЄС з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки Хав'єром Соланою.⁶

Женевський центр ДКЗС сьогодні займається не тільки питаннями демократичного контролю збройних сил, але й більш загальними проблемами ефективного керівництва та реформування сфери безпеки. ДКЗС видає спеціалізовані посібники для членів парламенту, а також збірники матеріалів з питань організаційного будівництва збройних сил, де особлива увага приділяється проблемам відповідальності та прозорості процесів військових закупівель. Серед неурядових організацій аналогічними дослідженнями займаються Transparency International та SaferWorld.

У 2003 році при Раді Європи було створено Європейське оборонне агентство (European Defence Agency – EDA). Діяльність Агентства EDA спрямована на:

- сприяння діяльності з визначення завдань у сфері розвитку сил і засобів збройних сил країн ЄС та оцінки виконання ними своїх зобов'язань;
- сприяння діяльності з гармонізації оперативних потреб і впровадження ефективних та узгоджених (взаємосумісних) закупівельних процедур;
- пропонування багатосторонніх проектів, забезпечення координації та менеджмент конкретних програм;
- підтримку дослідницької діяльності у сфері військових технологій; координування та планування спільної діяльності; вивчення технічних рішень, спрямованих на забезпечення майбутніх оперативних потреб;

⁶ Див.: Burkard Scmitt, *European Arms Cooperation, Core Documents, Chaillot Papers* №. 59 (Paris: ISS, April 2003) Burkard Scmitt, *The European Union and Armaments. Getting a Bigger Bang for the Euro, Chaillot Papers* №. 63 (Paris: ISS, August 2003).

- сприяння діяльності з визначення і, у разі необхідності, реалізації ефективних заходів, спрямованих на розвиток промислово-технологічної бази оборонного сектору економіки та підвищення ефективності використання оборонного бюджету.⁷

За три роки своєї діяльності Агентству EDA вдалося досягти певних позитивних результатів. Зокрема, завдяки публікації інформаційних матеріалів про оборонні програми країн ЄС та відповідні тендери, дещо активізувалась діяльність на європейському ринку оборонної продукції, хоча діяльність з організації тендерів на міждержавному рівні поки що лишається дуже обмеженою. Крім того, EDA запропонувало країнам ЄС підтримати добровільний кодекс поведінки, який має пом'якшити ефект від застосування Статті 296 Договору про створення Європейського Союзу (ця стаття виключає оборонне виробництво зі сфери компетенції спільного ринку ЄС, тобто фактично вона дає державам-членам ЄС право діяти виключно у своїх національних інтересах, коли мова йде про виробництво і торгівлю продукцією військового призначення – *прим. перекладача*). Що стосується такого напрямку роботи, як наукові дослідження, то тут, на жаль, діяльність EDA була майже безрезультатною. Перед самим своїм закриттям Західноєвропейська група з питань озброєнь (Western European Armaments Group, попередниця EAD) мала у роботі спільних проєктів загальною вартістю €300 млн., але жоден з цих проєктів так і не був реалізований до кінця. Спільна інвестиційна програма EDA передбачала інвестицій всього на суму €54 млн., а результатом діяльності цієї програми стало лише зростання загального невдоволення з приводу нових правил гри у сфері захисту прав інтелектуальної власності.

Європейська комісія видала два розпорядження, одне з яких стосується регулювання ринків, що не підпадають під дію обмежень, встановлених відповідно до Статті 296, а друге має на меті спрощення транспортного сполучення між країнами ЄС. При цьому, Комісія підкреслила, що реструктуризація європейського ринку військового обладнання є абсолютно необхідною умовою його виживання в умовах глобалізації. Буде цікаво спостерігати за тим, якою буде реакція на ці розпорядження з боку Європарламенту. Деякі держави, зокрема Франція та Велика Британія, налягають на тому, що регулювання таких міждержавних питань, як Спільна міжнародна політика і політика безпеки або Європейська політика безпеки та оборони не входять до компетенції Європарламенту (а отже і Європейської Комісії). Верховний Комісар Хав'єр Солана постійно підтримує контакт з Європарламентом з цих питань, але їх обговорення у Парламенті іде дуже непросто. Все могло б бути зовсім інакше, якби ці розпорядження були видані у вигляді проєктів. Єдиним функціонуючим органом Західноєвропейського Союзу (Western European Union, WEU) після припинення існування Організації Амстердамського договору та створення ЄС залишається Асамблея Західноєвропейського Союзу. Асамблея WEU готує дуже якісні доповіді, але відсутність діалогу з Радою Європи ставить Асамблею у невизначене становище. Відповідно, члени Європарламенту не можуть здійснювати повноцінний контроль за реалізацією положень Спільної міжнародної політики і політики безпеки та Європейської політики безпеки та оборони. Якщо такий контроль з боку Європарламенту фактично відсутній, то виникає питання – а чи контролюється взагалі діяльність з реалізації європейської політики у цих сферах?

⁷ Див.: Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security* (Brussels/Geneva: CEPS/DCAF, 2006), та, зокрема, у главі 7 "Towards an EU Armaments Agency".

Корупція

Американський вчений Джозеф Най визначає корупцію як:

поведінку, спрямовану на зловживання службовими обов'язками у рамках суспільної ролі задля отримання особистої, матеріальної або службової вигоди; або скоєння порушень з метою здійснення певних видів впливу з корисливих міркувань. Проявами такої поведінки можуть бути хабарництво, кумівство (надання привілеїв своїм родичам або друзям) та незаконне присвоєння (розкрадання) державних коштів.⁸

Корупція пов'язана не тільки з порушенням правил перебування на державній посаді, але і з недотриманням загальноприйнятих етичних норм. Деякі з цих норм, наприклад, незаконність фінансуванні діяльності політичних партій, можуть з часом змінюватися. Визначення терміну "корупція" можна дати і з точки зору ринкової економіки. Тобто, обмін грошових коштів (капітал або ресурс) на рішення, які приватні гравці прагнуть отримати (попит), а державні службовці бажають продати (пропозиція), і при цьому зробити це таким чином, щоб не "пійматися на гарячому" (відповідальність). З точки зору суспільних інтересів, корупція – це порушення правил поведінки, коли інтереси отримання особистої вигоди превалюють над інтересами суспільства. Зростання корупції відбувається там, де деградують норми суспільної етики і там, де відсутні чіткі правила діяльності із захисту суспільних інтересів, коли відсутні ефективні механізми регулювання суспільної та приватної діяльності, які б гарантували певний рівень справедливості і прозорості.⁹

Корупція є явищем транснаціонального або навіть глобального масштабу, яке представляє собою потенційну загрозу для нормальної роботи системи влади та верховенства права. У результаті корупції ресурси, призначені для суспільних потреб, перетікають у кишені приватних осіб. Корупція приводить до порушення нормального процесу прийняття рішень та здійснення державними службовцями свої прямих посадових обов'язків. Корупція часто пов'язується з покупцями обладнання, а також з отримувачами допомоги для підтримки розвитку підприємства, організації або держави, але випадки корупційних дій мають місце і серед постачальників та надавачів допомоги. Боротьба з корупцією визнається як один з головних обов'язків будь-якої держави, неурядової організації або приватного підприємства. Прийняту у 2003 році Конвенцію ООН з боротьби з корупцією підписали 140 держав, 30 з яких згодом ратифікували цей документ, після чого він вступив у дію. Конвенція регулює правила повернення і відшкодування коштів, отриманих в результаті корупційних дій, але ефективність цього документу в решті решт залежатиме від того, наскільки активно держави, що підписали Конвенцію, та їх судові органи будуть застосовувати її положення і вимоги.

Під час засідання представників урядів країн-членів Світової організації торгівлі, яке відбулося у місті Доха у листопаді 2001 року, було визнано за необхідне укласти багатосторонню угоду про

⁸ Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The American Political Science Review* 61, № 2 (June 1967): 417-427.

⁹ Див.: Yves Mény, Luís de Souza, "Corruption: Political and Public Aspects," у збірнику *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ред. Neil J. Smelser та Пол Б. Болтес Paul B. Baltes (Oxford: Elsevier, 2001), 2824–30.

необхідність дотримання вимог прозорості під час здійснення державних закупівель. Учасники засідання дійшли згоди, що переговори з цього питання мають відбутись після конференції 2003 року у Канкуні "на основі рішення, що буде прийняте, та на основі чітких узгоджених домовленостей". При цьому, учасники засідання з країн, що розвиваються, наполягали на тому, що ці переговори не повинні обмежувати права країн при здійсненні державних закупівель надавати перевагу товарам власного виробництва і власним виробникам. Під час конференції у Канкуні ніяких конкретних домовленостей на першому етапі переговорів досягнуто не було. Тому це питання було передано на розгляд Генеральної ради, яка у 2004 році постановила, що, оскільки це питання не буде включатись у робочу програму (Doha Working Programme), то відповідні переговори під час конференції у місті Доха не відбудуться. З того часу Робоча група з питань прозорості державних закупівель (Working Group on Transparency in Government Procurement), яка була сформована під час Сінгапурської конференції у 1996 році, фактично не працює.

Ефективне керівництво передбачає прозорість у прийнятті рішень, а також зниження корупції до мінімального рівня. Кожний з цих двох чинників є обов'язковою передумовою іншого, але все ж таки це є два різні фактори. Ще до створення Європейського економічного співтовариства (Європейського союзу) у північній частині Європи був популярним вислів, що у державах, розташованих на південь від "оливкового кордону", застосовуються зовсім інші норми поведінки, що стосуються виконання встановлених правил та виплати податків державі. Тобто в одному суспільстві корупція має більш міцне коріння, ніж у іншому. У деяких суспільствах вважається цілком нормальним платити за певні послуги, навіть якщо надання таких послуг є прямим обов'язком відповідної посадової особи. Ця різниця у нормах поведінки стала особливо очевидною у процесі розширення НАТО і ЄС. Безпосередньо перед вступом до ЄС таких східноєвропейських країн, як Польща, Чехія та Латвія Європейська Комісія дійшла висновку, що корупція має міцне коріння у Польщі і є серйозною проблемою у Латвії та Чехії. Процес прийому до європейської спільноти Румунії трохи не зірвався через недосконалість системи здійснення правосуддя у цій державі. У багатьох країнах є дуже розповсюдженою практика підкупу співробітників дорожньої поліції (які, як правило, мають дуже низький рівень офіційних доходів) з метою уникнення штрафу за порушення правил дорожнього руху.

Підґрунтя для корупційних дій може виникнути у будь-якій організації (державній чи іншій), пов'язаній із закупівлями великих обсягів товарів або послуг. Такі дії можуть проявлятися у вигляді відмови від здійснення платежів за контрактами; виплати "комісійних" винагород або додаткових сум, що не проходять за офіційними рахунками; надання різноманітних послуг, не пов'язаних безпосередньо з контрактом (наприклад, організація туристичної подорожі); виплат до каси певної політичної партії або прямих виплат з метою здійснення впливу на рішення впливових посадовців. Масштабні корупційні дії часто здійснюються опосередковано, тобто через довірених осіб або інших посередників, з метою уникнення прямого контакту між постачальником та покупцем. Існує дуже багато шляхів здійснення впливу на закупівельні процеси без прямого порушення законодавства, і тут людській винахідливості немає меж. З огляду на це необхідно створити чіткі правила, що регламентували б речі, які дозволені і, навпаки, не дозволені при здійсненні закупівельної діяльності і які б встановлювали певну межу у контактах між посадовцями, що приймають рішення, і постачальниками.

Не існує ніяких свідчень того, що особи, які працюють у сфері оборони, більше схильні до корупційних дій, ніж працівники інших державних організацій. Але треба мати на увазі, що обо-

ронний бюджет є дуже вагомою часткою державного бюджету, і в ньому задіяні дуже багато людей. Тому не дивно, що випадки корупції тут мають місце досить часто. Виплати відносно невеликих сум хабарів більше мають місце у стосунках з правоохоронними органами, а не у військовій організації, тому що саме представники поліції набагато частіше мають справу з простими громадянами. Єдиною сферою діяльності, де посадовці та громадяни контактують між собою з військових питань, є сфера обов'язкового призову на військову службу. В даному випадку за допомогою корупційних дій громадяни можуть намагатися отримати звільнення або відстрочку від обов'язкової служби в армії або домовитись про проходження служби у конкретному регіоні. Що стосується військової організації, проявами корупції можна вважати випадки, коли посадовці займаються комерційною діяльністю шляхом продажу "на сторону" військового майна з метою привласнення отриманих коштів. Але на відміну від колег з інших державних організацій, що займаються закупівельною діяльністю, військові посадовці не можуть так легко маніпулювати даними про якість та експлуатаційний ресурс обладнання. Крім того, до складу департаментів з питань закупівель при міністерствах оборони більшості країн світу входять спеціальні контролюючі служби, які відслідковують всі процеси на кожному з етапів закупівельної діяльності. Однак, для того, щоб ці служби ефективно виконували свою роботу і щоб результати цієї роботи не мали негативного впливу на можливості кар'єрного зростання їх працівників, ці служби мають займати окреме місце, причому це місце має знаходитись поза межами системи військової ієрархії.

У військовій сфері проблема корупції існує і тоді, коли має місце лобювання власних інтересів з боку підприємств оборонної промисловості, саме існування яких залежить від отримання великих контрактів. Але великих контрактів дуже мало і, відповідно, чекати на них доводиться досить довго (деякі великі контракти іноді навіть називають "угодами століття"). Однак, у будь-якому випадку великий контракт неможливо отримати без багаторічної роботи і, відповідно, серйозних інвестицій у наукові дослідження та створення нових технологій. Тому ставки тут дуже високі, і кампанії з просування на ринку того чи іншого виробу ведуться дуже агресивно, у тому числі і на політичному рівні. Конкуренція стає особливо гострою, коли конкретну потребу здатні забезпечити одразу декілька виробників і коли на кінцеве рішення можуть мати вплив додаткові чинники, в тому числі і міркування політичної доцільності.¹⁰

Але як мають поводити себе у цій ситуації керівники держав та парламентарі, від яких залежить кінцеве рішення? Цілком зрозуміло, що для прийняття правильного рішення і члени парламенту, і лідери держави повинні мати якомога більше відповідної інформації. При цьому, дуже важливо, щоб вони уникали ситуацій, де на них може чинитися небажаний вплив з боку того чи іншого претендента на контракт. У процесі обрання виконавця контракту необхідно, щоб до всіх потенційних постачальників застосовувались одні й ті ж вимоги та критерії, принаймні на відбірковому етапі відповідного

¹⁰ Transparency International зазначає, що більше половини оборонних контрактів укладаються без попереднього тендеру. Як правило, це означає, що покупець отримує не найкращу з можливих угод. Конкурс обов'язково приводить до підвищення прозорості, але є сумніви, що він також приведе і до зниження корупції. Більше того, декілька країн підтримують власних виробників у процесі консолідації, який, як вони вважають, є необхідним для їх виживання.

тендеру. При цьому політичному керівництву міністерства оборони слід уникати прямих контактів з представниками зацікавлених постачальників, але міністру або державному секретареві з питань закупівель має бути надана можливість відвідувати підприємства виробників, однак, за умови, якщо це будуть підприємства всіх без винятку зацікавлених постачальників, пропозиції яких максимально відповідають поставленим вимогам. Щодо членів парламенту, вони мають менше обмежень у здійсненні контактів, але все ж таки було б доцільно, щоб парламентарі відвідували підприємства того чи іншого зацікавленого виробника не поодиноч, а у складі делегацій. Для уникнення небажаних ситуацій, де можуть мати місце спроби підкупу, доцільно було б організувати візити на підприємства делегацій у складі членів парламентського комітету з питань оборони. Або якщо мова йде про окремого члена парламенту, його мають супроводжувати військові представники інших політичних партій (тобто не тих партій, інтереси яких представляє у парламенті ця конкретна особа).

У державах, де вибори до парламенту відбуваються за мажоритарним принципом, а не за списками політичних партій, кожний з членів парламенту намагається лобіювати інтереси власного виборчого округу і, відповідно, інтереси великих підприємств, розташованих на відповідній території. У США результатом такої лобістської діяльності є окремі додатки до Закону про оборонні витрати. У інших державах цей вплив може здійснюватись більш опосередковано. Щоб мати змогу протистояти такому тискові, який завжди виправдовується намаганням зберегти робочі місця, міністр оборони та його головні радники мають ретельно проаналізувати і порівняти якісні та вартісні показники найбільш оптимальних технічних рішень перед тим, як подавати проект відповідної резолюції на розгляд та затвердження парламенту.

Боротьба з корупцією має здійснюватись як на рівні конкретних посадовців, так і на рівні всієї організації в цілому. Вироблення необхідних моральних якостей на індивідуальному рівні можна добитися шляхом відповідної виховної та освітньої роботи, коли ще на перших етапах своєї кар'єри посадовець отримує знання про моральні критерії та необхідність їх дотримання у своїй подальшій професійній діяльності. Організаціям і великим підприємствам слід запровадити власні кодекси поведінки, де буде чітко визначено, чого їх посадовці мають право очікувати від зацікавленого постачальника: запрошення на чашку кави або на вечерю, різдвяного подарунка або взагалі нічого. Значного позитивного результату у цьому відношенні вдалося досягти завдяки створенню кодексу політичної етики.¹¹ Відповідний предмет має зайняти одне з головних місць у програмах вищих навчальних закладів органів внутрішніх справ, щоб кожний окремий

¹¹ Додаток до Рекомендацій (2001)10 Комітету міністрів Ради Європи (Appended to Recommendation (2001)10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe), затверджений 19 вересня 2001 року. У пункті 19 цього Кодексу говориться: "Правоохоронні органи мають бути готові надати суспільству об'єктивну інформацію про свою діяльність, за винятком інформації, яка не підлягає розголошенню. Необхідно запровадити професійні принципи спілкування з засобами масової інформації". У пункті 20 говориться: "Правоохоронні органи повинні володіти ефективними засобами для забезпечення єдності та належного виконання членами підрозділів своїх професійних обов'язків та ін." Кодекс не дає визначення терміну "єдність". Немає у ньому жодної згадки про корупцію. Розробка таких деталей передається на розсуд керівництва кожного з підрозділів правоохоронних органів.

представник правоохоронних органів добре розумів та розділяв загальні цінності. При підготовці майбутніх офіцерів необхідно передбачати тренувальні заходи, де моделюються конкретні реальні ситуації, і де вони вимушені будуть приймати рішення складного морального вибору. У цьому контексті доцільно було б навести наступний приклад. Припустимо, що керівник поліцейського підрозділу має намір розширити площу свого офісу за рахунок будівництва додаткового приміщення. Але у той же час його жінка планує перебудувати своє кухонне приміщення. Постає питання: чи можливо у такому випадку замовити виконання робіт на цих двох об'єктах тій самій компанії? Більшість людей, очевидно, сказали б ні, тому що у них виникли б підозри відносно запропонованої вартості "кухонного" замовлення. Але додамо до цього рівняння новий елемент. Для виконання обох з цих замовлень компанії необхідно мати відповідний дозвіл від служби безпеки. Але, на жаль, такий дозвіл має тільки одна єдина компанія, що працює у відповідному регіоні. Чи зміниться у такому випадку ваша точка зору, і якщо так, які докази необхідні для того, щоб довести, що у даному випадку корупційний зв'язок відсутній? Звичайно, за нормальних обставин процес змагання за ці два замовлення мав би відбуватись відповідно до встановлених процедур. Ми навели цей конкретний приклад тільки для того, щоб показати, що ситуація, яка на перший погляд здається очевидною, насправді може виявитись зовсім іншою, якщо врахувати всі деталі та нюанси і логічно їх проаналізувати. Тобто це означає, що кінцеве рішення іноді може бути десь на межі між дозволеним та неприйнятним. Аналогічний підхід можна було б застосовувати при підготовці відповідних спеціалістів і для збройних сил.

Заклучні ремарки

Зміна акценту з колективної оборони у бік миротворчої діяльності мала величезний вплив на підходи до вирішення завдань оборони та безпеки. У цьому контексті необхідно відзначити дві важливі речі. По-перше, зростання загрози тероризму, організованої злочинності та нелегальної міграції змінило підходи до захисту державної безпеки. Відтепер завдання забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки все частіше розглядаються та вирішуються в єдиному спільному контексті. По-друге, це визнання того, що перед тим, як розпочинати роботи з відбудови та відновлення, необхідно спочатку забезпечити мінімальний рівень стабільності і безпеки. Більш проблематичним виглядає питання участі або неучасті окремих держав у операціях з підтримки миру, оскільки кожна держава вирішує ці питання, виходячи з власних міркувань та власного ставлення до конкретної країни, де має проводитись миротворча операція. Оскільки багато країн виявились неготовими до участі у ризикованих операціях, сьогодні існує серйозна проблема комплектування підрозділів Міжнародних сил сприяння безпеці ISAF (International Security Assistance Force) в Афганістані. До того ж, різні умови, які висувують різні держави для надання своїх підрозділів для участі у спільних операціях, змушують командування таких операцій постійно шукати шляхи до ефективного виконання поставлених завдань в умовах існуючих обмежень та дефіциту особового складу. Очевидно, що немає необхідності залучати абсолютно всі країни НАТО або Європейського Союзу до участі у кожній спільній операції. Але все ж існує необхідність планування спільних дій, що дасть змогу оперативно реагувати на ви-

никнення кризової ситуації у тому чи іншому регіоні світу. На рівні ЄС це можна було б зробити у рамках Лісабонської угоди, а після Бухарестського саміту НАТО та за підтримки нової американської адміністрації можна було б розглянути і можливість створення нової стратегічної доктрини Альянсу. На рівні кожної окремої держави рішення про участь у тій чи іншій спільній операції вимагатиме ще більш ретельної підготовки суспільства та законодавчої гілки влади. Це передбачає, у тому числі, активну участь в інформаційній кампанії відповідних парламентських комітетів. На даному етапі багатьом країнам Європи до цього ще дуже далеко. У більшості з цих держав існують ефективні процедури бюджетної і законотворчої діяльності, але участі у прийнятті політичних рішень парламенти багатьох країн майже не беруть. Водночас, відповідне інформування суспільства і парламенту через прес-конференції та регулярні доповіді про поточне становище є важливими інструментами підготовки громадської думки до визнання тих фактів, що більшість операцій потребуватимуть набагато більше часу та ресурсів і заберуть набагато більше людських життів, ніж очікувалося на початку.

І, нарешті, міжнародна спільнота має забезпечити краще координування діяльності різних урядових та неурядових організацій, що беруть участь у врегулюванні кризових ситуацій у тих чи інших регіонах світу. Ті методи, що застосовуються сьогодні, є далеко не найкращими з точки зору ефективності використаних на них ресурсів та коштів. І НАТО, і ЄС мають модернізувати у відповідності з новими геополітичними умовами свої стратегічні доктрини, які востаннє переглядалися, відповідно, у 1999 та 2003 роках. Європейський Союз розробив власні концепції реформування сектору безпеки, але аналогічних документів не мають ні НАТО, ні ООН. Досвід військових операцій в Іраку та Афганістані показує, що плани наступних етапів операції або стабілізаційних заходів після завершення військового етапу операції, а також плани відновлення, відбудови і реформування сектору безпеки країни, де відбувається операція, необхідно складати заздалегідь, тобто ще на початку самого першого етапу військової операції.¹² Ці етапи операції мають бути з самого початку передбачені у загальному комплексному плані й стати його невід'ємною складовою частиною, а не розглядатись як окремі етапи наступної діяльності у посткризовий період. В іншому випадку всі наші зусилля будуть мати лише тимчасовий ефект, а нові кризи будуть виникати знову і знову. Цей новий комплексний підхід – коли всі елементи безпеки, тобто військові дії, заходи з охорони громадського порядку, здійснення правосуддя, відбудова та подальший розвиток будуть розглядатись та реалізовуватись як частини єдиного цілого – має знайти своє відображення у діяльності урядів і парламентів наших країн. Саме таким чином ми зможемо забезпечити постійну підтримку наших військових організацій.

¹² Ці етапи також відомі як 3 D за першими літерами англійських слів "оборона" (Defence), "дипломатія" (Diplomacy) та "розвиток" (Development). У даному контексті термін "оборона" стосується ролі збройних сил на військовому етапі операції, а "дипломатія" – більш загальної сфери переговорів, стабілізації та створення фундаменту ефективного керівництва. Більше інформації зацікавлений читач може знайти у роботі Robbert Gabriëlse, "A 3D Approach to Security and Development," *Connections: The Quarterly Journal* 6, №. 2 (Summer 2007): 67-73.

Про авторів

Гарі Букур-Марку (Hari Bucur-Marcu)

Харі Букур-Марку працює науковим керівником Навчального центру НАТО (NATO Studies Center) в Бухаресті (Румунія). Він також є радником Міністерства закордонних справ Румунії. За 30 років своєї військової кар'єри пан Букур-Марку спеціалізувався, зокрема, у сфері оборонного планування та обіймав різні посади у НАТО та інших організаціях, що мають відношення до Альянсу. Останні п'ять років доктор Букур-Марку займається викладацькою діяльністю з предметів, пов'язаних з питаннями оборони та безпеки, а також проводить наукові дослідження з питань організаційного будівництва у военній сфері.

Філіпп Флурі (Philipp Fluri)

Доктор Філіпп Флурі працює заступником директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), а також виконавчим директором Центру ДКЗС у Брюсселі. У 1991 році він був зарахований у штат Міністерства оборони Швейцарії на посаду експерта з питань міжнародної безпеки. Доктор Флурі обіймав посади у Генеральному штабі та Генеральному секретаріаті з питань оборонної політики. У 1995-1996 Ф.Флурі працював експертом з питань демократизації та прав людини у складі Групи сприяння ОБСЄ у Чечні, а у 1996 році він виконував обов'язки особистого представника Діючого голови ОБСЄ з питань Карабахського конфлікту. У 1998 році доктор Флурі отримав посаду координатора з питань цивільно-військових відносин при Генеральному секретаріаті з питань оборонної політики та політики безпеки.

Герд Фрорат (Gerd Frorath)

Капітан I рангу ВМС Німеччини у відставці. Незалежний консультант з питань взаємозв'язків між сферою безпеки та економікою. За сорок років своєї військової кар'єри капітан Фрорат обіймав різні керівні посади, у тому числі начальника відділу військового бюджету, фінансового радника Головнокомандувача збройних сил і керівника Центру бухгалтерського обліку, фінансів та аналізу Збройних сил ФРН. Він також працював у апараті НАТО та інших міжнародних організацій, де займався питаннями військових операцій, а також фінансів/аудиту. Багатий досвід пана Фрората дозволяє йому брати активну участь у міжнародній діяльності, головним чином у країнах СНД, Південно-Східної Європи і Африки.

Ентоні Лоуренс (Anthony Lawrence)

Старший науковий співробітник Талліннського Міжнародного центру оборонних досліджень. Член Керівного штабу відділення підготовки офіцерів вищого командного складу Балтійського військового коледжу (м. Тарту, Естонія). До цього пан Лоуренс працював у Міністерстві оборони Великої Британії, де займався питаннями закупівельної діяльності, стратегії та планування, а також надавав консультаційні послуги Департаменту закупівель Міністерства оборони Естонії.

Віллем Ф. ван Екелен (Willem F. van Eekelen)

Свою кар'єру доктор Екелен починав як співробітник зовнішньополітичної служби Нідерландів. У 1977 році він був обраний до парламенту, а потім обіймав посади Державного секретаря з питань оборони, Державного секретаря у справах країн Європи та Міністра оборони. З 1989 по 1994 роки обіймав посаду Генерального Секретаря Західноєвропейського Союзу, а потім отримав пост сенатора Парламенту Нідерландів, який обіймав упродовж восьми років. Доктор Екелен входить до складу керівних органів Стокгольмського Міжнародного інституту досліджень проблем миру SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), Дослідницького центру проблем європейської безпеки CESS (Center for European Security Studies) та консультативного комітету Центру демократичного контролю над збройними силами ДКЗС. Доктор Екелен також входить до складу Консультативної комісії Нідерландів з питань євроінтеграції.

Валері Ратчев (Valeri Ratchev)

Дипломат, полковник Сухопутних військ у відставці. Визнаний експерт у сфері державної та міжнародної безпеки, реформування і планування розвитку збройних сил, цивільно-військових відносин та врегулювання кризових ситуацій. Має низку публікацій з вищевказаних питань та виступає з лекціями на ці теми у навчальних закладах Болгарії, Європи та Америки. Посол Ратчев брав участь у реалізації низки міжнародних програм на території України, Молдови, Вірменії, Індонезії, Непалу та інших держав світу. Останнім часом В.Ратчев спеціалізується у таких сферах, як застосування різних моделей воєнно-політичної ситуації у процесі довгострокового планування розвитку збройних сил, впровадження методів оборонного планування на основі аналізу спроможностей збройних сил (capability-based planning), а також розробка комплексної "інтегрованої" структури Міністерства оборони Болгарії.

Тодор Тагарев (Todor Tagarev)

Старший науковий співробітник Академії наук Болгарії, директор програм Дослідницького центру проблем державної безпеки та оборони, асоційований старший науковий співробітник з питань оборонного менеджменту Центру ДКЗС, радник Міністерства оборони і Генерального штабу Збройних Сил України. До цього доктор Тагарев працював директором департаменту оборонного планування та стратегії озброєння Міністерства оборони Болгарії і очолював факультет оборонного менеджменту та управління будівництвом збройних сил Військово-штабного коледжу ім. Г.С.Раковського у Софії. Доктор Тагарев є головним редактором міжнародного журналу "Інформація та безпека" (*Information and Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>)

Джек Тредденік (Jack Treddenick)

Директор просвітницько-інформаційних і спеціальних проектів та викладач оборонної економіки Європейського дослідницького центру проблем безпеки ім. Джорджа К. Маршалла (м. Гарміш-Партенкірхен, Німеччина). Раніше доктор Тредденік упродовж багатьох

років викладав на політико-економічному факультеті Королівського військового коледжу Канади. Він також працює позаштатним експертом з оборонних питань у Абердинському університеті (Шотландія) і науковим керівником у військовому коледжі НАТО у Римі. Сьогодні доктор Тредденік займається науковими дослідженнями та публікаціями у сфері міжнародної безпеки й економіки військової діяльності, де приділяє особливу увагу таким питанням, як оборонний менеджмент, трансформація оборонного сектору та стабілізаційні операції.

Усі права захищені. Будь-яке відтворення, зберігання у будь-якій інформаційно-пошуковій системі або подальша передача будь-якої з частин цієї публікації у будь-якому вигляді та з використанням будь-яких засобів і пристроїв (електронних, механічних, фотокопіювальних, записуючих та ін.) дозволяється тільки за умови попереднього дозволу Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Подальше розповсюдження цієї публікації дозволяється тільки за умови, якщо вона не буде, шляхом угоди або будь-яким іншим шляхом, надаватись у тимчасове користування, продаватись, здаватись в прокат або поширюватись будь-яким іншим чином без попередньої згоди видавця. Розповсюдження цієї публікації з дотриманням вищевказаних вимог дозволяється за умови збереження оригінального оформлення та обкладинки і дотримання аналогічних вимог з боку кожного наступного видавця.

Під редакцією Гарі Букур-Марку, Філіппа Флурі та Тодора Тарарева, *Defence Management: An Introduction* (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009). 214 сторінок, 25 малюнків, 1 таблиця.

«Менеджмент безпеки та оборони» №1

Мова оригінальної версії: англійська. Женева, 2009

Видання українською мовою здійснене:

Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння та
інформаційно-консалтинговою компанією Defense Express Group
Київ, 2010

Наклад 1000 примірників

ISBN 978-966-96910-4-0



9 789669 691040 >