

УДК 338.43

С. В. Насонов

ФГКВОУ ВО «Военная академия материально-технического обеспечения им. генерала армии А.В. Хрулёва», Санкт-Петербург

Ю. А. Оболенская

ФГКВОУ ВО «Военная академия материально-технического обеспечения им. генерала армии А.В. Хрулёва», Санкт-Петербург, e-mail: obolenskaya_30.07@mail.ru

М. А. Сафиханов

ФГКВОУ ВО «Вольский Военный институт материального обеспечения» (филиал ФГКВОУ ВО «Военная академия материально-технического обеспечения им. генерала армии А.В. Хрулёва»), Вольск, e-mail: irina.safihanova@mail.ru

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННЫХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ЛОГИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Ключевые слова: система продовольственного обеспечения, Вооруженные Силы Российской Федерации, Росрезерв.

В статье представлен авторский взгляд на целесообразность привлечения Росрезерва для выполнения логистических функций в интересах повышения эффективности системы продовольственного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации (ВС РФ). Показано, что сотрудничество военной организации государства с Росрезервом позволит отказаться от выполнения не свойственных ВС РФ функций (закупка продовольствия, организация его длительного хранения, освежения, распределения и проч.) и при этом избежать конфликта моделей организации деятельности, характерного для привлечения в интересах ВС РФ частных коммерческих логистических операторов (поскольку в этом случае взаимодействие будет носить не квазирыночный, а межведомственный характер, что в современных условиях является более надежным способом организации материально-технического обеспечения военных потребителей). Описаны возможные преимущества Росрезерва как внешнего логистического оператора системы продовольственного обеспечения ВС РФ. Кроме того, рассмотрена целесообразность привлечения Росрезерва в качестве координатора агропродовольственных производственно-логистических цепочек (аграрных фильеров) в интересах ВС РФ. Представлен анализ рисков, которые создает для ВС РФ сотрудничество с Росрезервом. Сформулированы рекомендации по устранению этих рисков в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Введение

Стоящая перед Российской Федерацией задача обеспечения национальной безопасности в условиях геополитического давления требует для своего решения максимально эффективного функционирования Вооруженных Сил Российской Федерации (ВС РФ). Одним из ключевых условий эффективности ВС РФ является бесперебойная деятельность системы продовольственного обеспечения. По этой причине необходимо уделять особое внимание совершенствованию деятельности данной системы.

На сегодняшний день существует значительное число публикаций, в которых рассматриваются различные инструменты повышения эффективности системы продовольственного обеспечения ВС РФ. Однако в них не иссле-

дуется целесообразность привлечения к организации продовольственного обеспечения войск (сил) специализированной государственной структуры, ответственной за хранение стратегического государственного резерва (в т. ч. и продовольственного) – Росрезерва.

Цель исследования. Обоснование целесообразности привлечения ресурсов и компетенций Росрезерва для повышения эффективности системы продовольственного обеспечения ВС РФ.

Материал и методы исследования

В силу закрытости информации о деятельности Росрезерва и системы продовольственного обеспечения ВС РФ нами использовались открытые публикации общего характера, описывающие функционирование Росрезерва

и системы продовольственного обеспечения войск (сил). При проведении исследования применялись общенаучные методы анализа и синтеза.

Результаты исследования и их обсуждение

При разработке рекомендаций по использованию потенциала Росрезерва как инструмента повышения эффективности организации продовольственного обеспечения ВС РФ необходимо, по нашему мнению, опираться на следующие ключевые положения:

1. В настоящее время общемировой тенденцией (и Россия в течение определенного времени также ей следовала) развития систем снабжения войск (сил) стал вывод этих систем из-под полного контроля и ответственности национальной военной организации и перевод их (полностью или частично) под управление профильных организаций [1–6]. Важным преимуществом такого подхода становится высвобождение национальных вооруженных сил от выполнения непрофильных функций (и, как следствие, снижение прямых затрат на обеспечение функционирования военной организации) в сочетании с повышением качества их выполнения [3].

2. Однако, как показала практика избыточного применения аутсорсинга в системе ВС РФ, полная передача непрофильных функций на выполнение специализированному гражданскому оператору в некоторых случаях влечет за собой ухудшение качества выполнения этих функций с точки зрения военного заказчика [3]. Это связано с несоответствием моделей функционирования военной организации государства и коммерческих компаний. Данное несоответствие, хотя и учитывалось при внедрении аутсорсинга в военной сфере в нашей стране, до конца преодолено не было. Как следствие, органы военного управления перестали рассматривать аутсорсинг как перспективный инструмент повышения качества выполнения непрофильных (обеспечивающих) функций, и сфера его применения в войсках стала сокращаться. Отметим, что это означает, что система обеспечения ВС РФ развивается в противоположном мировым тенденциям направлении, – при-

влечение частных операторов для обслуживания потребностей вооруженных сил в армиях ведущих зарубежных государств идет по нарастающей [6], хотя проблемы с использованием аутсорсинга в войсках наблюдались и там [7].

3. Тем не менее, следует помнить, что освобождение какой-либо из государственных организаций от выполнения непрофильных для нее функций не означает в обязательном порядке передачи этих функций внешнему коммерческому оператору. Система государственного управления ведущих стран мира, как правило, столь разветвлена, что в ней практически наверняка существует орган исполнительной власти, для которого данные функции являются профильными. Это связано со сложностью задач, стоящих перед современными государствами. С одной стороны, наличие в системе государственного управления специализированного органа для решения каждой конкретной задачи может рассматриваться как признак неэффективности системы государственной власти (и именно так это и рассматривается сторонниками либерального направления в экономике). Но, с другой стороны, источником неэффективности является не наличие специализированных структур, а недостаточно продуманное распределение функций между ними. Дело в том, что, несмотря на наличие в системе государственного управления профильных организация, практически каждая государственная структура имеет в своем составе подразделения, дублирующие функции этих профильных организаций. Это связано с тем, что государственные структуры стремятся, во-первых, в максимальной степени обеспечить свою автономию (т.е. защитить себя от сбоя в работе других государственных и коммерческих организаций), и, во-вторых, повысить свою важность для государства (что связано с обеспечением субъективных интересов руководства соответствующих структур). В самом простом варианте это означает, что наращивание числа подразделений и расширение штата позволяет увеличить объем средств, выделяемых из бюджета на обеспечение деятельности данной госструктуры. Это, в свою очередь, увеличивает финансовые возможности

руководства данной структуры и повышает его аппаратный вес.

4. Таким образом, как показано в работе [3], повысить эффективность выполнения непрофильных для одной из государственных организаций функций можно путем передачи этих функций тому органу исполнительной власти, для которого эти функции являются профильными. Такой подход обладает рядом преимуществ по сравнению с привлечением частных операторов для обслуживания потребностей государственных структур. Прежде всего, такое перераспределение функций позволит в целом повысить эффективность системы государственного управления за счет исключения дублирования функций. Кроме того, взаимодействие между заказчиком и оператором в рамках выполнения данных функций в данном случае будет носить межведомственный характер и будет регулироваться соответствующими межведомственными положениями и общими требованиями к организации государственного управления. Это означает, что взаимодействие будет выстроено по единой модели (и не будет необходимости устранять конфликт между моделями, как это имеет место при сотрудничестве государственных и коммерческих структур).

С учетом сказанного выше привлечение Росрезерва для повышения эффективности функционирования системы продовольственного обеспечения ВС РФ представляется целесообразным, поскольку оно, с одной стороны, позволит ВС РФ избавиться от выполнения определенных функций (которые являются непрофильными для военной организации), а, с другой стороны, не поставит ВС РФ перед необходимостью выстраивать сотрудничество с коммерческими структурами (имеющими собственные, отличные от государственных, интересы и функционирующими по модели, отличной от модели функционирования государственных структур). Кроме того, это позволит устранить (по крайней мере, частично) дублирование функций в сфере продовольственной логистики между ВС РФ и Росрезервом, что даст возможность повысить эффективность функционирования системы государственного управления в целом.

Преимущества Росрезерва как партнера ВС РФ в области продовольственной логистики заключаются в следующем [8, 9]:

1. Наличие компетенций в области хранения продовольственных ресурсов. Это касается как логистических компетенций (получение, хранение, транспортировка и т. д.), так и компетенций технологических (знание оптимальных режимов хранения разных видов продовольствия и т. д.). Благодаря этому Росрезерв может обеспечить наиболее эффективное управление продовольственными запасами в интересах ВС РФ, чем это могут сделать сами ВС РФ (благодаря снижению затрат, сокращению потерь и т. д.).

2. Наличие собственных логистических мощностей.

3. Наличие богатого опыта сотрудничества с внешними логистическими операторами, что позволяет Росрезерву (в сочетании с использованием собственных логистических мощностей) формировать гибкую логистическую систему управления продовольственными запасами в интересах ВС РФ и обеспечивать ее эффективное функционирование в соответствии с требованиями военного заказчика.

4. Наличие опыта закупок продовольствия у коммерческих операторов в целях пополнения и обновления стратегического продовольственного резерва Российской Федерации.

Мы не случайно говорим о том, что Росрезерв может управлять продовольственными запасами в интересах ВС РФ. Хотя Росрезерв воспринимается как главное государственное хранилище стратегических запасов, и из-за этого его роль в рамках сотрудничества с ВС РФ выглядит прежде всего как организация хранения продовольственных запасов в интересах ВС РФ, по нашему мнению, такой подход не позволяет полностью реализовать потенциал сотрудничества между Росрезервом и ВС РФ.

Дело в том, что Росрезерв является мощным многофункциональным логистическим оператором с широким набором ресурсов и компетенций, которые выходят далеко за пределы организации хранения. Привлечение Росрезерва исключительно для хранения продовольствия в интересах ВС РФ, с одной стороны, создаст избыточную

нагрузку на одну из функций Росрезерва, но не задействует его остальной потенциал, а, с другой стороны, не позволит использовать весь потенциал Росрезерва в интересах ВС РФ. Очевидно, что такая модель сотрудничества будет недостаточно эффективной. Она позволит ВС РФ получить определенный военно-экономический эффект, однако его величина не будет максимально возможной.

Мы полагаем, что сотрудничество между ВС РФ и Росрезервом должно строиться на основе выполнения Росрезервом функций координатора системы продовольственного обеспечения ВС РФ. Эти функции включают в себя не только хранение продовольствия, но и его получение от производителей, выдачу военным потребителям, транспортировку, а также организацию его закупки. В соответствии с требованиями военного заказчика Росрезерв будет формировать систему логистических мощностей для хранения продовольствия (с привлечением внешних коммерческих операторов) и осуществлять мониторинг ее деятельности.

Мы хотим обратить особое внимание на целесообразность привлечения Росрезерва к организации закупок. У Росрезерва, как уже было сказано выше, накоплен значительный опыт в области взаимодействия с внешними поставщиками ресурсов для стратегического государственного резерва. Этот опыт мог бы быть использован и для организации закупок продовольствия в интересах ВС РФ.

Преимущества такого интегрированного подхода к сотрудничеству между ВС РФ и Росрезервом заключаются в следующем:

1. Отдельные функции по организации продовольственного обеспечения ВС РФ не будут разбиты между разными организациями (Росрезервом и ВС РФ), а будут сосредоточены в рамках одной государственной структуры. Это снизит транзакционные издержки на организацию межведомственного взаимодействия [10] и в целом повысит эффективность системы продовольственного обеспечения.

2. При организации Росрезервом закупок продовольствия в интересах ВС РФ общий объем закупок продовольствия Росрезервом вырастет (поскольку он будет включать как закупки для соб-

ственных нужд Росрезерва, так и закупки, осуществляемые в интересах ВС РФ). За счет этого увеличения Росрезерв сможет добиться более привлекательных цен от своих поставщиков, что сократит затраты государства как на финансирование стратегического продовольственного резерва, так и на организацию продовольственного обеспечения ВС РФ.

3. Рост закупок со стороны Росрезерва упростит ему введение дополнительных ограничений для поставщиков (например, с точки зрения доли добавленной стоимости, созданной в России, в общей стоимости поставок). Это создаст стимулы для локализации в нашей стране значимых с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности производств [11].

4. В силу того, что размер управляемых Росрезервом продовольственных ресурсов вырастет, произойдет и увеличение спроса со стороны Росрезерва на внешние логистические мощности. Это позволит, благодаря росту закупок этих мощностей, снизить издержки на логистическое обслуживание. Кроме того, это позволит создать стимулы для внешних логистических операторов к строительству новых логистических мощностей, что улучшит ситуацию с продовольственной логистикой в стране в целом.

В рамках такой модели сотрудничества часть персонала продовольственной службы ВС РФ, а также часть собственных логистических мощностей продовольственной службы могут быть переданы в ведение Росрезерва.

Интересно отметить, что предлагаемая нами модель может быть эффективно сопряжена с другой концепцией организации продовольственного снабжения войск (сил), а именно с использованием аграрных фильеров [12, 13]. Аграрные фильеры представляют собой скоординированную цепочку поставщиков продовольствия от поля до конечного потребителя, включающую также производителей сопутствующей продукции и провайдеров логистических услуг [13–16]. Эти специфические квази-интегрированные структуры [17] можно рассматривать как сеть создания ценности в интересах ВС РФ [18], или, шире, как агропродовольственную метафирму [19], обслуживающую потребности

ВС РФ. Однако использование фильеров возможно только в том случае, если они будут возглавляться координирующей организацией. В существующих работах предложены различные кандидаты на роль такой организации [12, 13]. По нашему мнению, в качестве такой организации мог бы выступить Росрезерв благодаря имеющемуся у него опыту сотрудничества с внешними поставщиками как материальных, так и логистических ресурсов.

Эффективность сотрудничества ВС РФ и Росрезерва будет зависеть от следующих факторов:

1. Качество требований ВС РФ к организации функционирования продовольственной системы, управляемой Росрезервом в интересах ВС РФ. Эти требования должны будут включать критерии отбора внешних логистических операторов, модель определения цены на закупаемое продовольствие, модель расчета цены на услуги Росрезерва, сроки предоставления продовольствия в войска, систему штрафов за невыполнение требований военного заказчика и т. д.

2. Качество нормативно-правовой базы и межведомственных регламентов, регулирующих взаимодействие Росрезерва и ВС РФ. Отметим, что неотъемлемым элементом этой нормативно-правовой базы должна быть описанная выше система требований.

Однако реализация этой модели сопряжена и с определенными рисками:

1. Сопротивление органов военного управления передаче значительного объема функций внешней организации. Это сопротивление будет носить как объективный, так и субъективный характер. Объективное сопротивление связано с тем, что военная организация по самой своей природе должна быть способна сама в полном объеме выполнять все необходимые для ее деятельности функции. Отказ от самостоятельного выполнения каких-либо функций, хотя и позволяет повысить эффективность военной организации в мирное время, сопряжен с большими рисками в особый период, когда зависимость от внешнего провайдера услуг может оказаться критической.

Субъективное сопротивление связано с естественным нежеланием военнослужащих, причастных к функци-

онированию продовольственной службы ВС РФ, отказываться от привычной модели организации ее деятельности [20]. В основе этого нежелания лежат следующие причины (для разных категорий военнослужащих и для разных вариантов организации сотрудничества между ВС РФ и Росрезервом они могут не совпадать. Перечень не является исчерпывающим и включает лишь основные проблемные аспекты):

– затраты времени и сил на обучение новой модели организации процессов продовольственного обеспечения ВС РФ в сочетании с утратой ценности прошлых навыков;

– утрата статуса военнослужащего и связанных с ними льгот в результате перевода из ВС РФ в систему Росрезерва;

– боязнь увольнения (из-за несоответствия новым требованиям к организации системы продовольственного обеспечения, а также из-за того, что передача функций продовольственного обеспечения ВС РФ от самих ВС РФ к Росрезерву неизбежно приведет к снижению потребности в сотрудниках);

– сокращение бюджета продовольственной службы и связанное с ним уменьшение финансовых возможностей и аппаратного статуса сотрудников отдельных органов военного управления.

Это сопротивление, независимо от его причин, создает серьезные риски для устойчивости функционирования системы продовольственного обеспечения ВС РФ.

Для устранения объективного сопротивления будет необходима значительная разъяснительная работа. Она отчасти упрощается благодаря тому, что функции продовольственного обеспечения передаются не частному коммерческому оператору (при сотрудничестве с которыми у ВС РФ действительно накоплен значительный негативный опыт), а профильному органу исполнительной власти, который, хотя и не относится к силовым структурам, однако связан с обеспечением национальной безопасности страны, и поэтому как по целям своего функционирования, так и по ценностям близок к военной организации.

Для преодоления субъективного сопротивления в наше время также накоплен достаточно богатый управленческий инструментарий, тем не менее, его

использование будет связано со значительными временными, организационными и финансовыми затратами.

2. Несмотря на возможную эффективность новой модели организации продовольственного обеспечения войск (сил), ее внедрение будет неизбежно связано с более или менее продолжительным переходным периодом. В течение этого периода качество выполнения процессов продовольственного обеспечения может снизиться.

Для минимизации этого риска внедрение новой системы должно происходить в соответствии с детально подготовленным алгоритмом. Это позволит как уменьшить вероятность нарушения процессов продовольственного обеспечения, так и сократить продолжительность переходного периода.

3. Новая модель организации продовольственного обеспечения может привести к значительному усилению роли Росрезерва в системе национальной безопасности страны. Какие-либо проблемы в деятельности Росрезерва в этом случае приведут к нарушению функционирования не только стратегического государственного резерва, но и системы продовольственного обеспечения ВС РФ, что может создать значительную угрозу для государства.

Не следует забывать о том, что дублирование функций в разных государственных организациях служит не только источником неэффективности системы государственного управления в целом (из-за роста расходов), но и инструментом повышения ее надежности (поскольку неспособность одной организации выполнить определенные функции не приведет к нарушению деятельности другой организации, поскольку у нее есть собственные ресурсы и компетенции для выполнения этих функций). Отказ от такого дублирования повысит эффективность

системы обеспечения продовольственной безопасности государства в целом (включая и ВС РФ), но может негативно сказаться на ее надежности.

Тем не менее, вероятность реализации такого риска, по нашему мнению, мала. Система управления стратегическим государственным резервом выстроена таким образом, чтобы обеспечить ее максимальную надежность, и достаточно устойчива к внешним неблагоприятным воздействиям.

Выводы

Мы можем сформулировать следующие выводы:

- привлечение Росрезерва в качестве логистического продовольственного оператора в интересах ВС РФ позволяет, с одной стороны, избавить ВС РФ от выполнения непрофильных функций, а с другой стороны – избежать рисков, связанных с организацией сотрудничества ВС РФ и частного коммерческого оператора (поскольку в этом случае взаимодействие будет носить межведомственный характер);

- функции Росрезерва в рамках сотрудничества с ВС РФ не должны сводиться исключительно к хранению продовольствия. Целесообразно использовать Росрезерв в качестве координатора логистической продовольственной системы в интересах ВС РФ с широким набором функций (включая закупку продовольствия);

- внедрение новой системы продовольственного обеспечения ВС РФ, основанной на сотрудничестве ВС РФ с Росрезервом, таит в себе не только возможности, но и риски. По этой причине внедрение данной системы должно происходить в соответствии с заранее подготовленным алгоритмом, включающим мероприятия, направленные на устранение или минимизацию этих рисков.

Библиографический список

1. Алексеев А.В. Направления развития аутсорсинга в системе тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Права. – 2011. – Т. 11, № 1. – С. 5253.
2. Когляров И.Д. Организация эффективного военно-гражданского сотрудничества // Ресурсное обеспечение силовых министерств и ведомств: вчера, сегодня, завтра. сборник статей II Международной научно-практической конференции. – Пермь: Пермский военный институт войск Национальной гвардии Российской Федерации, 2016. – С. 177–181.

3. Курбанов А.Х. Аутсорсинг: теория, методология, специфика применения в военной организации. – СПб.: Копи-Р Групп, 2011. – 277 с.
4. Плотников В.А. Интеграция военного и гражданского секторов экономики как тенденции строительства военной организации страны (по материалам Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации) // Вооружение и экономика. – 2010. – №2. – С. 85–88.
5. Хозинская К.В. Политэкономические основы использования США негосударственных подрядчиков в Ираке и Афганистане // Междисциплинарный синтез в изучении мировой экономики и политики / под ред. Ф.Г. Войтоловского, А.В. Кузнецова. – М.: Крафт+, 2012. – С. 137–163.
6. Хрусталева Е.Ю., Колеуха Д.С. Особенности продовольственного обеспечения армий ведущих государств-членов блока НАТО // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2016. – Т. 12, №9. – С. 179–191.
7. Бабурин Д.Е. Методика оценки экономии, полученной от использования аутсорсинга в войсках // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 16. – С. 54–57.
8. Уланов С.Е. Промышленность и Росрезерв в системе экономических отношений // Вестник Московской международной высшей школы бизнеса МИРБИС. – 2017. – №4. – С. 41–44.
9. Уланов В.Л., Ковалева А.И. Влияние потенциала государственного материального резерва на национальную экономику // ЭКО. – 2017. – № 10. – С. 124–139.
10. Кирьянов И.В. Количественная оценка транзакционных издержек организации. Общий методический подход // Вестник НГУЭУ. – 2015. – № 1. – С. 78–101.
11. Фальцман В.К. Продовольственная импортнезависимость России // ЭКО. – 2015. – №2. – С. 127–139.
12. Ворущилин Л.В., Курбанов А.Х., Шолохов А.В. Аграрные фильеры как инструмент обеспечения устойчивости продовольственного снабжения Вооруженных Сил Российской Федерации // Вестник АПК Ставрополья. – 2016. – № 1. – С. 252–259.
13. Курбанов А.Х., Шолохов А.В. Алгоритм формирования аграрного фильера в интересах продовольственного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Экономика и менеджмент систем управления. – 2016. – Т. 19, № 1. – С. 42–49.
14. Котляров И.Д. Сетевое сотрудничество в агропроме как инструмент развития сельского хозяйства // Региональные агросистемы: экономика и социология. – 2015. – №2. – С. 13.
15. Котляров И.Д. Вертикально кооперированные агропромышленные организации в сельском хозяйстве стран СНГ // Международный научно-производственный журнал «Экономика АПК». – 2016. – № 10. – С. 89–94.
16. Янбых Р.Г., Гатаулина Е.А. Вертикальная координация малого бизнеса в сельском хозяйстве // Экономист. – 2016. – № 8. – С. 78–87.
17. Устюжанина Е.В. Формы интеграции бизнеса: взгляд с позиции институциональной теории // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. – 2015. – № 2. – С. 34–45.
18. Новикова Е.С. Основные предпосылки для формирования конкурентоспособных глобальных сетей создания стоимости для российских компаний // Инновации и инвестиции. – 2016. – № 10. – С. 75–79.
19. Котляров И.Д. Метафирма как форма организации хозяйственной деятельности // Управление экономикой: методы, модели, технологии // Материалы XV Международной научной конференции. В 2 томах. Т. 1. Уфимский государственный авиационный технический университет. – Уфа, 2015. – С. 88–91.
20. Курбанов А.Х., Крон Л.А. Сопротивление персонала организации внедрению управленческих инноваций: причины, проблемы и пути решения // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2013. – № 8. – С. 22–25.