

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ: ДОСВІД ПЕНТАГОНУ



Леонід ПОЛЯКОВ,
незалежний експерт,
консультант воєнних програм Центру Разумкова

Сьогодні принцип демократичного цивільного контролю над військовими, коли цивільні беруть на себе відповідальність за національну оборону та безпеку, є загальноприйнятою нормою, яка не вимагає детального обґрунтування, що знадобилося б ще 10-15 років тому. Водночас, останні глобальні події у сфері оборони зробили актуальним наступний пріоритет – перехід від простого впровадження цивільного демократичного контролю до забезпечення його ефективності.

Для американських військових необхідність пристосовуватися протягом попереднього десятиріччя до змін у геостратегічному середовищі після холодної війни, ускладнена в поточному десятиріччі навантаженням через участь одночасно у двох військових операціях в Іраку та Афганістані, звичайно, прискорила пошук нових шляхів і методів організації підтримки та управління бойовими частинами. Окремі результати цього пошуку – швидкий розвиток бойових дій із застосуванням роботів і безпілотних апаратів, широке використання в зоні бойових дій цивільних підрядників за контрактом, зростаюча роль боєготових резервів тощо – широко коментували ЗМІ.

Зусилля з підвищення ефективності цивільного керівництва в Пентагоні такого розголосу не набули. Ці заходи теж були дуже енергійними, рішучими, іноді суперечливими, але за важливістю вони не поступалися запровадженню “роботизації” чи “цивільної контрактизації”. Їх суть полягає в забезпеченні кращої мотивації близько 700 тис. цивільних службовців Пентагону та ефективнішої організації їх професійного розвитку – насамперед це стосується близько 2 000 посадовців, які, перебуваючи на вищих щаблях, визначають якість цивільного контролю.

Ці заходи контрастують зі станом справ у Міністерстві оборони України, де створення ефективної системи демократичного цивільного контролю досі відстає від кращого світового досвіду. Нижче наводяться деякі думки з приводу поточних заходів зі зміцнення цивільного контролю в Міністерстві оборони США і придатності цього досвіду для України¹.

Дійсно, після публікації ґрунтовного дослідження Центру Разумкова “Демократичний цивільний контроль над Збройними Силами в Україні: шлях від форми до змісту” (жовтень 2000р.) увага громадськості та експертного середовища в Україні дещо змістилася з ширших питань готовності військ і запровадження цивільного контролю до більш специфічних проєктів професіоналізації, вступу до НАТО, модернізації озброєнь, утилізації застарілих боєприпасів, забезпечення житлом та інших проблем.

Час підтвердив необхідність не забувати про деякі засади цивільного контролю. Створення цивільних міністерств оборони в посткомуністичних країнах

було не лише формальною даниною стандартам сучасного демократичного врядування. Насамперед вони виконали ключову функцію цивільного контролю над військовими. Демократія, у справжньому її сенсі, означає (серед іншого) підзвітність громадськості. Іншими словами, від окремих урядових чиновників і структур очікують законних та ефективних дій, прозорості для контролю з боку парламенту, ЗМІ і суспільства. В цьому полягає відмінність від авторитарного чи тоталітарного режимів, у рамках яких міністерство оборони (МО) в більшості випадків очолює діючий генерал, який безпосередньо відповідає лише перед главою держави, котрий теж дуже часто носить форму чи в інший спосіб є причетним до військової служби.

¹ Автор вдячний пану Дж.Гріну (*James Greene*) за підтримку в підготовці цієї статті та доктору Л.Гайді (*Lubomyr Hajda*) за редакторську допомогу.

Демократичний цивільний контроль також означає, що цивільна влада в МО бере на себе відповідальність за стан оборони країни, готовність, оснащення та моральний дух збройних сил. Щоб цивільний контроль був дієвим, цивільні мають підтримувати тісний зв'язок з військовими, але залишатися за межами їх корпоративної спільноти, забезпечуючи виділення необхідних ресурсів в інтересах оборони, ефективної кадрової політики та інших управлінських задач. Від цивільного керівництва МО очікують розробки загальної політики, адміністративного управління, правового забезпечення, постачання матеріальних засобів, виконання бюджетних функцій, залишаючи військовим властиві їм завдання підготовки військ, планування і проведення операцій.

Наведена істина стосується всіх демократій – чи то США, чи України. Ефективне цивільне керівництво (або його відсутність) визначає успіх (чи провал) у всіх секторах забезпечення національної оборони. Але критерій ефективності цивільного персоналу в МО в багатьох аспектах нагадує оцінку ефективності військових у Генеральному штабі, з якими він працює. Ефективність цивільного персоналу МО визначається, крім володіння особливими особистими комунікативними, управлінськими та політичними якостями, наявністю дієвої системи відбору, мотивації і підготовки, яка дозволяє набувати необхідних вмінь і навичок через особистий досвід та відповідні форми навчання і вдосконалення.

Цивільна служба в МО США: пошук шляхів удосконалення

Американська система цивільного контролю, що діє і розвивається десятиліттями, може здаватися цілком сформованою – як для України, де навіть після 10 років цивільний контроль лише впроваджується. Але деякі американські експерти, наприклад, Е.Картер, піддавали її критиці².

Так, Е.Картер стверджував, що важливі питання безпеки в США вимагають перегляду. Зокрема, він наполягав на більшій участі Президента в керівництві обороною: *“Не треба далеко ходити, щоб переконатися, що наступний президент повинен звернути увагу на свою роль розпорядника засобів, а не лише постановника задач”*³.

Його головна теза: установи, що підтримують і доповнюють війська, часто не відповідають нинішнім і майбутнім вимогам. Він сформулював загальну проблему кадрової політики у сфері керівництва безпекою наступним чином: *“Кращі люди відмовляються служити на всіх рівнях влади, від вищих політичних посад до цивільної і військової служби, оскільки умови державної служби часто принижують і розчаровують. Хороші кадри залишають уряд, а ті, що залишаються, часто відчують обмеження свого потенціалу творчого управління”*.

Що стосується Пентагону, то Е.Картер зауважував: *“Система цивільного персоналу МО потребує ще глибокої реформи. На відміну від військової системи, цивільна система вже певний час демонструє не найкращу якість. Ця система відірвана від ринку робочої сили й динамічних потреб МО. Гірше того, вона обмежує професійний розвиток і новаторство працівників”*.



Водночас, як експерт, Е.Картер запропонував своє бачення створення більш ефективної і гнучкої системи цивільного персоналу: *“Нова система мала б гнучкіші правила оплати, найму, пенсійного забезпечення та інші положення, які дозволяли б людям вступати, залишити і знову вступати на урядову службу. Цивільна система має зв'язати винагороду з виконанням обов'язків ... Також вона має забезпечити професійну підготовку ...”*.

Варто зауважити, що керівництво Пентагону за Міністра оборони Д.Рамсфельда, особливо після подій 11 вересня 2001р., що сталися невдовзі після публікації критичних коментарів Е.Картера, дійсно взялося за запровадження ряду запропонованих та інших заходів.

Конгрес підтримав Пентагон, запровадивши для кращої мотивації вищих посадовців МО систему оплати “за виконання”, яка з часом мала поширитися на всіх цивільних держслужбовців⁴. Це мало створити набагато більші фінансові стимули як для професійних держслужбовців, так і для політичних призначенців, а також – надати керівникам більше гнучкості в застосуванні цих стимулів (аж до рівня зарплати заступника Міністра оборони). Було ухвалене спеціальне положення, яке дозволяло приймати на роботу певну кількість (до 300) вкрай потрібних талановитих фахівців із зарплатою, що сягає рівня оплати праці віце-президента.

Звичайно, не всі вищі посадовці зраділи, до Конгресу надійшло багато скарг. Конгрес, своєю чергою, звертався до Міністра оборони (Д.Рамсфельда, пізніше – Р.Гейтса) з проханнями пояснити та вимогами розглянути й переглянути окремі практики. На час приходу Адміністрації Президента Б.Обама було ясно, що справді потрібні деякі корективи, щоб обмежити суб'єктивізм керівників у застосуванні критеріїв оплати “за виконання”. Але сам гнучкий підхід поєднання оплати з виконанням, імовірно, залишиться, і навряд чи система зарплат повністю повернеться до попереднього, загалом не заохочувального бюрократичного стану.

З іншого боку, там, де були вкрай потрібні досвідчені цивільні експерти, але бракувало кваліфікованих цивільних службовців, Пентагон суттєво розширив

² Е.Картер (Ashton Carter) – колишній помічник Міністра оборони з політики міжнародної безпеки під час першої каденції Б.Клінтона. 18 березня 2009р. висунений Президентом Б.Обамою на посаду заступника Міністра оборони з питань закупівель, технологій і матеріально-технічного забезпечення.

Доречно зазначити, що Е.Картер наприкінці лютого 2000р. у складі делегації на чолі з колишнім Міністром оборони В.Перрі відвідав Центр Разумкова. (Див. “Національна безпека і оборона”, 2000, №2, фото с.39). Під час зустрічі з експертами Центру обговорювалися саме питання демократичного цивільного контролю.

³ Тут і далі тези Е.Картера цитуються за виданням: Ashton B. Carter. *Keeping America's Military Edge*. – Foreign Affairs, vol.80, no.1, January/February 2001, pp.90-105.

⁴ Загальне число вищих посадовців (*senior executive service, SES*) – понад 1 200 осіб. Вищі посадовці приблизно відповідають генеральським посадам. Їх український еквівалент (оскільки Україна досі не має звання бригадного генерала) приблизно відповідає посадам цивільних держслужбовців від керівника відділу/заступника керівника управління й вище.



залучення приватних військових підрядників. Щоб швидко та ефективно заповнити вакантні посади урядових чиновників середньої і нижчої ланки та підтримати високу якість колективних дій, він дозволив підрядникам значно більший доступ до таких чутливих сфер, як розвідка чи закупівлі. Однак, з часом функціонування державних службовців і приватних підрядників настільки переплелися, що у 2008р. Головне бюджетно-контрольне управління США висловило стурбованість ситуацією, коли в Сухопутних Військах США підрядники часто підміняли урядових чиновників під час прийняття рішень, на що вони не мали достатніх повноважень⁵.

Тому МО вирішило відмовитися від ширшого залучення приватного сектору і знову звернути більшу увагу на урядових чиновників. Такі зміни Конгресу запропонував Міністр Р.Гейтс у бюджетній пропозиції МО США на 2010р. Як зазначали деякі оглядачі: *“Бюджет припинив контрактний бум, що розпочався після терактів 2001р., коли частка приватних підрядників зростає до 39% усіх зайнятих у Пентагоні. Гейтс казав, що він бажає скоротити їх частку до рівня, що був до 11 вересня – 26%. В Уряді заявляли, що наймуть 13 тис. цивільних службовців для заміни підрядників у наступному році та до 39 тис. – в наступні п'ять років”*⁶.

Із наведених прикладів випливає, що хоча ці реформи в цивільному керівництві Пентагону в короткостроковій перспективі вирішили окремі проблеми, але водночас не кожне швидке й рішуче вирішення питань мотивації і гнучкості стосовно цивільних службовців легко проходить тест на витривалість у середовищі повсякденної роботи.

Проте, здійснюючи третій серйозний крок до підвищення ефективності цивільного контролю, тобто зміцнення системи цивільної професійної підготовки, Пентагон, здається, зумів знайти вірне рішення. В пошуку оптимальної моделі покращення було досягнуто через такі заходи, як розширення загальних знань цивільних службовців про національну безпеку; ознайомлення керівників середньої ланки зі спільним веденням бойових дій та міжвідомчою взаємодією; а головне – підвищення рівня програм удосконалення цивільних керівників до рівня відповідних програм для військових.

Удосконалення професійної підготовки цивільних керівників вищої ланки

Формально, коли з критикою виступив Е.Картер, програми підготовки для цивільних керівників середньої ланки (*Executive Leader Development Program, ELDP*) та керівників вищої ланки (*Defense Leadership and Management Program, DLAMP*) вже існували. Але кар'єра цивільного посадовця значно менше залежала від професійної освіти, ніж військового. Як наслідок, попередній підхід до професійного розвитку вищих посадовців – помітно менш дієвий і менш пов'язаний з критеріями кар'єрного росту – дедалі більше розглядався як перешкода для створення справді “тотальних сил”⁷.

Як зазначалося у звіті Ради у справах оборони (*Defense Business Board*) МО США у травні 2006р.: *“...У міністерстві фактично немає концепції “удосконалення керівників” для вищих посадовців. Удосконалення керівників недофінансується, недооцінюється і недовикористовується. Учасники заходів удосконалення – або самовисувачі, або їх організація відряджає їх тому, що без них можна обійтись. Інша ситуація в офіцерському корпусі, де удосконалення є обов'язковим етапом або передумовою підвищення, причому пріоритет надають тим, хто має вищий потенціал. Ситуація може змінитись, якщо буде поставлене завдання розвинути потенціал цивільних керівників з тим, щоб вони були рівноцінними партнерами військових у виконанні завдань Міністерства. Найгострішою є потреба удосконалення загальних управлінських навичок для осіб, які мають потенціал і бажання просуватися щаблями кар'єри”*⁸.

Це спостереження підтвердило й без того очевидну потребу реформування. Заходи з удосконалення програми *DLAMP* здійснювалися протягом обох каденцій Президента Дж.Буша. Вони зробили її ширшою (з більшим числом учасників нижчих ланок), тривалішою (загалом близько п'яти років) і змістовнішою (обов'язковий курс професійної військової освіти вищого рівня, курси вивчення національної безпеки та господарської діяльності).

У середині десятиріччя у програмі за трьома різними напрямками (залежно від рівня освіти) брали участь сотні високопоставлених осіб, що, безумовно, ускладнювало керівництво нею. Бракувало також достатнього зв'язку між освітою в рамках *DLAMP* і кар'єрою.

Тому у 2007р., після того, як Д.Рамсфельда на чолі МО США заступив Р.Гейтс, програму знову вдосконалили, цього разу зробивши її більш стислою (два роки замість п'яти), сконцентрованою (два напрями замість трьох), але й більш жорсткою в частині вимог. Ця програма отримала назву Програми підготовки вищих посадовців у сфері оборони (*Defense Senior Leadership Development Program, DSLDP*) і була розрахована приблизно на 100 учасників, відібраних з-поміж 120 кандидатів.

Кандидати, зокрема, мають продемонструвати найвищі лідерські здібності та виняткові результати, мати не менше року (бажано більше) серйозного управлінського досвіду та надати рекомендацію керівника. Вони повинні мати посаду на одному з двох рівнів держслужби (*GS-14* чи *GS-15*, що приблизно відповідає військовим званням підполковника та полковника), з можливістю кар'єрного росту до вищого посадовця категорії *SES* (цивільний відповідник генеральських звань), і мати допуск до цілком таємних документів. Крім того, вони мають підписати контракт, який засвідчує згоду на переведення до іншого місця служби та її продовження після завершення навчання на термін, що може бути втричі більшим за тривалість програми.

⁵ Government Accountability Office “*Defense Contracting: Army Case Study Delineates Concerns with Use of Contractors as Contract Specialists*”. – GAO-08-360, March 2008, www.gao.gov/new.items/d08360.pdf

⁶ Hedgpeth D. *Contracting Boom Could Fizzle Out: Jobs Would Return to Pentagon*. – Washington Post, April 7, 2009.

⁷ Концепція тотальних сил загалом означає, що всі компоненти МО (регулярні сили, Національна гвардія, резерви, цивільні урядовці та підрядники) відповідають однаково високому стандартам.

⁸ Defense Business Board. *Report to the Secretary of Defense: Shaping and Utilizing the SES Corps Task Group*. – Recommendations regarding better utilization and overall executive selection, development, performance pay, and retention of the Senior Executive Service (SES) in the Department of Defense, May 2006, p.16.



Учасники програми за два роки мають пройти, разом зі старшими офіцерами (підполковниками, полковниками, бригадними генералами), 10-місячний курс в одному з п'яти провідних військових коледжів (Коледж Сухопутних військ, Коледж Військово-морських сил, Коледж Військово-повітряних сил, Національний військовий коледж або Промисловий коледж Збройних сил) і взяти участь у спеціально підібраних семінарах з управління. Від них також вимагатиметься особистий розвиток (тобто виконання індивідуального плану професійного росту).

Семінари *DSLDP* (№1 – спільне управління; №2 – міжвідомче управління; №3 – багатонаціональне управління; №4 – заключний) проводитимуться в єдиному Центрі підготовки керівників у сфері оборони (*Defense Executive Management Training Center, DEMTC*), де учасники повинні будуть збиратися чотири рази на 3-5-денні семінари з розгляду реальних ситуацій і питань, що постають перед Міністерством.

У *DSLDP* зазначено, що формально успішне завершення програми не гарантує підвищення. Проте, зазначається також, що випускники *DSLDP* будуть “дуже конкурентними” для відповідальних посад. У будь-якому разі очевидно, що за дещо м'якших вимог до цивільних керівників МО в частині віку, тривалості служби на посаді чи фізичної підготовки, їх професійні характеристики (освіта, мобільність, досвід роботи) дуже наближені до вимог, що висуваються до керівників, які перебувають на дійсній військовій службі.

Стан справ в Україні

В Україні більш-менш помітний прогрес у запровадженні системи демократичного цивільного контролю з'явився лише у 2002р., коли українське політичне керівництво вирішило оголосити курс України на вступ до НАТО. Приблизно тоді ж відзначені перші спроби організувати професійну освіту та підвищення кваліфікації цивільних службовців МО. Уряд прийняв рішення⁹ організувати 10-місячний очний курс професійної військової підготовки (18 місяців заочно) в Національній академії оборони (з 2008р. – Університет)¹⁰.

Невдовзі, у 2003-2004рр., в Україні за підтримки фахівців НАТО було вперше здійснено Стратегічний оборонний огляд. Він показав важливість створення ефективної системи цивільного контролю над Збройними Силами. Першим практичним результатом на цьому етапі стала реорганізація головних управлінь МО, керованих військовими, в департаменти, керовані цивільним персоналом. Керівництво МО стало переважно цивільним, було створено ключову структуру цивільного МО (Департамент воєнної політики і стратегічного планування). Проте, на цьому етапі зміни мали переважно структурний характер; не вистачало кваліфікованого цивільного персоналу для виконання функцій МО, бракувало розроблених процедур і методик, особливо у сферах розробки політики і стратегічного планування, оборонної дипломатії, бюджетного процесу та управління ресурсами.

Прихід у лютому 2005р. до МО нової команди на чолі з Міністром А.Гриценком дав можливість розпочати перші системні зміни. Власне, у 2005р. було

завершене створення нового Міністерства оборони, керованого цивільними. Була схвалена практика призначення цивільних осіб на посади Міністра і заступників Міністра оборони, запроваджені стандарти всіх важливих функцій цивільного МО.

Але нові структури з новими функціями потребували нових людей, особливо для цивільної державної служби. Можливості з підготовки цивільних спеціалістів у Національній академії державного управління (під егідою президентського Секретаріату), Національній академії оборони України (під егідою МО) та Європейському центрі дослідження безпеки ім.Дж.Маршалла (в Гарміш-Партенкірхені, Німеччина) не використовувалися на повну потужність і тому не дали потрібного числа професійних цивільних службовців, а також виявилися недостатньо гнучкими для задоволення зростаючих потреб МО та інших структур безпеки.

Щоб допомогти Україні задовольнити її потреби, в жовтні 2005р. НАТО ініціював Програму професійної підготовки, яка передбачала надання коштів і можливостей для підготовки українського цивільного персоналу (а в деяких випадках – і військового) для сфери безпеки. Під наглядом голови Офісу зв'язку НАТО, керівника національної програми НАТО та спеціального радника з питань оборони від Великої Британії, разом з представниками відповідних українських органів, було розроблено схему вимог та організовано допомогу у відборі, навчанні за кордоном і призначенні цивільних службовців. У результаті, до 2007-2008рр. вдалося задовольнити першочергові потреби в цивільному персоналі, здатному ефективно виконувати повсякденні функції демократичного контролю над військовими.

ВИСНОВКИ

На цей час можна виокремити три головні заходи з реформування цивільного керівництва в Пентагоні, які мають практичну цінність для України: більша диференціація оплати цивільних залежно від оцінки діяльності; широке залучення приватних оборонних підприємств для компенсації браку досвіду в окремих термінових випадках; та, останнє й головне, вдосконалення системи професійної підготовки цивільних службовців, насамперед вищої ланки.

Зрозуміло, що з часом резерв відставних військових у МО України, які мають необхідну освіту, досвід і готові зробити внесок в оборону країни в якості цивільних після звільнення з дійсної військової служби, зменшиться. Цінність працездатних професійних військових, очевидно, зростає. Тому коли резерв освічених відставних офіцерів зменшиться, потрібно буде більше зусиль для забезпечення ефективного цивільного керівництва вищого рівня в оборонному секторі. Іншими словами, знадобиться більше зусиль, щоб створити дієздатну систему підготовки професійних цивільних кадрів у сфері безпеки та оборони.

Досвід Пентагону з удосконалення цивільного керівництва може виявитись корисним для України. Він міг би допомогти привернути увагу до таких самих потреб України та налагодити якісну систему професійної підготовки цивільного персоналу. ■

⁹ Див.: Постанова КМУ №1749 від 11 листопада 2002р.

¹⁰ Через бюджетні обмеження, з одного боку, та досі наявний надлишок освічених офіцерів запасу, готових продовжити роботу в МО в якості цивільних, – з іншого, це рішення ще належить повністю виконати в рамках більш системної національної програми цивільної підготовки.