

УДК 351.86

Т. Стукалін

СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ

Розглянуто зміст державного управління у сфері оборони, особливості його складових на рівні держави та її воєнної організації, зокрема збройних сил країни. Висвітлено важливі ознаки, суть та головну мету воєнного управління та управління військами.

Ключові слова: державне управління, воєнне управління, управління військами, оборона, Воєнна організація держави, збройні сили.

На початку XXI ст., в умовах динамічного розвитку воєнно-політичних процесів, політична, економічна і соціальна нестабільність у світі, незважаючи на зниження загрози світової війни, зберігає здебільшого невизначений стан. Військові аналітики звертають увагу на збереження можливості виникнення регіональних та внутрішніх конфліктів на етнічній, міжнаціональній та релігійній основі. До потенційних загроз, з огляду на перспективу, вони зараховують тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, втрату національного контролю над внутрішньополітичною ситуацією в окремих країнах, морське піратство, комп'ютерні атаки.

Оцінка тенденцій в сфері міжнародної та національної безпеки, а також особливості її розвитку призвели до того, що багато держав ще наприкінці XX ст. зазнавали глибокі структурні зміни у різних сферах життєдіяльності суспільства. Це стосується і такої важливої функції держави, як збройний захист національних інтересів на міжнародній арені. На думку фахівців у сфері національної безпеки, для будь-якої держави дуже важливим є розвиток воєнної структури у напрямку ефективного її реагування на наявні загрози і надзвичайні ситуації, які можна здолати тільки за допомогою військової сили. Це реагування повинно скеровуватися не тільки назовні, а й для вирішення внутрішніх конфліктів, пов'язаних, передусім, з діяльністю незаконних військових формувань, проявами сепаратизму і тероризму.

Саме тому, доки в світі не відбудуться позитивні зміни, які унеможливають вирішення війн та воєнних конфліктів, нейтралізація можливих загроз та викликів національним інтересам України потребує удосконалення комплексу заходів щодо сталого розвитку обороноздатності держави, побудови ефективної системи державного управління, дієвих організаційних структур і механізмів у сфері оборони, зусиль та постійної уваги з боку науковців та фахівців державного управління.

Предметом дослідження є оборонна сфера держави. З огляду на актуальність проблеми, автор ставить за мету висвітлити зміст та особливості державного управління в сфері оборони, особливості його складових на рівні держави та її воєнної організації, зокрема збройних сил країни.

Аналіз попередніх досліджень свідчить про те, що дотепер з боку дослідниками питань державного управління у сфері оборони приділялась недостатня увага, зокрема їх ґрунтовному вивченню, натомість якщо вони і вивчались, то зазвичай не в контексті державного управління, а іншої дослідницької проблематики, переважно в галузі

політології, адміністративного права, управління національною безпекою та військовими формуваннями України [1 – 5].

Питання оборони держави повсякчас та за всіх форм державного правління були і залишаються актуальними, тому функція держави з оборони країни від зовнішнього нападу становить важливий напрям діяльності. Історія підтверджує, що на всіх етапах розвитку державно-організованого суспільства існувала об'єктивна необхідність захисту від зовнішніх агресорів свободи та незалежності країни, її суверенітету та територіальної цілісності.

В адміністративно-правовій теорії та практиці державного управління до сфери адміністративно-політичної діяльності належать такі сфери, як: оборона та національна безпека. Органи управління (виконавчої влади) цих сфер є складовою частиною системи органів виконавчої влади й активно здійснюють функції держави. Особливе місце в цій системі посідають оборона та органи, що здійснюють управління нею [6].

Оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Метою оборони є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу й збройної відсічі можливій агресії в будь-який час і за будь-яких обставин. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, Цивільної оборони України, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [7].

Ст. 17 Конституції України визначає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, гарантування її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканості покладаються на Збройні сили України [8].

Так, державним управлінням в сфері оборони називають воєнне управління. Повного та всебічного визначення терміна “воєнне управління” на сьогодні поки не існує. В науковій літературі його трактують як “керування військами”, що не зовсім вірно, тому що “воєнне управління” є більш широкою категорією. Воно відбиває багатогранне, багатофакторне та багатофункціональне явище і через це є об'єктом дослідження різних галузей знань: філософії і психології, соціології і педагогіки, історії і юриспруденції. Воєнно-управлінські проблеми розробляються також в рамках теорії менеджменту, маркетингу та багатьох інших прикладних дисциплін.

Для розкриття поняття, що розглядається, важливе значення належить тлумаченню його складових – “воєнне” та “управління”.

Сучасна наука характеризує управління як діяльність, підкреслюючи цим, що управління складається із специфічних видів людської праці, яке фіксується в адекватних формах. Управлінням в організованих соціальних системах називають діяльність (роботу) органів управління щодо вироблення та реалізації керуючого впливу на суспільство (об'єкт управління). Ця діяльність спрямована на підтримання системи, поліпшення її функціонування та досягнення поставленої мети. Сенс такої діяльності полягає у здійсненні адміністративних послуг, у спрямованості її на виконання законів, у створенні правових актів, їх реалізації та провадженні організаційних заходів. Функція управління –

це певна послідовність як самостійних, так і взаємопов'язаних дій з управління певними галузями підпорядкованих об'єктів. Такими взаємопов'язаними функціями (видами управлінської діяльності), притаманними будь-якому процесу управління, є інформаційна (збирання та оброблення інформації), прогнозування і прийняття рішення, регулювання, організація управління, здійснення контролю [9].

Отже, терміном “управління” позначають вид людської діяльності, яка полягає у свідомому та цілеспрямованому впливі на людей, об'єкти та процеси діяльності. Управління розподіляється на види за різними ознаками, якими можуть бути: сфера суспільної життєдіяльності, структура суспільних відносин, об'єкти управління, сутність та обсяг суспільних явищ, які охоплює управління тощо.

Класифікують види управління за суб'єктами управління, які формують та реалізують управлінські впливи, і відповідають за їх наслідки. Суб'єктом державного управління є держава. Аналіз якостей, які характеризують той чи інший вид управління, дозволяє виокремити державне управління в особливий вид управління. Це обумовлено передусім тим, що тільки державному управлінню притаманні такі якості, як державна влада та розповсюдження її на все суспільство. В державному управлінні управлінський вплив базується на державній владі, підкріплюється та гарантується нею.

Державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [10].

Другою складовою поняття “воєнне управління” є прикметник “воєнне”, який характеризує все пов'язане з війною та армією, що стосується війни та армії. Він є істотною ознакою, яка дозволяє відрізнити воєнне управління від управління в інших сферах людської діяльності.

Воєнне управління – це невід'ємна складова державного управління в сфері оборони, пов'язана з діяльністю вищого воєнно-політичного керівництва країни, інших державних органів управління різних рівнів, зокрема Міністерства оборони та інших силових структур держави, що спрямована на вирішення завдань державної воєнної політики, підготовки країни до можливої війни та її ведення, будівництво, підготовку й організацію всебічного забезпечення діяльності елементів Воєнної організації держави в інтересах її оборони, підвищення ефективності їхніх дій, застосування бойових засобів (озброєння) у різноманітних умовах [11].

Отже, державне управління в сфері оборони – воєнне управління, полягає у цілеспрямованих діях Президента України, Уряду України та інших органів державного управління щодо розбудови та удосконалення вишколу Воєнної організації держави, оперативному облаштуванні території країни, в забезпеченні озброєнням, військовою і спеціальною технікою, матеріальними ресурсами, а також у керівництві діяльністю Збройних сил України та інших військових формувань під час виконання ними поставлених завдань.

Воєнне управління – це специфічний вид державного управління. Суттєвими ознаками цього виду державного управління, які роблять його специфічним, є наявність у Воєнній організації військової служби, озброєння, військової і спеціальної техніки та надання права їх застосовувати під час виконання завдань, які визначені законодавством країни.

Воєнне управління як елемент і одночасно функція такої складної організованої системи, якою є Воєнна організація держави, зводиться до постійного формування та здійснення керівних впливів органів воєнного управління на всі її підсистеми (елементи), які дозволяють їй відповідати своєму призначенню та гарантувати воєнну безпеку і оборону країни. Система воєнного управління – багаторівнева. Її рівнями є: стратегічний (вищий, тобто державний) та оперативно-стратегічний (регіональний, територіальний).

Осередком всього управлінського процесу є рішення. Відповідно, осередком воєнного управління на стратегічному рівні є стратегічне рішення. Стратегічні рішення впливають на великомасштабні процеси, на результат війни, на долю окремих державних керівників вищого командування, збройних сил, а в підсумку, відповідно до масштабу війни, – на долю країни і народу загалом. Відмінність рішень в сфері оборони загалом і у стратегічному управлінні зокрема від управлінських рішень в інших сферах і полягає у тому, що вони визначають питання життя і смерті сотень тисяч, мільйонів, а у сучасних умовах ядерного століття – сотень мільйонів людей. Є незворотні рішення, які вводять у дію механізми, що вже неможливо зупинити. Тому особи, які приймають рішення з питань оборони і національної безпеки, є особливо відповідальними за все [12].

Воєнне управління як функція становить безперервний процес розробки та реалізації керівних впливів, спрямованих на створення, функціонування та застосування Воєнної організації держави. Головна мета воєнного управління полягає у визначенні структури, складу, чисельності та забезпеченості Воєнної організації, кожного її елемента; збереженні або змінненні досягнутого рівня її стану відповідно до призначення та завдань, які вирішуються; упорядкуванні та підтриманні режиму діяльності; своєчасному оновленні її елементів з врахуванням розвитку та зміни воєнно-політичної та воєнно-стратегічної ситуації. Основним змістом воєнного управління є визначення цілей і завдань розвитку, життєдіяльності, підготовки і застосування Воєнної організації держави, її елементів; здійснення усієї сукупності повноважень та функцій управління, визначених нормативно-правовими актами держави у мирний та воєнний час. Суть воєнного управління полягає у цілеспрямованій діяльності Верховного Головнокомандувача, органів воєнного управління щодо створення та удосконалення Воєнної організації держави, всебічному забезпеченню її життєдіяльності, організації підготовки та застосування відповідно до призначення, а також щодо керівництва збройними силами, іншими військами, військовими формуваннями та органами під час виконання завдань гарантування воєнної безпеки та оборони країни, визначених державним законодавством [13].

Галузь воєнного управління, в якій державна виконавчо-розпорядча діяльність, що здійснюється відповідно до чинного законодавства військовими органами для практичного виконання завдань збройними силами держави, має назву “військове управління” (“управління військами”). Військове управління – специфічна діяльність органів військового управління з підготовки й здійснення керуючого впливу на підлеглі сили і засоби на оперативному і тактичному рівнях, спрямована на ефективне виконання поставлених перед ними завдань [14].

Органи військового управління – Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних силах України, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції,

військами (силами), об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління зазначених центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань загального військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації [15].

Суть управління збройними силами полягає у цілеспрямованій діяльності вищого військового командування з провадження у життя рішень Верховного Головнокомандувача та органів державної влади щодо розбудови та розвитку Збройних сил України, у всебічній їх підготовці до застосування, підтриманню у постійній бойовій та мобілізаційній готовності військ (сил), забезпеченню всіх видів ЗСУ, керівництва військами (силами) під час виконання ними згідно з призначенням у мирний час, загрозливий період та в процесі провадження бойових дій. Зміст управління військами полягає у визначенні цілей та завдань управління, у послідовному просуванні у їх досягненні через реалізацію конкретних форм управління, у застосуванні обґрунтованих методів управління і керівництві нормативно чинними принципами управління [16, 17].

Управління військами у мирний час – це діяльність командирів і штабів всіх рівнів та інших органів управління щодо всебічного забезпечення життєдіяльності збройних сил, їх функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, підготовки до виконання покладених на них завдань та застосування, комплектування особовим складом і його вишкіл, постачання озброєння та військової техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна, згідно з потребами в межах коштів, передбачених державним бюджетом, здійснення контролю за їх ефективним використанням, організація виконання робіт в інтересах збройних сил і надання послуг, втілення в життя законів, що визначають соціальну захищеність військовослужбовців, проходження ними служби, основи їхніх взаємовідносин тощо [18].

Управління військами у воєнний час – це діяльність командування, командирів, штабів та інших органів управління, яка полягає у: безперервному здобуванні, збиранні, аналізі та оцінці даних ситуації; у прийнятті рішення командувачем (командиром) на операцію (бій); у плануванні операції (бойових дій); у постановці та доведенні завдань до військ (сил); у організації взаємодії та підтримання її в процесі операції (бойових дій); у організації всіх видів забезпечення операції; у організації керування військами; у організації контролю та здійснення допомоги підлеглому командуванню (командирам), штабам, військам під час виконання ними бойових завдань. Управління військами організується та здійснюється на підставі рішення командувача (командира) особисто та через штаб, його заступників, начальників родів військ, спеціальних військ і служб [19].

Доцільно відзначити, що військовий організм як соціальна система висуває до управління особливі вимоги, тому що армія (підрозділ, частина, з'єднання, об'єднання, збройні сили загалом) істотно відрізняється від будь-якого суспільного колективу. Колектив військовий – організована, відносно компактна соціальна група, яка складається на основі єдності цілей, керівництва та спільної діяльності з виконання завдань військової служби; особовий склад різних за призначенням та чисельністю військових формувань. Він відрізняється високою значущістю статусу і відповідальності, які безпосередньо пов'язані із захистом життєво важливих інтересів держави; багатопрофільність діяльності; особливою роллю взаємовиручки, згуртованості членів колективу; яскраво вираженою централізацією управління; детальною регламентацією не тільки служби, але й побуту, відпочинку військовослужбовців; відносною відокремленістю; особливим способом

комплектування. У військовому колективі відносини між керівництвом і підлеглими засновані на наказі, на безумовному підкоренні молодших старшим, підлеглих – начальникам [20].

Наприклад, ст. 6 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України наголошує: “Право командира – віддавати накази і розпорядження, а обов’язок підлеглого – їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження. Наказ має бути виконаний сумлінно, точно та у встановлений строк. Відповідальність за наказ несе командир, який його віддав. У разі непокори чи опору підлеглого командир зобов’язаний для відновлення порядку вжити всіх передбачених законами та військовими статутами заходів примусу аж до арешту винного й притягнення його до кримінальної відповідальності. Застосування збої допускається лише в бойовій обстановці, а в мирний час – виняткових випадках, відповідно до вимог Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України” [21].

Основними принципами управління військами є: єдиноначальність; конкретність; централізація управління у всіх ланках із наданням підлеглим можливості виявляти ініціативу у способах виконання завдань; твердість та наполегливість у провадженні прийнятих рішень, оперативне реагування на зміни ситуації; безперервність та прихованість; особиста відповідальність командування (командирів) за прийняті рішення, застосування підпорядкованих військ та результати виконання завдань [22].

Для здійснення управління військами створюється система управління – організаційно-технічна основа управління військами, сукупність функціонально та організаційно пов’язаних між собою органів управління, пунктів управління і засобів управління (систем зв’язку, автоматизації, а також інших спеціальних систем) [23].

Доцільно нагадати, що практичне здійснення функцій та завдань державного управління реалізується за допомогою актів управління – владних волевиявлень суб’єктів державного управління (органів виконавчої влади, посадових осіб), які видаються колегіально чи одноособово, спрямованих на встановлення, зміну чи припинення правових норм або зміну сфери їх дії, що здійснюються у встановленому порядку на підставі та на виконанні законів, актів глави держави та вищих органів виконавчої влади і діють у формі документів чи усних велінь, які містять відповідні приписи [24].

Управління військами здійснюється за допомогою актів військового управління, виданих у межах компетенції органу військового управління, в установленій формі документи, спрямованих на регулювання відносин у сфері життя, побуту та діяльності військових формувань. Акти військового управління діють у специфічній військовій сфері державного управління і поряд із загальними для всіх актів державного управління ознаками мають свої особливості: в їх змісті (організація військових відносин зі всією їх специфікою); в суб’єктах, які уповноважені видавати і зобов’язані виконувати акти військового управління (органи військового управління, військові посадові особи, військовослужбовці); в їх обов’язковій беззаперечності для військовослужбовців; в підвищеній відповідальності військовослужбовців, в порівнянні з аналогічною відповідальністю осіб, що знаходяться на цивільній державній службі, за невиконання чи порушення актів військового управління (наприклад кримінальна відповідальність за невиконання наказу), що характерно лише для військового законодавства. Акти військового управління розподіляються на зобов’язуючі та уповноважуючі. Ознаками актів військового управління є: підзаконність; авторитарність – обов’язковість для всіх на кого вони поширюються, незалежно від того, чи є вони виконавцями приписів акта

підлеглими працівниками органу, який видав акт, чи вони не є такими; імперативність – обов’язковість для виконання незалежно від згоди виконавців [25].

Таким чином, воєнне управління, як специфічна форма державного управління в сфері оборони, втілює діяльність військово-політичного керівництва держави у реалізації концепції безпеки країни, воєнної доктрини держави, планів розбудови національного війська. Об’єктами воєнного управління є оборонна сфера і Воєнна організація держави, і, отже, населення, територія, економіка країни, вся система суспільних відносин та інститутів, які певною мірою упорядковуються з метою гарантування воєнної безпеки. За цього управлінські зусилля концентруються на Воєнній організації держави, передусім на збройних силах. Управління військами (військове управління) як складова воєнного управління у мирний час спрямовано на підтримання потрібного бойового вишколу та бойової й мобілізаційної готовності збройних сил, які дають змогу гарантувати надійне стратегічне стримування еventуального противника, а у воєнний час – ефективне застосування національного війська під час виконання ним завдань збройної боротьби.

Література

1. Адміністративне право України [Текст]: підручник / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
2. Політологія: Наука про політику [Текст] / за заг. ред. В. Г. Кремень, М. І. Горлач. — К. ; Х. : Єдиноріг, 2002. — 636 с.
3. Хропанюк В. Н. Теория государства и права [Текст] / В. Н. Хропанюк. — 3-е изд. допол. и исправ. — М. : Омега-Л, 2008. — 384 с.
4. Нечхаєв С. М. Органи вищого військового управління / С. М. Нечхаєв // Наука і оборона [Текст]. — 1999. — № 1. — С. 23—27.
5. Нечхаєв С. М. Особливості організації управління обороною держави / С. М. Нечхаєв // Наука і оборона [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 9—11.
6. Адміністративне право України... — 544 с.
7. Про оборону України : Закон України // Законодавство України з питань військової сфери [Текст] : зб. закон. та інш. норм.-прав. акт. — К. : Азимут-Україна, 2003. — С. 58—71.
8. Конституція України [Текст] : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К. : Преса України, 1997. — 80 с.
9. Руснак І. С. Про сутність понять “управління”, (“керування”), “керівництво”, “командування”, “координація” та їх застосування у військовій сфері / І. С. Руснак, В. М. Телелим, О. Е. Рейш // Наука і оборона [Текст]. — 2000. — № 1. — С. 31—33.
10. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін.]; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.
11. Мандрагеля В. А. Військове управління / В. А. Мандрагеля // Енциклопедія державного управління [Текст]. — 2011. — Т. 3. — С. 97—99.
12. Кокошин А. А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России [Текст] / А. А. Кокошин. — М. : Московский государственный институт международных отношений ; “Российская политическая энциклопедия”, 2003. — 528 с.

13. Черных В. А. Основные проблемы теории военного управления и пути их решения / В. А. Черных, Р. Ф. Арсланов // Военная мысль [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 46—53.
14. Мандрагеля В. А. Військове управління... — С. 97—99.
15. Про оборону України... — С. 58—71.
16. Мандрагеля В. А. Військове управління... — С. 97—99.
17. Черных В. А. Основные проблемы теории военного управления и пути их решения... — С. 46—53.
18. Про Збройні Сили України : Закон України № 2019-III від 05.10.2000 р. // Законодавство України з питань військової сфери [Текст] : зб. закон. та інш. норм.-прав. акт. — К. : Азимут-Україна, 2003. — С. 72—78.
19. Военный энциклопедический словарь [Текст]. — М. : Эксмо, 2007. — 1024 с.
20. Там же.
21. Статути Збройних Сил України [Текст] Положення про проходження військової служби / упоряд. : М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. — К. : Атака, 2002. — 640 с.
22. Военный энциклопедический словарь... — 1024 с.
23. Паршин С. Современные тенденции в совершенствовании системы управления вооруженными силами ведущих зарубежных стран в информационную эпоху / С. Паршин, Ю. Кожанов // Зарубежное военное обозрение [Текст]. — 2009. — № 6. — С. 3—10.
24. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст]. — вид. 2-ге, доп. і виправл. / В. Я. Малиновський. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
25. Кривенко О. В. Військова адміністрація (право військової сфери у визначеннях та схемах) [Текст] : навч. посіб. / О. В. Кривенко, І. І. Качан. — К. : Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 2008. — 182 с.

T. Stukalin

THE ESSENCE AND FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN DEFENSE FIELD

The content of public administration in the defense field, peculiarities of its constituents at the state level and its military organization, including armed forces of the state are considered. The important features, the essence and the main purpose of military administration and army control are highlighted.

Key words: public administration, military administration, army control, defense, Military organization of the state, the armed forces.