

Бойко В. О. к.е.к.н., с.н.с.;

Бойко Р. В., к.т.н., с.н.с.;

Храпач Г.С.

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

## Демократичний цивільний контроль сил оборони, проблемні питання в організації військово-цивільних відносин

**Резюме.** У статті розглянута характеристика системи демократичного цивільного контролю сил оборони. Визначено проблемні питання ресурсного забезпечення ЗС України та шляхи їх вирішення на основі принципів демократичного цивільного контролю.

**Ключові слова:** цивільно-військові відносини, демократичний цивільний контроль, суспільство, держава.

**Постановка проблеми.** Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між суспільством і державою, а також окремим її інститутом – армією. Сьогодні, коли Україна стримує агресію з боку Російської Федерації, коли ми не позбулися корупції, маємо економічні прорахунки та неефективні інститути управління до першочергових завдань відноситься місце і роль Збройних Сил України та взаємодія між ними і цивільним населенням. Цивільно-військові відносини являють собою складну систему взаємодії між суспільством і армією, що включає всю сукупність процесів, які впливають на повсякденну життєдіяльність: політичні, фінансово-економічні, правові, морально-психологічні, національні тощо.

**Аналіз останніх публікацій.** Аналіз існуючих підходів та поглядів дає змогу сформулювати сутність системи демократичного цивільного контролю (ДЦК) сил оборони. Вона передбачається як комплекс перетворень в оборонних відомствах і організаціях, які можуть бути розділені на три самостійні, хоча і взаємопов'язані компоненти (демократичний контроль, стосунки між цивільними та військовими структурами, воєнна реформа). Демократичний контроль здійснює керівництво воєнною діяльністю з боку уряду і нагляд парламенту за діями уряду та воєнних структур. Відносини між цивільними і військовими структурами складаються з відносин між армією та урядом, а також між армією та суспільством, що зобов'язує цивільних чиновників оволодівати

відповідними знаннями з тим, щоб цивільні і військові структури могли ефективно співпрацювати між собою. Компетентні цивільні особи можуть виконувати функцію представників військових структур на випадок виникнення суперечок. Ряд вчених досліджують питання державного управління через призму громадської участі, зокрема, питання цивільного контролю, серед них А. Крупник, Т. Наливайко, О. Полтораков та інші [1, 2]. Незважаючи на вагомий здобутки та враховуючи питання сьогодення, система демократичного цивільного контролю сил оборони потребує всебічного аналізу та удосконалення.

**Мета статті** полягає у розробленні методичних положень щодо визначення шляхів удосконалення системи демократичного цивільного контролю сил оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Головне функціональне призначення ДЦК сил оборони – приводити всі сторони життя і діяльності Збройних Сил, включаючи виконання військовими керівниками завдань і обов'язків, що стоять перед ними у відповідність із Конституцією та законами України. Цивільний контроль повинен стати способом ефективною взаємодії українського суспільства та його воєнної організації, головним напрямом участі суспільних сил у військовій реформі, гарантом її відкритості для кожного громадянина. Виходячи з викладеного вище призначення системи ДЦК, її склад і структура можуть бути представлені в такий спосіб: підсистема державного адміністративного контролю; підсистема парламентського контролю; підсистема соціального (суспільного)

контролю. Таким чином, ДЦК є цілісною єдністю трьох підсистем (рис. 1).

Демократичний цивільний сил оборони – комплекс здійснюваних відповідно до законодавства правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення законності і правопорядку,

відповідальності, підзвітності та прозорості в діяльності органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України.



**Рис.1. Система взаємовідносин демократичного цивільного контролю**

У грудні 1994 році на саміті в Будапешті державами учасниками ОБСЄ в т. ч. і України прийняті принципові установки цивільного контролю за збройними силами, які стали основою для Закону України “Про демократичний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави [3]. Цей Закон є визначає правові засади ДЦК та сприяє інтеграції збройних сил з цивільним суспільством, що є важливим проявом демократії.

Упродовж останніх десяти років країни-члени НАТО знижували видатки на оборону. Після агресії Росії 2014 року, під час Уельського саміту було прийняте рішення припинити урізання й розпочати збільшення видатків на оборону (у 2015 році 16 з 28-ми країн Альянсу збільшили оборонні бюджети). Платник податків безпосередньо зацікавлений у визначенні і дотриманні розумної міри в обсязі, спрямованості, структури і порядку фінансування ЗС України. Нещодавнє опитування Vox Ukraine показало, що громадськість та експертне товариство порізному сприймають та оцінюють роботу Міністерства оборони України. Відсутність чіткого зв'язку з громадськістю приводить до недовіри та плутанини.

Побудова в Україні громадянського суспільства тісно пов'язана з налагодженням у державі гармонійних цивільно-військових відносин, які мають сприяти більшій прозорості і зрозумілості населенням країни щодо проведення військових реформ та інших заходів. В наш час моделі демократичного контролю за Збройними Силами можуть варіювати залежно від обставин і часом змінюватися. Хоча конкретної моделі сьогодні не існує, проте існують спільні знаменники та показники, які на думку багатьох експертів повинні бути у всіх демократичних країнах.

Виходячи з цього, до таких спільних знаменників в Україні можуть належати:

- конституційна і правова структура з чітко визначеними повноваженнями та належна перевірка і збалансованість між державними інституціями;

- чітко визначений ДЦК над Міністерством оборони, причому і в Міністерстві оборони ключові посади мають обіймати цивільні урядові особи;

- предметний і детальний, а не поверхневий парламентський нагляд за оборонною політикою та витратами; якщо парламент обмежується формальним ставленням, це свідчить про слабкий демократичний контроль за збройними силами;

- достатня прозорість процесу ухвалення рішень, що припускає ретельну громадську перевірку питань, пов'язаних з безпекою;

- оборонні програми не повинні виходити за межі того, що дійсно є необхідним, і не повинні підривати демократичну підзвітність, незважаючи на існування незаперечних вимог щодо їх секретності;

- інформаційно забезпечене загальнонаціональне обговорення проблем безпеки, у якому особливу роль відіграють цивільні експерти з урядових кіл, засобів масової інформації, політичних партій, а також незалежні джерела, зокрема науково-дослідні інститути, які консультують і дають критичну оцінку.

Щодо цивільно-військових відносин, заснованих на поділі військових і політичних інститутів, їх основними показниками (параметрами) можуть бути такі:

- існування розвинутого й активного цивільного суспільства, незалежного від держави;

- існування яскраво вираженого механізму прийняття політичних рішень з

військових питань, в якому не беруть участі самі військовослужбовці;

- наявність цілої мережі цивільних інститутів для здійснення політичного, парламентського і суспільного контролю за діяльністю збройних сил;

- автономність політичного і військового професіоналізму як соціальний принцип комплектування збройних сил – винятково на військово-професійній основі;

- правове закріплення невторчання військових у внутрішнє життя суспільства, особливо – у внутрішньополітичні відносини (деполітизація збройних сил).

Аналіз викладених вище концептуальних положень показує, що предметом ДЦК у сфері ресурсного забезпечення ЗС України можуть бути:

- запобігання безконтрольним чи не раціональним витратам ресурсів і коштів у військових цілях;

- кадрова політика армії, порядок навчання військовослужбовців і перепідготовки сил резерву, підготовка населення і території країни до оборони;

- організація виробництва, характер, вид і кількість спецпродукції, порядок розподілу (торгівлі) зброєю і боєприпасами та їх застосування в надзвичайних ситуаціях;

- стан фінансового, побутового, матеріально-технічного і медичного забезпечення армії, порядок розподілу та використання матеріальних і фінансових коштів, створення запасів і резервів матеріальних коштів.

Розгляд перерахованих складових ДЦК показує, що головним об'єктом цього контролю є оборонні ресурси держави. Виходячи з цього, оборонним ресурсам держави (матеріальним, фінансовим, людським тощо) належать особлива роль і місце в розв'язанні проблеми ДЦК за оборонною сферою.

Результати досліджень і військова практика утримання армій провідних країн світу та забезпечення їх потреб свідчать, що до 70 % витрат приходиться на ресурсне забезпечення. Це означає, що оборонні ресурси стають сьогодні економічною основою військової і національної безпеки держави, а ефективне використання оборонних ресурсів є стратегічним завданням як Збройних Сил, так і держави в цілому.

Очевидно, що в умовах обмеженості ресурсів для забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави потрібні висока організація роботи і тісна взаємодія всіх ланок

державної влади, узгодженість економічних зусиль та своєчасність здійснення великих і малих заходів щодо удосконалення сучасного становища. Тому пріоритетним завданням стає інтеграція систем управління у використанні ресурсів держави з метою найефективнішого розподілу.

Актуальність інтеграції усіх військових формувань в сфері управління оборонними ресурсами обумовлена об'єктивною необхідністю, об'єктивними реаліями розвитку держави, зокрема: стратегічним курсом держави (воєнно-політичні передумови); вимогами Воєнної доктрини України та Стратегічним замислом застосування Збройних Сил (воєнно-стратегічні передумови); економічним станом держави (воєнно-економічні передумови).

Процес військової трансформації передбачає перегляд оперативних концепцій та основ застосування Збройних Сил, пошук і прийняття нових підходів до ведення збройної боротьби, перегляд основних завдань та реорганізацію структури військ (сил), забезпечення готовності до можливих змін у середовищі безпеки, досягнення необхідних оперативних спроможностей, з точки зору застосування військ (сил). Найбільш важливим питанням інтеграції ЗС України з іншими військовими формуваннями є досягнення їх взаємосумісності у складі міжвидових угруповань. Існуюча система управління оборонними ресурсами України не відповідає тим змінам, які вже провадяться в ЗС України та інших військових формуваннях держави. Вона не забезпечує оперативну і технічну сумісність систем управління оборонними ресурсами з системами управління військ (сил). У цих умовах актуальність і потреба інтеграції та автоматизації процесів управління оборонними ресурсами піднімаються з рівня Міністерства оборони до державного рівня.

З іншого боку на сьогодні, як ніколи, для України стає важлива проблема створення Єдиної системи управління оборонними ресурсами Збройних Сил та інших військових формувань держави, яка буде відповідати умовам модернізації та трансформації Збройних Сил, забезпечувати оперативну і технічну сумісність військ, зокрема, їх сумісне застосування.

Створення Єдиної системи управління оборонними ресурсами дозволить здійснити наступні переваги: централізувати управління всіма видами оборонних ресурсів; скоротити кількість ланок існуючої системи управління оборонними ресурсами; зменшити витрати на

Збройні Сили та військові формування інших силових міністерств і відомств; накопичити запаси матеріальних засобів на воєнний час за єдиним планом у цілковитій відповідності до оперативної (оперативно-стратегічної) мети застосування Збройних Сил; розробити єдиний план використання цивільних джерел матеріальних запасів та системи забезпечення можливих бойових дій, в якому передбачити й використання промислових підприємств для ремонту озброєння та військової техніки (ОВТ); розвивати інфраструктуру Збройних Сил як частку загальнодержавної інфраструктури.

З урахуванням викладеного до основних проблемних питань функціонування системи ресурсного забезпечення ЗС України, зокрема, ДЦК за цим забезпеченням можуть бути віднесені такі:

1. Відсутня вертикаль управління всебічним забезпеченням. Не визначений орган управління, який би на стратегічному рівні повною мірою відповідав за планування та організацію всебічного забезпечення військ (сил) у мирний час та в особливий період, за стан ОВТ на всіх етапах їх життєвого циклу, а також за стан створення, утримання та оновлення (модернізації) ОВТ, матеріально-технічних засобів і майна.

2. Організаційна структура вищих органів управління не відповідає структурам логістики видів Збройних Сил України та структурам технічного і тилового забезпечення. Внаслідок цього порушується вертикаль управління щодо виконання завдань технічного і тилового забезпечення, не має можливості чітко визначити та юридично закріпити функції, завдання, повноваження і рівень відповідальності між органами управління та структурними підрозділами різних ланок в системі управління всебічним забезпеченням.

3. Відсутній дієвий механізм відновлення та оновлення озброєння та військової техніки. Багатократні фінансові обмеження потреб Збройних Сил протягом останніх роки, призвели до виникнення проблем, що негативно впливають на загальний стан боєздатності військ (сил). Тому, незважаючи на те, що загальний стан укомплектованості ОВТ достатньо високий, його якісний технічний стан можна охарактеризувати як критичний, що у свою чергу вкрай негативно впливає на оперативні можливості військ (сил).

4. Досвід використання можливостей національної економіки, зокрема, постачання

матеріальних засобів безпосередньо до з'єднань і підрозділів через комерційні підприємства не має юридичного підґрунтя.

Аналіз існуючих проблемних питань в системі управління оборонними ресурсами та ДЦК за цими ресурсами показує, що на Збройні Сили України як провідної організації в управлінні оборонними ресурсами держави сьогодні покладається низка завдань, основними з яких є наступні:

1. Створення постійно діючих комітетів (комісій) щодо оперативного вирішення поточних проблем, посилення персональної відповідальності керівників, делегування повноважень на якомога нижчий рівень управління.

2. З метою оптимізації системи матеріально-технічного забезпечення доцільно максимально зацікавити структури малого та середнього бізнесу, що значно підвищить якість матеріального, продовольчого та інших видів забезпечення, надасть можливість командирам (начальникам) зосередити увагу на вирішенні питань бойової та мобілізаційної підготовки.

3. Сьогодні, коли Україна становиться все більш демократичною країною, взяла курс на вступ до Європейського союзу, принцип ДЦК над військовими, коли цивільні беруть на себе відповідальність за національну оборону та безпеку, наближає нас до стандартів сучасного демократичного правління. У цьому процесі ключова функція цивільного контролю над військовими належить Верховній Раді, Кабінету Міністрів України, зокрема МО України.

4. Демократичний цивільний контроль означає, що цивільна влада бере на себе відповідальність за стан оборони країни, бойову готовність, ресурсне забезпечення та моральний дух ЗС України. Щоб цивільний контроль був дієвим, цивільні мають підтримувати тісний зв'язок з військовими, але залишатись за межами їх корпоративної спільності, забезпечуючи виділення необхідних ресурсів в інтересах оборони, ефективної кадрової політики та інших управлінських завдань.

5. На Міністерство оборони як орган цивільного керівництва покладається ціла низка важливих завдань: розробка загальної політики; адміністративне управління; правове і ресурсне забезпечення; виконання бюджетних функцій тощо. При цьому військовим залишаються властиві їм завдання: підготовка військ; планування і проведення операцій.

6. Визначальними засадами відносин між суспільством і ЗС України є максимально можлива прозорість і відкритість військової діяльності, участь громадськості у формуванні політики оборонного відомства, формування довіри громадян до Збройних Сил та суспільної підтримки їх діяльності.

7. Головними напрямками розвитку цивільно-військових відносин є: надання ЗС України допомоги громадянам, цивільним міністерствам і відомствам, місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування; вдосконалення системи демократичного цивільного контролю за Збройними Силами; патріотично-виховна діяльність Збройних Сил.

8. Розробка науково-методичних основ побудови Єдиної системи управління оборонними ресурсами держави. Актуальним передбачається створення Державного комітету з питань оборонних ресурсів, який є міжвідомчим органом державної влади. Пріоритетне місце в цьому комітеті повинно належати Міністерству оборони.

Створення в Україні системи демократичного цивільного контролю сил оборони, зокрема, за ресурсним забезпеченням ЗС України є на сьогодні важливою задачею. Передбачається, що вищевказане реформування спрямоване на підвищення ефективності використання оборонних ресурсів ЗС України. Однак, досягнення повного прогресу в розвитку демократичного контролю, відносин між цивільними і військовими потребує тривалого часу.

**Висновки.** На жаль, викладені вище заходи вирішують тільки частину проблеми створення проблеми ресурсного забезпечення ЗС України та ДЦК. Тому на сьогодні такій роботі потрібно надати новий імпульс, нове дихання. Потрібні уміння консолідувати, мобілізувати існуючий потенціал сил оборони, спрямувати його на практичну та послідовну роботу щодо реалізацію складних задач реформи ЗС України, на ефективне використання оборонних ресурсів в інтересах забезпечення економічної безпеки держави. Останні події показали, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь волонтерів у роботі колегіальних органів дали суттєвий поштовх у цьому напрямку.

**Напрями подальших досліджень.** У подальшому окремого розгляду потребує питання розроблення механізму оцінки системи демократичного цивільного контролю сил оборони.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Полтораков О. Громадський контроль над "силовими" структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. – Режим доступу: <http://www.niisp.org.ua/default38.php>.
2. Крушник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А.С. Крушник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. Праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип.№1 – 2007. – Режим доступу: <http://novyi-struyi/at.ua/gromcontrol>.
3. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3/rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 11.07.2016

**Бойко В. А., к.екоп.н., с.н.с.;**

**Бойко Р. В., к.т.н., с.н.с.;**

**Храпач А. С.**

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

#### **Демократический гражданский контроль сил обороны, проблемные вопросы в организации военно-гражданских отношений**

**Резюме.** В статье рассмотрена характеристика системы демократического гражданского контроля сил обороны. Определены проблемные вопросы ресурсного обеспечения Вооружённых Сил Украины и пути их решения на основе принципов демократического гражданского контроля.

**Ключевые слова:** гражданско-военные отношения, демократический гражданский контроль, общество, государство.

**V. Boiko, Ph.D;**

**R. Boiko, Ph.D;**

**A. Hrapach**

Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernyovsky, Kyiv

**Democratic defense-civil control, problematic questions about organization of defense-civil relations**

**Resume.** The order of characteristic system democratic defense-civil control. Defined problematic questions about resource provide defense and proposed decision ways on basis democratic defense-civil control.

**Keywords:** defense-civil relations, democratic defense-civil control, society, state.