

6. Кузнецов В. С. О стратегической альтернативности / В. С. Кузнецов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 2. – С. 74-93.
7. Ладанов И. Д. Практический менеджмент / И. Д. Ладанов. – М. : Ника, 2002. – 379 с.
8. Малый А. Ф. Государственная власть как правовая категория / А. Ф. Малый // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 37-49.
9. Маслов В. И. Стратегическое управление персоналом в условиях эффективной организационной культуры : учебник / В. И. Маслов. – М., 2004. – 288 с.
10. Новиков С. С. Проблемы теории государства и права / С. С. Новиков. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 367 с.
11. Эффективность государственной власти и управления в современной России : сб. науч. тр. / под ред. И. А. Исаева. – М. : Юрист, 2004. – 516 с.
12. Яхонтова Е. С. Эффективные технологии стратегического управления / Е. С. Яхонтова. – СПб. : Питер, 2003. – 411 с.
13. Hobbs John M. Coupling Strategy to Operating Plans / John M. Hobbs, Donald F. Heany // Harvard Business Review. – 1977. – May-June. – P. 119-124.
14. Porter M. From Competitive Advantage to Corporate Strategy / M. Porter // HBR. – 2007. – May-June. – P. 34-56.
15. Wootton S. Strategic Planning: The Nine Step Programme [Електронний ресурс] / S. Wootton, T. Home // Kogan Page. – 1997. – Режим доступу : www.smanagement.ru/
16. Wright P. Strategic Management: Text and Cases / P. Wright, C. Pringle, M. Kroll // Allyn and Bacon : Needham Heights, MA, 2002. – 367 p.

Майя Сіцінська,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ*

Проблеми українського суспільства у сфері цивільно-військових відносин

У статті розкрито проблеми у сфері цивільно-військових відносин в українському суспільстві та необхідність їх розв'язання.

Ключові слова: цивільно-військові відносини, сектор безпеки і оборони, демократичний цивільний контроль, громадянське суспільство.

In article reveals problems in civil-military relations in Ukrainian society and the need to address them.

Key words: civil-military relations, defense and security sector, democratic civilian control, civil society.

Постановка проблеми. Історичний досвід та сучасна політологічна практика беззаперечно доводять, що сектор безпеки і оборони протягом тривалого часу залишатиметься необхідним атрибутом держави та важливим засобом захисту національних інтересів. У сучасних умовах перед Україною постало складне завдання створення і розбудови сучасного безпекового сектору держави, враховуючи економічні, політичні, моральні чинники, національні та світові військові традиції, а також міжнародні правові вимоги до застосування військових формувань.

У сьогоднішніх умовах прагнення України до європейської інтеграції особливе значення мають проблеми взаємодії армії і суспільства, цивільно-військові відносини та цивільний контроль над ними. Проблема цивільного контролю над сектором безпеки і оборони є частиною більш широкої проблеми цивільно-військових відносин у суспільстві. Ця проблема займає значне місце в політиці будь-якої держави, від розв'язання якої залежить характер розвитку суспільно-політичного устрою, стабільність владних відносин і суспільства в цілому. Стан відносин між військовою і цивільною сферами в державі є показником її демократичного правового розвитку. Створення оптимальних цивільно-військових відносин і дієвого цивільного контролю над сектором безпеки і оборони сприяє перетворенню армії та інших військових формувань, правоохоронних органів у відкриті і зрозумілі для суспільства, керовані державою інституції, які діють відповідно до їх призначення за Конституцією України та її законами. Значною мірою через низький рівень цивільно-військових відносин у сфері демократичного цивільного контролю нинішні темпи та ефективність реформ у секторі безпеки й оборони є вкрай незадовільними, а стан та боєздатність силових структур України не поліпшується.

Також доцільність наукової публікації зумовлена введенням у дію рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” затвердженої Указом Президента України 8 червня 2012 р. № 389/2012, яка спрямована на вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а саме: розвиток цивільно-військових відносин у суспільстві, у тому числі за рахунок приведення у відповідність із стандартами держав-членів ЄС співвідношення цивільного та військового персоналу в органах сектору безпеки і оборони. Тому ступінь наукової розробки щодо проблем цивільно-військових відносин, на наш погляд, є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Разом з тим у науковій літературі констатується невисокий рівень обізнаності науковців у питаннях цивільно-військових відносин та цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Однак у цьому напрямі заслуговують на увагу наукові розроб-

ки В.П.Горбуліна, В.В.Говорухи, В.Т.Білоуса, Г.П.Ситника, А.І.Семенченка, А.Б.Качинського, В.М.Рижих, В.А.Ліпкана, В.О.Шамрая.

Систему військово-цивільних відносин, що виключає можливість домінування військової сили над громадянським суспільством, нав'язування властивих цій силі цінностей та інтересів розглядає російський учений О.Г.Волеводз.

Однак на сьогодні в теорії державного управління залишається проблемним, актуальним і малодослідженим питання необхідності розв'язання проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин.

Мета статті – проаналізувати проблеми у сфері цивільно-військових відносин в українському суспільстві та обґрунтувати необхідність їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що актуальність цивільно-військових відносин і цивільного контролю значно зростає на переломних етапах розвитку нашого суспільства. Тому саме сьогодні демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони являє собою зміст і головну частину цивільно-військових відносин.

Так, з урахуванням цього, 19 червня 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [1]. Цей Закон визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, а також над правоохоронними органами держави. У Законі термін цивільно-військові відносини трактується як сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони [1].

Сьогодні більшістю вітчизняних та іноземних фахівців (експертів, науковців, політиків) зазначається, що цивільно-військові відносини можуть бути визначені як поєднання загальних відносин між військовими інституціями, з одного боку, та цивільним урядом, неурядовими інституціями, організаціями та громадянами – з другого. Зазначені відносини у цій сфері базуються на формальних і неформальних засадах. Формальні засади – це ті, які регулюються Конституцією України, законами, договорами тощо. Неформальні відносини являють собою певні альянси та зв'язки на зразок військово-промислових, військово-академічних, військово-культурних тощо. На неформальні відносини мають великий вплив національні, цивільні традиції, особливе сприйняття військовими цивільних, а цивільними – військовослужбовців.

Таким чином, цивільно-військові відносини можна класифікувати за наступними ознаками: за соціальним змістом, тобто за інтересами і цілями стосовно суспільства і армії (спільні, відмінні, правові або неправові, гуманні або антигуманні); за сферами (політика, економіка, соціальне і духов-

не життя); за суб'єктами їх реалізації (індивіди, органи цивільної та військової влади, громадські організації); за об'єктивним співвідношенням військових і цивільних структур, за ставленням одних до інших (пріоритетне становище, диктат, контроль цивільних над військовими).

Останнім часом в Україні простежується важливий етап змін цивільно-військових відносин. Перехід влади до демократії означає, що її авторитет все більше буде визначатися не кількістю військових та правоохоронців і якістю нового озброєння, а передусім довірою народу, міцністю права і людської моралі.

Тому владою не знято з порядку денного й таке важливе питання, як гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових і вдосконалення системи зв'язків з інституціями громадянського суспільства. Так, відповідно до Розпорядження Президента України від 20 липня 2006 р. № 269 створено Громадську раду при Службі безпеки України та затверджено положення про неї [2]. Аналогічні ради (колегії) було засновано в МВС, Міноборони, МНС, Адміністрації Держприкордонслужби України та інших центральних органах виконавчої влади.

Але ступінь розробки наукової проблеми цивільно-військових відносин в Україні, на наш погляд, є недостатнім та потребує досконалого вивчення.

По-перше, зміни в суспільних відносинах, що відбулись в Україні на початку дев'яностих років, залишили і не могли не залишити сліду у правовідносинах, що склались у суспільстві з початком демократичних перетворень навколо військових формувань як суб'єктів цивільних правовідносин за їх участю і за участю певних специфічних суб'єктів цивільно-військових відносин. У цей період у цивільно-військових відносинах окреслюється тенденція певного відчуження між силовими структурами та суспільством. Ця тенденція є небезпечною для демократичного процесу в Україні і тому потребує подальшої розробки заходів та напрямів формування цивільно-військових відносин на засадах громадянського суспільства. Очевидно, що реформування сектору безпеки і оборони є проблемою не стільки самих силових структур, скільки суспільства в цілому. Тому вона має розглядатися в контексті відносин між силовим сегментом державної влади та суспільством. Саме подальший розвиток демократії в Україні передбачає підлаштування цивільно-військових відносин у відповідність із цінностями та принципами громадянського суспільства. Зараз в Україні існує потреба в посиленні уваги суспільної думки, науковців, політичних сил та владних структур до цієї проблеми. Між тим, певна інертність суспільства до проблем силових структур та падіння престижу військової служби в очах громадян призводить до певного непорозуміння у стосунках між цивільними та військовими.

По-друге, відповідно до світових загальноприйнятих норм існування демократичного суспільства держава прагне до дієвого цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, під яким розуміється сукупність су-

спільних відносин, що передбачають підпорядкованість силових структур держави цивільній владі, законодавча зверхність політичного керівництва над військовою сферою. Цивільний контроль не може існувати заради самого контролю. Цивільно-військові відносини є складною системою відносин між суспільством і збройними силами, між збройними силами і політичною владою, а також між фізичними особами і органами військового управління. У цій ситуації силові структури перебувають між політичною владою та суспільством. Тому від того, наскільки можливо гармонізувати цивільно-військові відносини, буде залежати не лише мирний спокій у суспільстві, а й розвиток самого сектору безпеки і оборони. Зазначимо, що в демократичному суспільстві і громадській, і політичну владу турбує передусім питання про невтручання військових у політичну діяльність у країні, про невтручання їх у прийняття політичних рішень. Проте це лише частина проблеми, яка тісно пов'язана з предметом нашої публікації.

По-третє, актуальність досліджуваної проблеми у сфері цивільно-військових відносин полягає в тому, що українське суспільство і всі силові структури мають радянську, комуністичну спадщину. Це є одним із суттєвих факторів, який впливає на становлення демократичних цивільно-військових відносин в українському суспільстві. Проблема радянської спадщини є актуальною ще й тому, що фактично Україна за 21 рік своєї незалежності хоч і формально має власні Збройні Сили України, правоохоронні структури, але при цьому ще не змогла створити нової власної армії та “націоналізувала” стару радянську армію із її недоліками. Ось чому саме проблема спадщини відіграє суттєву і чи не вирішальну роль у формуванні дієвого цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні. Якщо поглянути на цю спадщину, то варто зазначити, що радянська армія історично будувалася та функціонувала на двох принципах: принципі інтернаціоналізму та принципі класового підходу, що є не прийнятним для громадського суспільства [3].

Так, за часів колишнього СРСР цивільний контроль над силовими структурами був надійним, але його не можна вважати ні демократичним, ні державним. Силові структури були надійно закритими для суспільства. Ключові питання воєнної політики, військового будівництва та інші вирішувались на рівні ЦК КПРС або його Політбюро. Усі особи офіцерського складу повинні бути членами партій і виконувати функції партійних агітаторів та пропагандистів. Безпосередній контроль за реалізацією прийнятих рішень на середньому та низовому рівні покладался на інститут військових комісарів, а потім на начальників політвідділів та політуправлінь. Практично ні Рада Міністрів, ні Верховна Рада СРСР, ні громадські організації або громадяни до вказаного контролю звичайно не допускалися. Тому останньою контролюючою інстанцією в часи СРСР була не держава, а партія.

Також значною мірою внаслідок низького рівня демократичного цивільного контролю нинішні темпи та ефективність реформ у секторі безпеки і оборони є вкрай незадовільними, а стан та боєздатність силових структур України не поліпшується.

Водночас, на думку Г.П.Ситника, існує чотири основних чинники, які зумовлюють наявність та необхідність розв'язання проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин, а саме [4, ст. 358]:

1) організація внутрішнього життя у військовій сфері, що регламентується особливими правилами (законами, статутами тощо) і є досить консервативною. У ній принципово важливу роль відіграють військові традиції. Тому об'єктивно військова сфера порівняно неохоче піддається реформуванням і новаціям;

2) закінчення холодної війни, після якої виникла низка досить непростих проблемних питань щодо ролі, функцій та завдань національних збройних сил. Відповідь на них доводиться шукати всім країнам, оскільки сьогодні вони змушені перебудувати свої збройні сили для вирішення більшою мірою регіональних завдань та для адекватної реакції на нові загрози національній безпеці (тероризм, боротьба з наркобізнесом, організована злочинність, внутрішні безпорядки, миротворча діяльність, незаконна міграція, релігійний та етнічний екстремізм тощо);

3) ускладнення і вдосконалення сучасних озброєнь і бойової техніки, що ставить на порядок денний питання про відміну загальної мобілізації, а це об'єктивно закладає нові якісні і кількісні виміри відносин між збройними силами та суспільством. Разом із загальною військовою повинністю буде відмирати уявлення про органічну єдність громадянина і солдата, народу і армії, хоча в плані забезпечення національної безпеки вказану єдність необхідно зберегти. Тому в цьому контексті потрібен суттєвий перегляд природи цивільно-військових відносин;

4) впевненість про неможливість забезпечити національну безпеку лише однією військовою могутністю. Тому потрібно виділяти на оборону лише ту частину ресурсів, яка необхідна для забезпечення безпеки. Звідси виникають дві проблеми: правильного визначення частки коштів, необхідних для забезпечення безпеки, та обґрунтування оптимального рівня оборонної достатності.

У процесі розв'язання цих проблем силові структури бояться, що некомпетентні заполітизовані чиновники завдадуть сектору безпеки і оборони непоправної шкоди, оскільки переконані, що краще, ніж вони, розуміються на проблемах безпекового сектору держави. Політики та цивільні спеціалісти, різні експерти, навпаки, часто досить зверхньо ставляться до законних потреб військових та правоохоронців. Очевидно, що вказане непорозуміння між цивільними та військовими завдає значної шкоди національній безпеці.

Серед причин необхідності вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні можна, зокрема, назвати:

- захист державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону;
- необхідність зміцнення демократичного конституційного ладу та верховенства права;
- забезпечення суспільно-політичної стабільності в державі на основі демократичних цінностей;
- потреби охорони та захисту демократичного процесу, надання йому сталих, прогнозованих форм розвитку;
- гарантування безпечних умов життєдіяльності населення;
- забезпечення підвищення рівня життя і добробуту населення;
- забезпечення дотримання законності в силових структурах;
- необхідність підтримки на належному рівні мобілізаційної готовності та боєготовності Збройних Сил України;
- забезпечення достовірності інформації з різних питань життєдіяльності безпекового сектору держави;
- необхідність порушення вітчизняної традиції функціонування сектору безпеки і оборони у стані відносно замкненої, майже відірваної від суспільства структури;
- важливість оптимізації існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- потреби прозорого призначення управлінських кадрів стратегічного рівня;
- необхідність забезпечення належної організації життєдіяльності сектору безпеки і оборони в умовах глибоких трансформацій у всіх сферах суспільного та політичного життя України;
- забезпечення інтеграції держави до Європейського Союзу.

Висновки. Таким чином, сьогодення проблема полягає не тільки в запровадженні ефективного демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а й у докорінному реформуванні відносин між цивільним та військовим сектором, що, у свою чергу, є основною складовою розв'язання проблеми забезпечення належної ефективності державного управління сектором безпеки і оборони. Тому в постідеологічному суспільстві концепція цивільно-військових відносин має стати наріжним каменем успішної демократизації держави, її трансформаційних перетворень.

Тому врегулювання стратегічних проблем національної безпеки має бути засноване на ґрунтовних наукових засадах – міждисциплінарному підході та системній методології.

Перспективою подальших розвідок даної проблеми є аналіз досвіду передових європейських країн консолідованої демократії щодо цивільно-військових відносин.

Список використаних джерел

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
2. Про Громадську раду при Службі безпеки України : Розпорядження Президента України від 20 лип. 2006 р. № 269/2006-рп. – Режим доступу : www.prezident.gov.ua
3. Представництво у цивільному процесі за участю військових формувань. – Режим доступу : <http://dgykotin.blogspot.com/>
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

Роман Головін,

*здобувач кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ*

Адміністративні реформи провідних країн світу як механізм державного антикризового управління

У статті досліджено зарубіжний досвід державного антикризового управління в контексті проведення адміністративних реформ у провідних країнах світу. Сформульовано рекомендації щодо його застосування в Україні.

Ключові слова: адміністративні реформи, державне антикризове управління, кризи, уряди, державний апарат.

In the article foreign experience of public crisis management in the context of administrative reforms in the leading countries of the world. Recommendations regarding its use in Ukraine.

Key words: administrative reform, public crisis management, crisis, government, bureaucracy.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Прагнення зробити роботу державного апарату ефективнішою і менш витратною спонукає уряди провідних країн світу вдаватися до адміністративних реформ як засобу державного антикризового управління, що продукує структурні зміни в роботі державного апарату та спрямований на підвищення його ефективності. В умовах світової кризи зарубіжний досвід реалізації адміністративних реформ як механізму державного антикризового управління є особливо актуальним для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід погодитися із зарубіжним дослідником І.Валлерстайном, який зазначає, що від того, чи зуміємо