

Кушнір М. В.,
*начальник Управління правового забезпечення
 Генерального штабу Збройних сил України,
 начальник юридичної служби Збройних Сил України*

ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ – УПРАВЛІНСЬКИЙ ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

FUNCTIONS AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF MILITARY SERVICE IN UKRAINE – ADMINISTRATIVE EXPERIENCE OF NATO-MEMBER COUNTRIES

У статті аналізуються основні функції і принципи адміністрування військової служби у Збройних Силах України з урахуванням досвіду військово-службового адміністрування держав-членів НАТО. Проаналізовано пріоритетні оборонні завдання щодо реформування Сектору безпеки і оборони України відповідно до стандартів НАТО.

Ключові слова: *функції адміністрування, військове управління, принципи військового управління, військово-службові стандарти, процедури держав-членів НАТО.*

В статье анализируются основные функции и принципы администрирования военной службы в Вооруженных Силах Украины с учетом опыта военно-служебного администрирования государств-членов НАТО. Проанализированы приоритетные оборонные задачи по реформированию Сектора безопасности и обороны Украины в соответствии со стандартами НАТО.

Ключевые слова: *функции администрирования, военное управление, принципы военного управления, военно-служебные стандарты, процедуры государств-членов НАТО.*

The article analyzes the main functions and principles of the administration of military service in the Armed Forces of Ukraine, taking into account the experience of military and administrative administration of NATO member states. The analysis of the priority defense tasks related to the reform of the Security and Defense Sector of Ukraine in accordance with NATO standards.

Key words: *administrative functions, military management, principles of military management, military-service standards, procedures of NATO member states.*

Військова агресія РФ у Криму та триваючі бойові дії на Сході України виявили суттєві прорахунки національної військово-кадрової (військово-службової) управлінської концепції та недоліки в адмініструванні проходження військової служби у Збройних Силах України (далі – ЗС України).

З огляду на це актуальним і корисним для вітчизняної адміністративно-правової науки та практики військового управління є виокремлення функцій і принципів адміністративно-службових відносин, які повинні бути підґрунтям для проходження військової служби у ЗС України. У цьому аспекті запровадження стандартів держав-членів НАТО до сфери військово-службової діяльності сприятиме досягненню критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в Альянсі.

Загальні питання управління досліджували Д.П. Зеркін, А.Ф. Мельник, Г.С. Одінцов, В.В. Цветков та ін. Окремим аспектам управління сферою оборони та проходження військової служби присвячені праці І.Ф. Коржа, С.Т. Полторака, В.В. Сокурєнка. Проте у вітчизняній адміністративній та управлінській науці питання адміністрування військової служби є малодослідженим і вимагає ґрунтовного аналізу, зокрема у контексті проведення реформи Сектору безпеки і оборони.

Метою статті є дослідження та систематизація функцій і принципів адміністрування військової служби ЗС України відповідно до стандартів НАТО.

У науковій юридичній літературі існують різні позиції щодо класифікації функцій адміністрування,

але, на жаль, без визначення поняття останнього. Відомо, наприклад, що В.В. Цветков і А.Ф. Мельник функції адміністрування поділяють на загальні (основні) [1, с. 263] та особливі (функції спеціалізованого адміністрування) [2, с. 87]. Водночас Д.П. Зеркін визначає, що загальними функціями адміністрування є універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів публічного адміністрування: прогнозування, планування, організація, регулювання, керівництво, координація, контроль та облік [3, с. 54–56]. Проте слід відзначити, що Г.С. Одінцов називає основні функції адміністрування (прогнозування, планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, облік, аналіз, контроль), які логічно звести до чотирьох функцій, а саме: *планування, організації, мотивації і контролю*, що становлять «скорочений перелік» функцій [4, с. 15].

Цілком справедливою є думка В.В. Сокурєнка, який функції адміністрування Міністерства оборони України розподіляє на: публічно-представницькі, прогностично-планувальні, забезпечувальні, координаційно-субординаційні, економічні, організаційні, інформаційні, соціальні, зауважуючи на відсутність їх чіткої визначеності. Визначає класифікаційні групи його повноважень: дозвільні, акредитаційно-атестаційні, кадрові, організаційно-розпорядчі, контрольно-наглядові, нормотворчі, міжнародного співробітництва [5, с. 290–294]. До функцій адміністрування Генерального штабу (далі – ГШ) ЗС України відносить: організаційну, прогностично-планувальну, оперативну-тактичну, захис-

ну, забезпечувальну, контрольну. До повноважень ГШ ЗС України включає: нормотворчі, адміністративні, концептуальні, контрольні, штатно-структурні, мобілізаційні, кадрові, планувальні, оперативні [5, с. 300–304].

Військове управління за своєю правовою природою є сферою державного управління, у якому викремлюють два види управління: адміністративно-господарське й оперативне (управління бойовими діями військ (сил)). Адміністративно-господарське управління за своїм змістом та формами правового регулювання наближене до інших сфер державного управління (зокрема до змісту терміна «адміністрування») та включає: організацію підготовки військ (сил) і військовослужбовців, їх матеріально-технічне забезпечення, підбір, призначення та просування військових кадрів, регулювання взамовідносин між військовослужбовцями тощо. Особливості військового управління відображаються у принципах діяльності органів військового управління. Організаційно-правовими принципами військового управління є централізація керівництва (пряме, безпосереднє, оперативне та спеціальне підпорядкування), єдиноначальність на правовій основі, військова дисципліна. Принцип законності передбачає, що функціонування та розвиток військового управління мають міцну правову основу, яка визначається Конституцією України, законами України та складається з їх практичної реалізації; зумовлює актуальність своєчасного та виваженого правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі, елементах діяльності суб'єктів військового управління; вимагає чіткого порядку їх нормативної діяльності, особливо прийняття та виконання адміністративних актів; слугує основою для формування та підтримання свідомої дисципліни та відповідальності суб'єктів військового управління. Порушення законності, прийняття незаконного акта або здійснення неправомірних діянь, несумлінне виконання обов'язків військової служби можуть завдати шкоди законним інтересам військової служби.

Слід звернути увагу на думку І.Ф. Коржа, який слушно зазначає, що основні правові принципи військової служби (загальні та організаційно-функціональні) впливають із Конституції України і конкретизовані в законах України та в інших нормативно-правових актах. Усі принципи взаємопов'язані між собою: дотримання одних сприяє реалізації інших і, навпаки, порушення одного з них негативно відображається на реалізації інших принципів [6, с. 10]. До основних загальних принципів військової служби вчений відносить: верховенство Конституції України і законів; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; обов'язковість; рівний доступ громадян до військової служби; позапартійність військової служби; професіоналізм і компетентність військовослужбовців; гласність зі збереженням державної таємниці; єдиноначальність; відповідальність. До організаційно-функціональних принципів військової служби: обов'язковість рішень вищих органів військового управління для нижчих; професіо-

налізм [7, с. 27–28]. Специфічними і притаманними лише військовій службі вчений визнає: дотримання військової дисципліни; єдиноначальність; колегіальне вироблення рішень; проведення оперативно-тактичної, мобілізаційної, бойової та морально-психологічної підготовки особового складу з урахуванням законів збройної боротьби та принципів воєнного мистецтва; комплектування на основі загального військового обов'язку і за контрактом; позапартійність; здійснення демократичного цивільного контролю тощо [7, с. 189].

Деяко безсистемною виглядає запропонована вище класифікація принципів, але логічним є твердження вченого, що принципи створюють перепону для неправомірних дій військових посадових осіб; причому військова посадова особа є одночасно військовою службовою особою, але військова службова особа не завжди є військовою посадовою особою [8, с. 46].

Це стосується виконавців або фахівців у сфері військово-службового адміністрування, якими є військовослужбовці та працівники (державні службовці), що у межах займаної посади сприяють виконанню основних завдань і функцій, пов'язаних із адмініструванням проходження військової служби. До них належать саме ті, які не належать до військових посадових осіб, але які під їх керівництвом безпосередньо здійснюють функції і вирішують організаційно-забезпечувальні завдання з адміністрування проходженням військової служби.

Центральним напрямом комплексного адміністрування проходженням військової служби виступає державне (військове) управління кар'єрним зростанням військовослужбовця (особливо офіцерського складу) за допомогою системи актів військового адміністрування (підзаконних, піднормативних, індивідуально-правових (правозастосування)) органів державного управління у військово-службовій сфері та військового управління (військового командування) державної ієрархічно-управлінської структури на підставі Конституції України та законів України у військово-службовій сфері.

Суттєвими складовими подіями та правовими підставами кар'єрного зростання військовослужбовців вважаються юридичні факти, які унормовуються та встановлюються актами військово-управлінського правозастосування (призначення на посаду; присвоєння військового звання, кваліфікаційного класу; отримання вищого рівня військової освіти; направлення на навчання за кордоном, стажування, перепідготовку; підвищення рівня знання іноземної мови; здобуття наукового ступеня (присвоєння вченого звання); виконання завдань із підтримання миру і безпеки; участь у бойових діях тощо).

Ю.М. Бро зазначає, що застосування виступає як спеціальний «механізм», який зв'язує норму права, що застосовується, з її повним здійсненням у поведінці суб'єктів права через обов'язкове втручання компетентно-владних органів. Соціальна природа правозастосування виступає різновидом управлінської діяльності [9, с. 6–12]. Д.М. Бахрах стверджує, що правозастосовний механізм створюють державні

органи, які складають єдину систему, що управляється адміністративною владою. Її можливо розглядати в юридичному відношенні як право і здатність суб'єктів управління управляти кимось, підпорядковуючи своїй волі інших, видавати нормативні акти, обов'язкові для всіх, здійснювати організаційну роботу [10, с. 12].

До того ж, термін «адміністрування» в контексті реалізації військового-управлінської ефективності інституту (процесу, порядку) проходження військової служби в умовах ЗС України наповнюється нами новим змістом з огляду на необхідність осмислення й імплементації у національну військово-службову та військово-управлінську практику позитивного досвіду адміністрування та стандартизації військово-службових управлінських процедур країн-членів НАТО. Цей аспект можливо розглядати і як відповідний крок на шляху удосконалення військової (військово-службової) термінології відповідно до норм і стандартів НАТО; підтримання необхідного рівня соціальних та управлінських стандартів проходження військової служби та служби у військовому резерві.

Імплементація оборонних реформ протягом тривалого часу була викликом для України, пов'язаним із багатьма помилками у минулі роки. Тому особлива увага на сучасному етапі приділяється створенню спеціального механізму імплементації, який складається з ієрархії цілей. Єдина всеосяжна мета оборонної реформи, якою є розвиток, відповідно до євроатлантичних норм та критеріїв членства в НАТО, спроможностей Міністерства оборони України, ЗС України, розподілена на п'ять стратегічних цілей (зокрема «Стратегічна ціль 5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву»), імплементація яких є необхідною та достатньою умовою для її досягнення. Кожна стратегічна ціль, у свою чергу, розподілена на декілька оперативних цілей (зокрема «Оперативна ціль 4. Створення сучасної системи кадрового менеджменту»), імплементація яких є необхідною та достатньою умовою для досягнення цієї стратегічної цілі [11].

Реалізації цих завдань повинно сприяти: використання військового менеджменту та кадрового потенціалу персоналу, який має бойовий досвід участі в антитерористичній операції та фахову підготовку у військових навчальних закладах країн-членів НАТО та ЄС; впровадження стандартів держав-членів НАТО у сферу військово-службової діяльності та досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства. Необхідно подолати дублювання, колізії та застарілість приписів військово-службового (адміністративного) законодавства, декларативність концепцій, рудиментарні військово-адміністративні управлінські конструкції та механізми їх реалізації у сфері проходження військової служби в умовах ЗС України.

Позитивним прикладом такого осмислення є наукове дослідження О.О. Гуциним закордонного досвіду адміністрування безпекових операцій, висвітлення проблем адміністративного керівництва миротворчою діяльністю ЗС України як частини

успішного процесу прийняття рішень і виконання практичних дій військовослужбовцями [12].

Дуже корисним вбачається досвід Бундесверу ФРН. Так, загальновійськовий статут ZDv 10/1 від 28 січня 2008 р. («Концепція внутрішнього лідерства (керівництва)») як провідник Основного закону, військова правова основа свідомого, відповідального військового управління та прийняття рішень унормував ефективну концепцію втілення у життя принципів культури керівництва військовою службою у Бундесвері. Такими принципами визначено: всеосяжні правові рамки, верховенство закону, справедливість, свободу, солідарність, демократію, самосвідомість, гідність людини та «громадянина у військовій формі», довіру та військове товариство, межі для «наказу та покори», «управління через завдання», партиципацію (співучасть військовослужбовців у управлінні), боєготовий стан для виконання поставленого завдання [13].

ZDv 10/1 встановлює цілі внутрішнього керівництва (лідерства) – легітимацію, інтеграцію, мотивацію, організацію на правовій основі, внутрішній порядок (ст. 401). Окремо закріплені *Вимоги* до керівного складу, органів військового управління (командирів/начальників), які є засадничими щодо проходження військової служби у Бундесвері: начальники пробуджують, підтримують і поглиблюють свідомість відповідальності та внутрішню готовність до спільної праці; розуміють, що військова служба повинна орієнтуватися на оперативні потреби; застосовують принцип «управління через завдання»; розумно співвідносять навчально-виховний процес із задачами військовослужбовців, сприяючи їх освіті та розвитку особистості; враховують під час прийняття всіх рішень обґрунтовані інтереси та потреби своїх підлеглих; вони відкриті змінам у політиці, суспільстві, економіці, культурі, науці, техніці та враховують їх у своєму стилі керівництва; вони ясно та зрозуміло формулюють сутність призначення Бундесверу, а також сутність і необхідність кожної окремої поставленої задачі (ст. 403) [13].

Таким чином, ZDv 10/1 є тією правовою основою військової служби у Бундесвері, що визначає сукупність *управління, виховання та підготовки*. У цьому розумінні воно не є самостійним завданням, а визначає військову самосвідомість, яка проявляється як у бойовому управлінні, так і в організації внутрішньої служби (ст. 503). Управління військовослужбовцями, також в операції та у бою, політична освіта, право та військовий порядок проголошені найважливішими сферами військової служби (ст. 504). Кадрові заходи слугують боєготовності персоналу. Вони, однак, більшою мірою впливають на професійну досконалість і мотивацію військовослужбовців. Тому кадрова діяльність, яка ґрунтується на принципах внутрішнього керівництва (лідерства), повинна забезпечити зрозумілий і рівносправедливий вибір та просування по службі (ст. 654) [13].

Пріоритетом Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 р. (далі – Програми) [14] як системного, стратегічного, рефор-

маторського акта у сфері безпеки й оборони України, відповідно до стандартів Альянсу, залишається реформування Сектору безпеки і оборони України (далі – СБОУ) згідно зі Стратегічним оборонним бюлетенем України, схваленим Указом Президента України від 06 червня 2016 р. № 240 [11]. Програмою одними з пріоритетних оборонних завдань визначено:

- 1) у середньостроковій перспективі (до 2020 р.):
 - забезпечення професіоналізації складових частин СБОУ та створення необхідного військового резерву; удосконалення правового регулювання здійснення демократичного цивільного контролю над СБОУ;
 - нарощування необхідного наукового потенціалу та набуття практичного досвіду щодо забезпечення гендерної рівності у СБОУ на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях управління; включення гендерної проблематики до системи підготовки та підвищення кваліфікації особового складу СБОУ; урахування гендерного аспекту та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час добору та просування по службі персоналу у складових частинах СБОУ;
 - покращення умов проходження військової служби для жінок у складових частинах СБОУ;
 - створення національної системи медичної, фізичної, психологічної реабілітації та соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених із військової служби, і тих, які підлягають звільненню, та членів їх сімей відповідно до підходів НАТО; реалізація Трастового фонду НАТО зі створення системи зміни військової кар'єри на цивільну;
 - вдосконалення системи соціального захисту сержантського та старшинського складу на основі соціально правильної, прозорої та стабільної політики відповідно до загальної практики НАТО;
 - професіоналізація та створення необхідного військового резерву; збереження та посилення кадрового потенціалу, підвищення рівня соціальних гарантій військовослужбовців, впровадження дієвого механізму забезпечення житлом військовослужбовців ЗС України;
 - запровадження стандартів, доктрин і рекомендацій НАТО у сфері автоматизації управлінської діяльності, адміністративних процедур і військового керівництва;
 - досягнення раціонального співвідношення категорій особового складу сил оборони; укомплектування сил оборони за змішаним та екстериторіальним принципами з поступовим нарощуванням показників укомплектованості посад рядового, сержантського і старшинського складу військовослужбовців, які проходять службу за контрактом;
 - створення ефективної системи управління кар'єрою військовослужбовців, впровадження прозорої та добросовісної системи добору, розстановки та призначення особового складу на посади; подолання некомплекту посад молодшого офіцерського складу;
 - приведення змісту освіти та підготовки військових фахівців у відповідність із потребами сил

оборони (*запровадження обов'язкового проходження військової служби для офіцерів запасу, які пройшли навчання на кафедрах військової підготовки*);

- удосконалення системи військової освіти шляхом упровадження до навчального процесу передових методик підготовки збройних сил держав-членів НАТО, а також технологій дистанційного навчання;
 - впровадження стандартів НАТО з індивідуальної підготовки та професіоналізації особового складу; розроблення освітньо-професійних програм підготовки військових фахівців за всіма рівнями та ступенями освіти відповідно до стандартів НАТО; фахова та мовна підготовка цивільного персоналу Міноборони України; підготовка військових фахівців у ВНЗ держав-членів НАТО;
- 2) на поточний рік:
 - посилити демократичний цивільний контроль за складовими частинами СБОУ;
 - підвищити ефективність антикорупційних органів і незалежних контролюючих інституцій; делегувати повноваження на нижчі рівні, які спроможні приймати рішення для надання можливостей вищим керівним ланкам зосередитися на виконанні найважливіших завдань; підвищити персональну відповідальність посадових осіб за виконання покладених на них повноважень;
 - вдосконалити нормативно-правові акти щодо визначення прав і обов'язків військовослужбовців і взаємовідносин між ними, упорядкування службової діяльності та *запровадження порядку ведення обліку часу виконання службових обов'язків військовослужбовцями*;
 - оптимізувати систему військових звань до прийнятої практики держав-членів НАТО;
 - удосконалити критерії відбору громадян для проходження військової служби за контрактом;
 - розробити стратегію забезпечення гендерної рівності у СБОУ; вивчити та впровадити досвід держав-членів НАТО та держав-партнерів щодо сучасних принципів гендерної рівності у складових частинах СБОУ відповідно до стандартів і рекомендацій НАТО; удосконалити нормативно-правову базу з питань дотримання принципу рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у СБОУ;
 - активізувати залучення жінок до миротворчих процесів як в Україні, так і за її межами;
 - впровадити інститут радників із гендерних питань у складових частинах СБОУ; провести моніторинг дотримання принципів гендерної рівності у складових частинах СБОУ з метою запровадження його на постійній основі;
 - вивчити питання та підготувати аргументовані пропозиції щодо можливості зміни системи грошового забезпечення військовослужбовців із моделі «посада – військове звання – вислуга років» на модель «військове звання – вислуга років», яка застосовується в державах-членах НАТО;
 - ліквідувати диспропорцію рівня грошового забезпечення офіцерського, сержантського і старшинського складу у частині часткового накладення тарифних розрядів сержантського і офіцерського

складу відповідно до підходів, прийнятих у державах-членах НАТО;

– продовжити реформування ГШ ЗС України та переведення його на нову організаційно-штатну структуру («J-структуру»); реформувати Військову службу правопорядку у ЗС України у Військову поліцію;

– здійснити здобуття освіти, підвищення кваліфікації та стажування офіцерів у відповідних установах держав-членів НАТО;

– забезпечити реалізацію Концепції військової кадрової політики у ЗС на період до 2020 р. [15]; продовжити формування професійного сержантського складу;

– забезпечити здійснення заходів щодо створення Школи оборонного менеджменту на базі НУОУ; удосконалити систему підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів ВВНЗ; підвищити ефективність мовної підготовки військовослужбовців ЗС України;

– впровадити трирівневу систему підготовки інструкторів ЗС України; запровадити систему підготовки рядового складу за курсом базової загально-

військової підготовки солдата відповідно до прийнятих принципів і підходів у державах-членах НАТО;

– створити у розвідувальних органах України ситуаційні центри як елементи загальнодержавної системи підтримки прийняття рішень.

Отже, вважаємо, що характерними уніфікованими функціями адміністрування проходженням військової служби у ЗС України є: організаційно-правова, прогностично-планувальна, забезпечувальна, регулятивна, координаційна, економічна, інформаційна, соціальна, мотивувальна, облікова, аналітична, контрольна тощо.

Також відзначимо, що систему принципів адміністрування проходження військової служби у ЗС України складають: правова законність, справедливість, науковість, прозорість, добросовісність, гендерна рівнодоступність до військової служби, військова професійність, єдиноначальність на правовій основі, оперативність, індивідуалізація особистості, взаємодовіра, взаємоповага, гідність, військова дисциплінованість, співмірність «наказу та покори», «управління через завдання», партиципація (співучасть в управлінні) тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / под общ. ред. В.В. Цветкова. Київ: Наук. думка, 1978. 428 с.
2. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельника. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
3. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов-на-Дону: Март, 2000. 48 с.
4. Одинцов Г.С. Сучасні проблеми державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. Харків: УАДУ (ХФ), 2000. 74 с.
5. Сокурченко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 573 с.
6. Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 21 с.
7. Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 222 с.
8. Корж І.Ф. Посадові та службові особи в системі військової служби. Наука і оборона. 2004. № 1. С. 43–46.
9. Бро Ю.Н. Проблемы применения советского права: учеб. пособ. Иркутск: Изд. ИГУ им. А.А. Жданова, 1980. 84 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право: состояние и перспективы. Государство и право. 1992. № 3. С. 3–12.
11. Стратегічний оборонний бюлетень України: Указ Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 45. Ст. 1641.
12. Гуштин О.О. Впровадження закордонного досвіду адміністрування миротворчих операцій у діяльність Збройних Сил України. Молодий вчений. Юридичні науки. 2015. № 2 (17). С. 216–220.
13. Zentrale Dienstvorschrift 10/1 «Innere Führung» (ZDv 10/1) Publisher, Bundesminister der Verteidigung. Bonn, 2008. 65 p.
14. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 р.: Указ Президента України 28 березня 2018 р. № 89/2018. Урядовий кур'єр. 2018. № 63.
15. Концепція кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2020 р.: Наказ Міністра оборони України від 26 червня 2017 р. № 342. Архів Адміністративного департаменту Міноборони України за 2017 р.