

УДК 37.018.46 : 355.232

Леонід Ігорович Поляков

ЩОДО ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ЦИВІЛЬНИХ

У сучасних умовах демократичного устрою в Україні для забезпечення стабільної роботи міністерства оборони та інших силових структур необхідно мати достатньо цивільних експертів, здатних бути ефективними посередниками між професійними військовими, з одного боку, та цивільними урядом і суспільством — з іншого. Рівень ефективності цих цивільних експертів загалом прямо залежить від рівня їх професійної підготовки. Це так само стосується й цивільних державних службовців вищої керівної ланки, призначення яких відбувається переважно за результатами політичного процесу, а не просування кар'єрними щаблями.

Таким чином, професійна підготовка цивільних експертів визначає рівень ефективності одного з основних принципів демократичного державного врядування — демократичного цивільного контролю над військовими.

Сьогодні, наприкінці першого десятиліття XXI століття, принцип демократичного цивільного контролю є загальноприйнятою нормою військового керівництва, що не вимагає додаткового детального обґрунтування, яке знадобилося б ще 10—15 років тому. А створення цивільних міністерств оборони в посткомуністичних країнах (у т.ч. й Україні) було не лише формальною даниною стандартам сучасного демократичного врядування, але й забезпеченням виконання ключової функції цього врядування. Адже загалом демократія, у справжньому її сенсі, означає не лише виборність керівників, а й обов'язкову відповідальність цивільного керівництва. Іншими словами, від вибраних та призначених урядових чиновників і очолюваних ними структур очікують законних та ефективних дій, прозорості для контролю з боку парламенту, ЗМІ й суспільства.

Демократичний цивільний контроль над військовими означає, що обрана народом цивільна влада бере на себе безпосередню відповідальність за стан оборони країни. Цивільні мають підтримувати тісний зв'язок із військовими, однак залишатись за

межами корпоративної військової спільноти. Окрім цього, цивільні мають забезпечувати виділення необхідних ресурсів в інтересах оборони, ефективної кадрової політики та інших управлінських завдань. Від цивільного керівництва міністерства оборони очікують розроблення загальної політики, адміністративного керівництва, правового забезпечення, постачання, виконання бюджетних функцій, залишаючи військовим властиві їм завдання підготовки військ, оперативного планування і проведення операцій.

Мета статті — визначення ефективної системи професійної підготовки цивільних. *Завдання статті*: розглянути умови, необхідні для стабільної роботи міністерства оборони та інших силових структур: професійна підготовка цивільних експертів, котрі спроможні бути ефективними посередниками між професійними військовими, з одного боку, й суспільством, — з іншого.

Ефективне цивільне керівництво або його відсутність визначає успіх або провал в усіх секторах забезпечення національної оборони. Відповідно, для забезпечення ефективності цивільного персоналу в міністерстві оборони, так само, як і для військових в Генеральному штабі, потрібно мати ефективну систему відбору й мотивації, а також набуття необхідних навичок і практики через особистий досвід та офіційну державну систему підготовки і вдосконалення цивільного персоналу.

В Україні певний прогрес у запровадженні системи демократичного цивільного контролю з'явився лише в 2002 р., коли українське політичне керівництво вирішило оголосити курс України на вступ до політико-військового альянсу демократичних країн — НАТО. Приблизно в той самий час відмічені перші спроби організувати професійну освіту та підвищення кваліфікації цивільних службовців міністерства оборони й інших органів державної влади, що мають виконувати певні функції у сфері оборони держави. Зокрема, в листопаді 2002 року Уряд прийняв рішення організувати 10-місячний очний курс професійної війсь-

кової підготовки (18 місяців заочно) в Національній академії оборони: “Навчання керівників і спеціалістів здійснюється за денною, заочною та екстернатною формами навчання за спеціальністю “Управління у воєнній сфері” з метою підготовки фахівців для роботи на посадах державних службовців першої-четвертої категорій у Міноборони та в органах військового управління Збройних Сил. Термін навчання за денною формою навчання — 10 місяців, за заочною — 18 місяців”¹.

Невдовзі, у 2003—2004 рр., в Україні за підтримки фахівців НАТО було вперше здійснено стратегічний оборонний огляд. Цей огляд показав важливість якнайшвидшого створення в Україні ефективної системи демократичного цивільного контролю над збройними силами. Першим практичним наслідком на цьому етапі стала реорганізація головних управлінь міністерства, керованих військовими, в департаменти, керовані цивільним персоналом. Керівництво стало переважно цивільним, було створено ключову структуру цивільного міністерства оборони (Департамент воєнної політики та стратегічного планування). Проте на цьому етапі зміни мали переважно структурний характер; явно не вистачало кваліфікованого цивільного персоналу для виконання функцій міністерства оборони, бракувало розроблених процедур та методик, особливо у сферах розробки політики та стратегічного планування, оборонної дипломатії, бюджетного процесу й розпорядження ресурсами.

Прихід у лютому 2005 року нової команди на чолі з міністром Анатолієм Гриценком дав можливість розпочати перші системні зміни. Власне кажучи, у 2005 р. було завершено процес створення нового міністерства оборони, керованого цивільними, який в основному почався за часів керівництва міністерством Євгена Марчука (2003—2004 рр.). У 2005 р. була остаточно схвалена практика призначення цивільних осіб на посади міністра й заступників міністра оборони, запроваджені стандарти всіх важливих функцій цивільного міністерства оборони.

Але нові структури з новими функціями потребували нових людей, особливо для цивільної служби. Наявні раніше можливості з підготовки цивільних спеціалістів у Національній академії державного управління (під егідою Секретаріату Президента), Національній академії оборони України та Європейському центрі дослідження без-

пеки ім. Джорджа Маршалла (в Гарміш-Партенкірхені, Німеччина) не використовувались на повну потужність, і тому не дали потрібної кількості професійних цивільних службовців, а також виявились недостатньо гнучкими для задоволення зростаючих потреб міністерства оборони та інших структур безпеки.

Щоб допомогти Україні задовольнити її потреби, у жовтні 2005 р. НАТО ініціювало Програму професійної підготовки, яка передбачала надання коштів та можливостей для підготовки українського цивільного персоналу для сфери безпеки (а в деяких випадках — і військового також). Представники Офісу зв'язку НАТО та спеціальний радник із питань оборони від Великої Британії (як провідної країни), разом із представниками відповідних українських органів, розробили схему вимог та організували допомогу у відборі, навчанні за кордоном і призначенні цивільних службовців. У результаті, до кінця 2007 року вдалося задовольнити першочергові потреби в цивільному персоналі, здатному ефективно виконувати повсякденні функції демократичного контролю над військовими.

На сьогодні Програма професійної підготовки цивільного персоналу під егідою Спільної робочої групи з питань воєнної реформи Україна-НАТО є одним із найбільш важливих шляхів забезпечення міністерства оборони України необхідною кількістю підготовлених цивільних експертів. Однак, для нормальної підготовки цивільних у суверенній самостійній державі повинна існувати власна система. Як правило, в усіх країнах-членах НАТО та у всіх розвинутих демократичних країнах світу така власна система підготовки існує.

Як приклад серйозного ставлення до підвищення ефективності цивільного контролю, тобто зміцнення системи цивільної професійної підготовки, пропонується досвід Пентагону, який, здається, зумів знайти правильні рішення. У пошуку оптимальної моделі забезпечення ефективності цивільного персоналу, покращання їх підготовки принесли такі заходи, як розширення загальних знань цивільних службовців про національну безпеку; ознайомлення керівників середньої ланки зі спільним веденням бойових дій та міжвідомчою взаємодією; а головне — підвищення програм удосконалення цивільних керівників вищої ланки до рівня програм для військових керівників вищої ланки.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 1749, 16 листопада 2002 р. “Про заходи щодо вдосконалення професійного навчання керівників і спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів військового управління Збройних Сил з питань воєнної безпеки та оборони держави”.

Формально, програми розвитку керівників середньої ланки та цивільних керівників вищої ланки в міністерстві оборони та збройних силах США вже існували раніше. Але там донедавна (так само, як в Україні зараз) кар'єра цивільного посадовця значно менше залежала від професійної освіти, ніж військового. Як наслідок, попередній підхід до професійного розвитку високопосадовців — помітно менш дієвий і менше пов'язаний із критеріями кар'єрного росту — все більше розглядався як перешкода для створення справді “тотальних сил”.

Як було зазначено у звіті Ради оборонних замовлень (Defense Business Board) МО в травні 2006 р.: “Під час наших співбесід ми виявили, що в міністерстві фактично немає концепції “вдосконалення керівників” для високопосадовців. Вдосконалення керівників недофінансується, недооцінюється і недовикористовується. Учасники заходів вдосконалення — або самовисуванці, або їхня організація направляє їх тому, що без них можна обійтись. Інша ситуація в офіцерському корпусі, де вдосконалення або проходять за наказом, або воно є передумовою для підвищення, причому пріоритет надають тим, хто має вищий потенціал. Ситуація може змінитись, якщо буде поставлене завдання розвинути потенціал цивільних керівників для того, щоб вони були рівноцінними партнерами військових у виконанні завдань міністерства.”

Згідно з прийнятими вимогами цивільні посадовці Пентагону мають пройти разом зі старшими офіцерами (підполковниками, полковниками, бригадними генералами), 10-місячний курс в одному з п'яти провідних військових коледжів та взяти участь в обраних семінарах із керівництва. Від них також вимагатиметься особистий розвиток (тобто виконання індивідуального плану професійного зростання).

Очевидно, що крім суто “цивільної” (на відміну від військової) специфіки віку, носіння форми, не таких жорстких вимог до тривалості служби на посаді чи фізичної підготовки, інші професійні характеристики цивільних керівників (освіта, мобільність, досвід роботи) стають дуже близькими до керівників, що перебувають на дійсній військовій службі.

Тим часом, в Україні потрібно не лише вивчати їх позитивний та негативний досвід, а і якомога швидше впроваджувати власну систему. Нормативно-законодавча база для цього практично готова. Однак, не готові практичні механізми та психологія керівництва. Окрім цього, через бюджетні обмеження, з одного боку, та досі наявний надлишок освічених офіцерів запасу, готових продовжити роботу в міністерстві обо-

рони (та інших структурах безпеки) в ролі цивільних, з іншого, урядові рішення щодо запровадження професійної підготовки цивільних державних службовців ще належить повністю виконати в рамках більш системної національної програми цивільної підготовки.

Поки що існує значний готовий резерв звільнених у запас підготовлених офіцерів, а службове зростання цивільних мало залежить від рівня спеціальної освіти та інших вимог професійної підготовки. Однак, завтра ситуація зміниться, тому готуватися потрібно вже зараз і вже починати навчати цивільних державних службовців разом із військовими. Так само, як навчають військових разом із цивільними в Академії державного управління при Президенті України.

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

Тим часом, вже сьогодні є і практичні напрацювання, які дозволили б поступово зрушити з місця та активізувати процес професійної підготовки цивільних державних службовців міністерства оборони та інших силових структур на власній українській базі, зокрема, в Національній академії оборони України. Наприклад, за рахунок використання методики дистанційної освіти.

Зокрема, у вересні 2007 року у складі Навчально-наукового центру застосування інформаційних технологій Національної академії оборони України створено Центр дистанційного навчання. За рахунок залучення закордонного досвіду, провідних українських науковців у сфері дистанційної освіти Центр дистанційного навчання накопичив достатній потенціал та напрацював необхідні документи для дистанційного навчання як військових, так і цивільних. Центр має можливість постійного спілкування та обміну досвідом із закордонними фахівцями в рамках Робочої групи з дистанційного навчання Консорціуму академії оборони та інститутів у галузі безпеки Програми НАТО “Партнерство заради миру”. Україна приєдналася до цієї Робочої групи

ще у 2000 році. Окрім Національної академії оборони України в роботі групи беруть участь представники Міжнародного науково-навчального центру інформаційних технологій та систем Національної академії наук і Міністерства освіти та науки України.

Отже, зважаючи на викладене вище, можна дійти таких *висновків*. На думку автора, з урахуванням наявних потреб та обмежень, вже сьогодні можна було б упроваджувати для цивільних якщо не повний курс підготовки оперативно-тактичного або стратегічного рівня, то, принаймні, короткотермінові курси підвищення кваліфікації при призначенні на посаду. А в подальшому, у процесі створення належних умов, встано-

вити обов'язковість застосування єдиних по суті принципів професійної підготовки як для військових, так і для цивільних.

Рівень ефективності цих цивільних експертів прямо залежить від рівня їх професійної підготовки. Це так само стосується і цивільних державних службовців вищої керівної ланки, призначення яких відбувається переважно за результатами політичного процесу а не просування кар'єрними щаблями.

Таким чином, професійна підготовка цивільних експертів визначає рівень ефективності одного з основних принципів демократичного державного врядування — демократичного цивільного контролю над військовими.

В статье рассматриваются условия, необходимые для стабильной работы Министерства обороны и других силовых структур: профессиональная подготовка гражданских экспертов, способных быть эффективными посредниками между профессиональными военными, с одной стороны, и обществом, — с другой.

Ключевые слова: гражданские эксперты, демократический гражданский контроль, подготовка оперативно-тактического и стратегического уровня, дистанционное обучение.

The author of the article considers the conditions which are necessary for stable work of the Ministry of Defence and other security, defence and law enforcement agencies: professional training of civil experts who can be efficient mediators between professional militaries on the one part, and the society on the other part.

Key words: civil experts, democratic civil control, training on operational, tactical and strategic level, distance learning.