

СВІТОВА ПРАКТИКА АДМІНІСТРУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОБОРОННИХ ВІДОМСТВ

WORLD PRACTICE OF ADMINISTRATION OF DEFENSE AGENCIES

Ямненко Т.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного права і процесу
Національний авіаційний університет

Кузьмук Б.І., студент II курсу магістратури юридичного факультету
Національний авіаційний університет

У складних умовах нашого часу одна з проблем, яку необхідно вирішувати відповідно до концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил в Україні – це належне адміністрування діяльності оборонних відомств.

Саме тому вивчення світового досвіду такого адміністрування потребує детального вивчення з метою впровадження передового досвіду на вітчизняному рівні.

Авторами надана характеристика концепції організації керівництва оборонним відомством. У статті розглядаються механізми управління діяльністю оборонних відомств зарубіжних країн.

Розглядається можливість створення основи для формування та впровадження механізмів адміністрування оборони в Україні та розробки власного погляду на деякі наукові категорії. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, а саме Великобританії, Сполучених Штатів Америки, Франції, автори з'ясували, що кожна країна застосовує свої механізми адміністрування діяльності оборонних відомств з урахуванням особливостей своїх територій, геополітики, соціальних та економічних можливостей. Вивчення і впровадження найкращих світових практик у поєднанні з власним досвідом – це єдино можливий шлях до інтеграції в міжнародне професійне товариство, а головне, це випробуваний інструмент підвищення ефективності керівництва діяльністю оборонних організацій.

Аналізується місце оборонного менеджменту в адмініструванні діяльності оборонних відомств. Перелічені основні організаційні умови успішного менеджменту оборони відомств. Автори надали рекомендації для вдосконалення адміністрування діяльності оборонних відомств.

Аналіз наукових досліджень показав, що різні аспекти проблеми адміністрування діяльності оборонних відомств вивчаються в багатьох наукових спеціальностях: теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; право інформаційних технологій; економічна безпека держави; основи національної безпеки держави; політичні проблеми міжнародних систем і глобального розвитку; міжнародне право; військова історія; соціальна філософія та історія філософії; механізми державного управління.

В Україні досі не існувало досконалих механізмів адміністрування діяльності оборонних організацій країни, що сприятиме розробці відповідної нормативно-правової бази, тому пропонується вирішення цього питання.

Ключові слова: Збройні сили, Європейський Союз, НАТО, оборонна організація, оборонний менеджмент, оборонне відомство, Рада оборони, міжнародне співтовариство, Міністерство оборони.

In the difficult conditions of our time, one of the problems that needs to be addressed in accordance with the concept of strategic communications of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces in Ukraine is the need for proper administration of defense agencies.

That is why the study of the world experience of such administration requires a detailed study in order to implement best practices at the domestic level.

The author describes the concept of the organization of the leadership of the Defense Ministry. The article considers the mechanisms of managing the activities of foreign defense agencies.

The possibility of creating a basis for the formation and implementation of mechanisms for defense administration in Ukraine and the development of their own views on some scientific categories is considered. Analyzing the experience of foreign countries, namely Great Britain, the United States, France, the author found that each country applies its own mechanisms for administering the activities of defense agencies, taking into account the specifics of their territories, geopolitics, social and economic opportunities. Studying and implementing the best world practices in combination with one's own experience is the only possible way to integrate into the international professional community, and most importantly, it is a proven tool for improving the management of defense organizations.

The place of defense management in the administration of defense agencies is analyzed. The basic organizational conditions of successful management of departments are listed. The author provided recommendations for improving the administration of defense agencies.

Analysis of scientific research has shown that various aspects of the problem of administration of defense agencies are studied in many scientific specialties: management theory; administrative law and process; finance law; information technology law; economic security of the state; basics of national security of the state; political problems of international systems and global development; international law; military history; social philosophy and history of philosophy; mechanisms of public administration.

Ukraine has not yet had perfect mechanisms for administering the activities of the country's defense organizations, which will facilitate the development of an appropriate regulatory framework, so it is proposed to address this issue.

Key words: Armed Forces, European Union, NATO, defense organization, defense management, defense agency, Defense Council, international community, Ministry of Defense.

Оборонний менеджмент як організаційний процес знаходиться між формуванням оборонної політики і фактичним командуванням збройними силами (управлінням військами) [1, с. 15]. Він має охоплювати такі сфери діяльності, як менеджмент оборонних ресурсів, кадровий менеджмент, менеджмент закупівель, коли під час впровадження оборонної політики велика ймовірність того, що притаманна при цьому невизначеність зажадає більшої гнучкості і додаткових рішень. Крім того, можуть виникнути несподівані проблеми, які необхідно чітко визначити і за якими прийняти потрібні рішення.

З плином часу системи менеджменту в різних країнах були впроваджені і випробувані на предмет їх відповід-

ності різним вимогам із позиції планування, ефективності та контрольованості. Системи, створені спеціально для публічного сектора або запозичені з ділової практики, такі як система планування, програмування та бюджетування, система менеджменту діяльності або комплексний менеджмент якості, мають історію успіхів і невдач, що заслуговують на критичний аналіз. При цьому важливо зауважити, що жоден із теоретичних підходів до оборонного менеджменту загалом не передбачає якоїсь однієї конкретної системи менеджменту або філософії менеджменту.

Держава, яка твердо встала на шлях підвищення ефективності свого оборонного сектора, має розуміти, що впровадження культури менеджменту в цьому секторі має

навіть більше значення, ніж власне менеджерські інструменти, які держава має намір реалізувати.

Оборонний менеджмент вносить ясність у сфери діяльності, що характеризуються високим ступенем невизначеності в плані вибраних для досягнення поставлених цілей шляхів або там, де існують сумніви щодо правильності визначення та вирішення виявлених проблем, тоді як інші сфери продовжують функціонувати як зазвичай.

Безпосередньо на рівні оборонного сектора необхідно враховувати деякі організаційні вимоги, щоб дати справедливий шанс на успіх будь-якого проєкту із впровадження менеджерських інструментів і практик. У процесі розробки та впровадження таких менеджерських інструментів і практик оборонні відомства, якщо вони хочуть бути успішними, мають відповідати двом вимогам: вони мають бути елементом менеджерської структури державного управління загалом і мають забезпечити організаційну структуру, яка була б відокремлена від військового персоналу [2, с. 230].

Іншими словами, оборонне відомство має прийняти ту ж філософію менеджменту, яка існує і на рівні уряду загалом, навіть якщо сфера оборони робить це відомство відмінним від інших відомств у складі уряду. Це важливо з позиції забезпечення необхідного діалогу між політиками на всіх рівнях державного управління і стимулювання припливу ресурсів, необхідних для реалізації цієї політики.

Зважаючи на євроатлантичну спільноту, ми можемо знайти приклади урядів, які приділяють особливу увагу своїм оборонним відомствам у процесі впровадження різних форм менеджменту, зокрема, під час розподілу ресурсів на основі програм довгострокового планування.

Але є уряди, які вважають за краще тримати свої оборонні відомства подалі від випробувань і експериментів, характерних для етапів впровадження нового бачення менеджменту у сфері державного управління. Незалежно від етапу впровадження згодом всі ці відомства мають прийняти ту саму філософію менеджменту. Це передбачає відповідну підготовку всього персоналу, який бере участь у менеджерських діях, інституціалізації менеджерських принципів і процедур, а також отримання організаційного досвіду в ході хоча б одного циклу планування. В іншому випадку систему менеджменту не можна буде вважати повністю впровадженою.

Що стосується розподілу функцій між цивільним і військовим керівництвом та їхніми підлеглими, то ця умова має першорядне значення, якщо ми розглядаємо менеджмент як організаційний «Підсилувач», а не як заміну добре налагоджених процедур управління військами.

У кожній країні або в її оборонному секторі інституціалізація оборонного менеджменту має власну специфіку.

Деякі країни віддають перевагу створенню правління або ради оборонного менеджменту з відповідним статусом і колом повноважень, тоді як інші країни не відокремлюють на інституційному рівні організаційні структури від менеджерських завдань.

Зокрема, у Великобританії існує Рада оборони, очолювана міністром закордонних справ, до складу якої входять вищі цивільні та військові керівники і яка визначена як вищий орган прийняття рішень з оборонних питань. У цьому випадку оборонний менеджмент знаходиться в компетенції Ради з оборонного менеджменту під керівництвом постійного заступника міністра [3, с. 484].

До складу цієї Ради входять ті члени Ради оборони, які не є міністрами, а також зовнішні, незалежні члени, які не належать до структури виконавчої влади.

У Сполучених Штатах Америки є тільки рада з оборонного менеджменту, що діє за принципом ради директорів корпорації і складається зі старших цивільних і військових керівників Міністерства оборони.

У Франції діють два комітети на рівні Міністерства оборони: 1) очолювана Міністром оборони Міністерська рада

з оборонних інвестицій, до компетенції якої входить розгляд питань, що стосуються нагальних оперативних потреб, а також фінансово-економічної інформації, що стосується найважливіших інвестицій у рамках Міністерства оборони до початку відповідних інвестиційних програм; 2) фінансовий комітет, що займається бюджетними питаннями.

Основними організаційними умовами успішного менеджменту оборони відомств є (безумовно, можна розглянути й безліч інших аспектів, але вони не володіють такою менеджерською специфікою, як ті, що перераховані нижче):

- законність усіх організаційних та інституційних заходів;
- відповідні механізми та процедури для прийняття управлінських рішень та організації контролю;
- вимоги до підзвітності;
- залучення всіх учасників на етапах виконання управлінських рішень [4, с. 74].

Законність є однією із найважливіших інституційних умов для будь-якої організації, і таке саме значення воно має і для оборонних відомств. Передбачається, що впровадження в секторі оборони будь-якої менеджерської системи буде супроводжуватися прийняттям відповідних законодавчих актів (у процесі або до впровадження). Таке законодавство має включати положення, що регулюють організаційні структури та їхні менеджерські атрибути. Щоразу, коли йдеться про сферу суспільних відносин, особливо безпеку й оборону, чітке правове регулювання дає відчуття захищеності від зловживань і корупції і водночас регулює відповідальність військових і цивільних керівників за прийняті ними рішення і дії.

Регулювати інструменти і механізми, що використовуються в оборонному менеджменті, важливо з кількох причин. По-перше, чіткі правила служать принципу спільності розуміння мети. Усі члени організації будуть «говорити однією мовою» і будуть витратити менше часу і зусиль на розуміння слів і дій інших членів організації. По-друге, створення єдиних оборонних інструментів і механізмів полегшує підготовку і освоєння колективного досвіду.

Область, що не вимагає занадто активного регулювання, – це використання таких «технічних» інструментів, як схеми і діаграми, калькулятори, графіки, «мозковий штурм» тощо.

Підрозділи оборонних відомств повинні мати свободу вибору, коли йдеться про те, які з цих засобів менеджменту вони хочуть використовувати і для вирішення яких завдань.

Оборонна організація (з погляду країни та її уряду), її політичне керівництво та оперативний менеджмент, національна військова ієрархія, а також керівництво всередині оборонного відомства мають враховувати ці обставини, щоб запобігти деградації цивільно-військових відносин і їх перетворення на відносини між окремими групами, що конкурують між собою. У будь-якому разі визначення ключової ролі цивільно-військових відносин має вирішальне значення для формування та менеджменту оборонних структур [5, с. 227].

Враховуючи вищевикладене, дуже важливо розуміти, чим саме має займатися Міністерство (або «департамент») оборони.

У країнах, де парламенти вибираються в результаті вільних виборів, оборонна структура є насамперед урядовою структурою, за допомогою якої обрані посадові особи дають вказівки, інструкції та розпорядження своїм військам.

По-друге, в оперативних штабах ці керівні вказівки трансформуються в оперативні плани і відповідні вимоги, що стосуються фінансування, людських і матеріальних ресурсів, нормативно-правової бази та інших видів забезпечення. І, зрештою, Міністерство оборони має виступати як «центральна адміністрація» з питань оборони загалом і займатися питаннями кадрового забезпечення,

фінансування, логістики, закупівель, професійної підготовки, соціального забезпечення та інфраструктури Збройних сил.

З урахуванням всіх цих функцій необхідно створити відповідну концепцію організації керівництва оборонним відомством. Це питання складається з трьох окремих складників: політичне керівництво, управління діяльністю Міністерства і все інше, що можна зарахувати до сфери оборонного менеджменту. Ці сфери мають діяти узгоджено, однак кожна з них вимагає окремої концептуалізації, різних професійних навичок, лідерських якостей і груп виконавців, і всі вони базуються на різних нормах і досвіді. Неможливо виконувати всі три основні функції, керуючись при цьому одними і тими самими концептуальними і процедурними моделями. Завдання забезпечення держави ефективним, прозорим та підконтрольним оборонним відомством вимагає насамперед ефективної організації та відповідної концептуалізації діяльності в кожній із цих сфер [4, с. 46].

Стосовно оборонної структури, концепція публічної адміністрації має відображати той факт, що, крім політиків і адміністраторів, суб'єктом також стає і корпус військових професіоналів. Ці три сторони становлять «смертоносний трикутник» оборонної організації. Розташування вгорі цієї піраміди політичного (обраного) керівництва здається цілком логічним, хоча в деяких країнах навіть це ставиться під сумнів. До таких країн належать ті, в яких реалізовано вищу ланку військової організації «пруського типу», де «Генеральний штаб» безпосередньо неформально підпорядкований главі держави, а не міністру оборони. Роль адміністрації в такій моделі також може ставитися під сумнів з огляду на те, що нібито саме Генеральний штаб, а не адміністрація володіє належною професійною кваліфікацією. Інтерес Генерального штабу полягає в бажанні бути єдиним органом, що представляє політику думку з оборонних питань, а також бажанні бути підлеглим якомога меншій кількості рівнів державної ієрархії (як мінімум, не перебувати в підпорядкуванні оборонної адміністрації). Такого паралелізму неможливо уникнути навіть у тому випадку, коли міністр оборони формально здійснює контроль над вищим військовим керівництвом. Ця обставина викликає безліч питань, пов'язаних із цивільно-військовими відносинами та ефективністю оборонної структури.

До найважливіших із них належать:

- відсутність внутрішніх механізмів для пошуку балансу між пріоритетами вищого військового командування і міністра оборони (в разі невідповідності цих пріоритетів остаточне рішення приймає прем'єр-міністр або президент);
- єдине джерело професійної позиції («хто ще володіє оборонними питаннями краще вищого військового керівництва?») і, відповідно, відсутність альтернативних поглядів;
- обмежені можливості для ефективного цивільного контролю (на практиці право контролю має особисто міністр);
- надмірна чисельність штабів і високий ступінь дублювання структур і функцій;
- неможливість застосування сучасних методів і прийомів менеджменту (Генеральний штаб діє як військовий штаб, навіть у разі виконання чисто адміністративних функцій).

Міжнародна та національна політичні системи справляють комплексний безперервний стратегічний та ситуаційний вплив на процеси прийняття рішень у сфері оборонної політики. Вони також можуть розглядатися як «замовники» національного «оборонного продукту». Особливе значення в процесі формування оборонної політики має стан міжнародної безпеки, міжнародний імідж країни, оцінка міжнародним співтовариством рівня її безпеки, оборонна політика уряду і роль окремих важливих факторів у формуванні та реалізації цієї політики.

Оборонне відомство саме по собі може розглядатися як соціальна система. Воно має все властиві суспільству характеристики, зокрема, традиції, культуру, динаміку і внутрішні відносини, включаючи особливості політичної трансформації та переходу від тоталітаризму до демократії. Оборонне відомство створюється людьми з їхньою особливою культурою, інтересами і пріоритетами, що відрізняються лише від країни до країни і залежністю від певного «історичного моменту», особистих смаків і цілей.

Таким чином, найбільший внутрішній вплив на формування оборонної політики справляють оборонне відомство разом із його людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами, а також Національна військова доктрина і рівень зрілості цивільно-військових відносин.

У довгостроковому оборонному плануванні планові відділи аналізують тенденції змін у середовищі безпеки, в тому числі загрози і виклики, роль альянсів і їхньої політики, а також стратегії безпеки і оборони. Аналізуючи ці тенденції, фахівці з планування намагаються передбачити вимоги до оборони. Вони оцінюють тенденції розвитку технологій і роль нових технологій у розробці нових способів застосування Збройних сил. На цій основі вони розробляють майбутню організаційну структуру оборонного відомства, його основні параметри (наприклад, кількість бойових бригад і батальйонів, ескадр флоту та ін.)

Ця організаційна структура іноді визначається як «перспективна», хоча, наприклад, Франція використовує термін «модель Збройних сил» для певного року в майбутньому [6].

Фахівці з планування, як правило, також мають визначити основні етапи переходу від сучасного до майбутнього виду організаційної структури. Як майбутня структура, так і перехід до неї вимагають реалістичних підходів. Це означає, що керівники та фахівці з планування мають бути досить впевнені в тому, що структура і перехід зможуть бути реалізовані в умовах фінансових, технологічних, демографічних та інших істотних обмежень. У цьому контексті довгостроковість означає, що планування виходить за рамки часу, необхідного для розвитку потенціалу майбутніх Збройних сил. Як правило, це 10–15 років, коли країна орієнтується на закупівлі готових систем озброєнь, тобто систем, розроблених кимось іншим і пропонуєваних на ринку.

Низка країн намагаються зазирнути в більш віддалене майбутнє і використовують ширші тимчасові рамки планування. У цьому випадку розширені часові рамки використовуються, коли:

- а) вище керівництво і фахівці з планування вивчають зовнішню політику і стратегії безпеки, зокрема, роблять спроби аналізу ймовірного вигляду світу, наприклад, в 2050 році, а також формування альянсів, відносин із сусідніми та іншими країнами тощо;
- б) країна має великі технологічні амбіції і хоче утримувати лідируючі позиції в розвитку нових технологій, які, зрештою, через 25–30 років трансформуються в нові перспективні системи озброєнь [1, с. 11].

Немає якогось одного алгоритму застосування оборонного планування, заснованого на сценаріях і орієнтованого на можливість. Водночас ефективні рішення оборонної політики, засновані на впорядкованих підходах до створення необхідної структури Збройних сил і планування їхнього розвитку, мають кілька загальних етапів:

- визначення оборонних цілей, завдань і амбіцій;
- розробка та узгодження ймовірних сценаріїв або умов, за яких будуть виконуватися ці завдання (часто передбачає розробку відповідних концепцій, операцій і вибір «курсу дій»);
- розкладання окремих елементів сценарію на окремі завдання і визначення «переліку завдань під конкретну мету» (завдання часто вибирають з узагальненого переліку завдань).

Наведені приклади зі світової практики адміністрування діяльності оборонних відомств можуть бути корисними для країн, які прагнуть забезпечити ефективний і економічний менеджмент розвитку Збройних сил.

Різні умови, які висувають різні держави, надаючи свої підрозділи для участі в спільних операціях, змушують командування такими операціями постійно шукати шляхи ефективного виконання поставлених завдань в умовах існуючих обмежень і дефіциту особового складу. Очевидно, що немає необхідності залучати всі без виключення країни НАТО і Європейського Союзу до участі в кожній спільній операції. Але все ж існує необхідність планування спільних дій, що дасть змогу швидко реагувати на виникнення кризової ситуації в тому чи іншому регіоні світу. На рівні ЄС це можна було б зробити в рамках Лісабонського договору, а після Бухарестського саміту НАТО і за підтримки нової американської адміністрації можна було б розглянути і можливість створення нової Стратегічної доктрини Альянсу.

На рівні кожної окремої держави рішення про участь у тій чи іншій спільній операції вимагатиме ще більш ретельної підготовки суспільства і законодавців гілки влади. Це передбачає, в тому числі, активну участь в інформаційній кампанії відповідних парламентських комітетів.

Зрештою, міжнародне співтовариство має забезпечити вищий рівень координації діяльності різних урядових і неурядових організацій, які беруть участь у врегулюванні кризових ситуацій у тих чи інших регіонах земної

кулі. Методи, що застосовуються нині, є далеко не найкращими з погляду ефективності витрачених на них ресурсів та засобів. І НАТО, і ЄС мають модернізувати відповідно до нових геополітичних умов свої стратегічні доктрини. Європейський Союз розробив власні концепції реформування сектора безпеки, але аналогічних документів не мають ні НАТО, ні ООН.

Досвід військових операцій в Іраку та Афганістані показує, що плани наступних етапів операцій або стабілізаційних заходів після завершення військової фази операцій, а також плани відновлення та реформування сектора безпеки країни, де проводиться операція, необхідно розробляти заздалегідь, тобто ще на початку самого першого етапу військової операції.

Ці етапи операції повинні бути з самого початку передбачені в загальному комплексному плані і стати його невід'ємною складовою частиною, а не розглядатися як окремі етапи подальшої діяльності в посткризовий період. Інакше всі наші зусилля будуть мати лише тимчасовий ефект, а нові кризи будуть виникати знову і знову. Цей новий комплексний підхід – коли всі елементи безпеки, тобто військові дії, заходи з охорони громадського порядку, здійснення правосуддя, відновлення і подальший розвиток будуть розглядатися і реалізовуватися як частини єдиного цілого – має знайти своє відображення в діяльності урядів і парламентів наших країн. Тільки так ми зможемо забезпечити постійну підтримку наших військових організацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. наук із державного управління : 25.00.05 «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку» Харків, 2019. 23 с.
2. Доронін І.М. Організаційно-правові аспекти трансформації системи сектору національної безпеки та оборони. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 230–233.
3. Глобальна та національна безпека : підручник / В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянук та ін. ; за ред. Г.П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
4. Військове право України : підручник / за ред. А.М. Колодія, О.В. Кривенка, В.Й. Пашинського. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського. 2019. 392 с.
5. Розвиток законодавства України у сфері оборони: проблеми адаптації до стандартів НАТО та шляхи їх вирішення: матеріали Науково-практичної конференції, м. Київ, 23 квітня 2021 року / упоряд. : П.П. Богуцький, В.Г. Пилипчук, С.О. Дорогих. Київ, 2021. 376 с.
6. NATO-Homepage. *Офіційний сайт НАТО*. URL: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>