

ОЦИВІЛЬНЕННЯ ОБОРОННОГО ВІДОМСТВА: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ПОБУДОВИ СУЧАСНОЇ ОБОРОННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Валерій РАТЧЕВ

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС)
www.dcaf.ch

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) надає консультативну підтримку на місцях, організовує програми практичної допомоги, розробляє демократичні норми з відповідних питань та просуває їх як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав, а також пропагує передовий досвід і створює політичні рекомендації з питань забезпечення ефективного демократичного управління у сфері безпеки.

Центр ДКЗС співпрацює з урядами держав, парламентами, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, а також цілою низкою структур безпеки, зокрема, органами поліції, судової влади та розвідки, прикордонними службами й збройними силами.

Передмова

Я б хотів привітати Його превосходительство Посла Валерія Ратчева у зв'язку з виходом його роботи з питань цивільного управління оборонним відомством.

У демократичних суспільствах цивільні структури управління при цивільному міністрі оборони є загальноприйнятою практикою. Якщо цивільні співробітники міністерства оборони не відбираються з однієї і тієї ж касти або представляють інтереси лише одного єдиного угруповання, цивільні структури управління - поряд з ефективними механізмами парламентського, судового й громадського контролю - не тільки сприяють підвищенню почуття відповідальності й прозорості в збройних силах, але й не дозволяють їм вийти за межі відведеної їм конституційної ролі. З іншого боку, вони забезпечують розвиток збройних сил та їх управління як ефективного інструменту національної безпеки, мета якого - виробляти й постачати суспільний товар, тобто оборону. Цивільні співробітники професійно і за помірну плату здійснюють управління важливими аспектами виробництва оборони, і при цьому є сполучною ланкою між армією і суспільством. Таким чином, проблеми оборони стають не тільки цікавими, але й зрозумілими для платників податків і виборців, тобто людей, які забезпечують оборонний бюджет країни. У багатьох державах перехідного періоду, з якими працює ДКЗС, нам доводиться вирішувати питання не тільки демілітаризації, але й «оцивільнення» сфери оборонного управління, тому що дуже часто збройними силами (а іноді й іншим силовим структурам держави) надано право і свобода дій у сфері забезпечення своїх комерційних і навіть політичних інтересів всередині своїх суспільств, причому без будь-якого контролю з боку цих суспільств.

Вже на протязі багатьох років Посол Валерій РАТЧЕВ є другом ДКЗС. Незважаючи на свою велику зайнятість, він майже завжди знаходить час і сили для консультацій і співпраці. Ми дуже високо цінуємо таку відданість і дружбу.

Філіп Флурі, доктор наук, заступник директора ДКВС

Вступ

Реформування оборонних організацій відбувається з різних причин. Розвинені демократії вдаються до реформ в основному з метою адаптації сил і засобів оборони з урахуванням майбутніх змін або для підвищення ефективності системи оборони. В залежності від масштабу й глибини проведених заходів, реформування оборонної організації ще називають «трансформацією» або «оптимізацією».

Країни, де політичні реформи проводяться з метою побудови демократії, як правило, здійснюють і реорганізацію власного оборонного сектору. Для досягнення демократичної трансформації та сталого прогресу величезне значення мають реформа сектору безпеки та побудова оборонної організації. Безпека і оборона, збройні сили, секретні служби, цивільно-військові відносини, ефективний демократичний контроль - всі ці аспекти дуже тісно пов'язані між собою в складну систему. Сьогодні більшість людей судять про переваги демократії, ґрунтуючись на своєму власному демократичному досвіді. Якщо вони розчаровані в нинішній ситуації, то очевидно, що це розчарування позначиться і на їхньому сприйнятті демократичної системи як такої. Тому, коли мова йде про реформування сектору оборони і побудову оборонних інститутів в контексті демократизації, особливого значення набуває розуміння незворотності цього процесу. Колишні тоталітарні держави неохоче обговорюють проблеми, пов'язані з безпекою, секретністю або придушенням масових протестів. Але в контексті демократичного процесу ці теми набувають особливої актуальності з точки зору реформи сектору безпеки та побудови оборонних організацій.

Незважаючи на безсумнівну важливість процесу реформування оборонних відомств та його впливу на зміцнення демократії, будь-яких серйозних досліджень з цього питання не проводилося.¹ Більшість з подібних досліджень присвячені проблемам військово-цивільних відносин і реформування збройних сил. Оборонна організація - це складна система зі специфічними організаційними та поведінковими традиціями. Як правило, «вхід» і «вихід» в цих системах суттєво відрізняються від інших міністерств. В цілому, в державі перехідного періоду міністерство оборони є однією з найбільш ресурсоємних організацій. Через оборонний бюджет значна частина державних коштів повертається суспільству у вигляді військової техніки, обладнання та операцій, або йде за кордон у вигляді платежів за імпортом. Отже, аналіз необхідно починати з визнання того, що суспільство хоче знати, де служать їхні діти, куди йдуть їхні гроші, і яку безпеку вони отримують у вигляді продукту від системи національної оборони.

Запропонована робота присвячена аспекту ліберально-демократичних норм при побудові оборонної організації. Виходячи з досвіду деяких країн Центральної і Східної Європи, у даній публікації ми виходили з того, що демократії мають певні загальні норми і в той же час «експортують» і «імпортують» свій вплив. На вимогу країн-партнерів під час Стамбульського саміту НАТО (2004 р.) була створена ініціатива під назвою «План дій партнерства з будівництва оборонних інститутів - The Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)». Текст документу свідчить, що План був розроблений для того, щоб союзники і партнери мали можливість вступити в діалог, обмінятися досвідом і почати практичну

¹ Існують цікаві матеріали та дані, в основному з питань історії і сучасного статусу Міністерства оборони США. Проте, незважаючи на актуальність цих матеріалів, країни Східної Європи та Центральної Євразії стикаються з абсолютно іншими проблемами, пов'язаними з деполітизацією, департизацією, ефективністю системи оборони, прозорістю і цивільним контролем.

співпрацю для досягнення цілей, які вважаються фундаментальними для розвитку ефективних і демократично відповідальних оборонних організацій.²

З точки зору реформ, які здійснюються сьогодні у всіх країнах-партнерах Альянсу, ця програма має велике значення, вона дуже своєчасна і передбачає необмежене коло

учасників. Її цінність полягає в тому, що вона сфокусована одночасно на трьох напрямках: вдосконалення системи державного управління в сфері оборони, посилення громадянського суспільства і трансформація системи оборони. Ця ініціатива актуальна ще й тому, що в багатьох випадках політичні та організаційні реформи вимагають занадто багато часу, що створює умови для псевдореформ, популістської і нібито демократичної риторики, а також для кримінальних та корупційних схем. Ця програма не має кордонів, оскільки що вона дає можливість таким організаціям, як Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) та багатьом іншим брати активну участь в цьому процесі разом зі своїм унікальним досвідом, широкими контактами і значними ресурсами. Програма *Побудова оборонних інститутів* забезпечує комплекс можливостей для об'єднання зусиль, обміну ідеями та думками та передачі безцінного досвіду в побудові ефективного оборонного відомства і збройних сил, здатних виконати замовлення суспільства щодо забезпечення безпечної, стабільної і процвітаючої демократії.

Дане дослідження має стати продовженням ґрунтовної та конструктивної дискусії про те, яким чином можливо змоделювати процес оцивілення міністерства оборони (який становить один з важливих аспектів побудови оборонної організації)

² «Десять кроків» програми:

5.1. Розробити ефективні і прозорі схеми демократичного контролю над сферою оборони, включаючи відповідні законодавчі та координаційні механізми, що визначають законні та оперативні функції та обов'язки ключових органів законодавчої та виконавчої влади.

5.2. Розробити ефективні і прозорі механізми участі цивільних осіб у формуванні політики безпеки та оборони, в тому числі участі в роботі державних оборонних структур, співробітництва з неурядовими організаціями та заходи щодо забезпечення необхідного доступу громадськості до інформації з питань оборони й безпеки.

5.3. Розробити ефективні і прозорі механізми контролю над сектором оборони з боку законодавчої і судової влади, у тому числі механізми для розгляду відповідних справ в судах.

5.4. Розробити ефективні і прозорі механізми і процедури для оцінки ризиків безпеки і потреб національної оборони; розробити та підтримувати економічні та взаємосумісні сили й засоби, що відповідають цим потребам та міжнародним зобов'язанням, включаючи зобов'язання в рамках ПЗМ (Партнерство заради миру).

5.5. Розробити ефективні і прозорі механізми для оптимізації управління міністерствами оборони та відомствами, що займаються оборонними питаннями, і відповідними силовими структурами, в тому числі механізми міжвідомчої співпраці.

5.6. Розробити ефективні і прозорі механізми та методи роботи, які дозволили б забезпечити виконання міжнародних норм і правил, прийнятих в секторі оборони, в тому числі і що стосується експортного контролю в сфері оборонних технологій і військової техніки.

5.7. Розробити ефективну і прозору кадрову політику збройних сил, у тому числі в сфері освіти та підготовки, поширення знань в сфері міжнародного гуманітарного права, а також прозорі механізми просування по службі і в званні, захисту громадянських прав і свобод персоналу збройних сил.

5.8. Розробити ефективні і прозорі процедури фінансування, планування та розподілу ресурсів у сфері оборони.

5.9. Розробити ефективну, прозору і економічну систему управління витратами на оборону з урахуванням макроекономічних можливостей і стійкості; розробити методичку і політику вирішення соціально-економічних проблем, які можуть виникнути в результаті реструктуризації сектору оборони.

5.10. Розробити ефективні і прозорі заходи щодо забезпечення ефективного міжнародного співробітництва та добросусідських відносин з питань оборони й безпеки.

Режим доступу: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm>

і керувати ним в рамках комплексної трансформації сектору оборони. У роботі представлений методологічний підхід та розглянуто комплекс ідей, підходів і уроків на основі досвіду більшості країн Центральної та Східної Європи (ЦСЕ). Тим не менш, незважаючи на певну схожість між різними випадками, необхідно брати до уваги специфіку кожної країни з точки зору її історії і конкретної ситуації³.

Основні положення

Питання демократичної військової організації має дві сторони. З одного боку, держава хоче зрозуміти, яким чином потрібно трансформувати її оборонну організацію, щоб вона стала ефективною. В свою чергу, громадянське суспільство зацікавлене у створенні надійної системи оборони. Те, яким чином збройні сили виконують свій

обов'язок, і як вони сприймаються суспільством - це питання, які мають особливе значення і постійно знаходяться в центрі уваги політиків та суспільства. Ніколи ще не тільки військова служба, але й робота всього оборонно-політичного істеблшменту, цивільних, експертних і технічних служб не були такими складними, як сьогодні. Фактори, що визначали успіх в минулому, не можуть служити прикладом для майбутнього. Традиційна військово-організаційна ієрархія та військово-політична залежність, створені для того, щоб зробити систему менш прозорою і більш архаїчною, уже віджили себе. Їм на зміну прийдуть ефективні оборонні інститути, де оптимальний рівень боездатності буде досягатися за рахунок стратегічного керівництва, впровадження бізнес-технологій для ефективного управління ресурсами, інноваційних організаційних рішень і методів діяльності. Це, в свою чергу, обумовить як стабільний розвиток демократії всередині країни, так і зростання стабільності й безпеки на міжнародній арені.

Парадигма оборони в умовах демократії базується на «трьох китах» сучасних цивільно-військових відносин:

- цивільний контроль, здійснюваний обраним цивільним політичним керівництвом, незалежними судами та організаціями громадянського суспільства;
- військова ефективність при виконанні «політичних» місій;
- ефективність системи оборони через управління ресурсами (оптимальний рівень оборони за прийняттого для суспільства рівня ресурсного забезпечення).

В дійсності ж, розвиток кожного з вищезгаданих напрямків призводить до напруженості всередині «трійки». У демократичному суспільстві дуже важливо знайти оптимальний баланс цивільно-військових відносин, тому що для будь-якої державної організації в демократичній країні на першому місці завжди стоїть її імідж у суспільстві. Якщо організація сприймається як легітимна, вона буде користуватися підтримкою суспільства і політиків. Легітимність базується як на структурі влади (контроль), так і результатах діяльності (ефективність).

По своїй суті побудова оборонної організації передбачає постійні інновації. Це положення може здатися суперечливим, але інституалізація змін, в кінцевому рахунку, дає довгострокові конкурентні переваги. Якщо говорити більш конкретно, підвищуючи ефективність своєї оборонної організації, держава з часом зможе не тільки знизити політичні і військові ризики, але й посилити свій потенціал «жорсткої» влади - тобто можливість у разі необхідності застосувати силу або загрозу застосування сили. Отже побудова демократичної оборонної організації - це не одномоментний процес. Він має трансформуватись у довгострокову стратегію сталого розвитку, моніторингу та вдосконалення

³ Більше про порівняльні дослідження можливостей демократичних трансформацій в сфері цивільно-військових відносин див. Albert Legault, Joel Socolsky (eds.) *The Soldier and the State in the Post Cold War Era* (A special issue of *Queen's Quarterly*, 2002, Royal Military College of Canada).

для того, щоб система оборони країни та її збройні сили постійно відповідали як внутрішнім реаліям - політичним, економічним, соціальним - так і стану міжнародної безпеки в цілому.

Про побудову демократичної оборонної організації

Головна мета побудови демократичної оборонної організації полягає в тому, щоб не допустити появи і/або поглиблення протиріч між суспільством та його збройними силами. Такі суперечності можуть стати результатом відмінностей функціональних чи соціальних імператив, що виникають між відносно ліберальним суспільством, що

динамічно розвивається, з одного боку, і консервативними збройними силами - з іншого. З цієї точки зору побудова оборонної організації є одночасно і загальнонаціональним, і інституційним процесом демократизації, оптимізації та модернізації.

В ідеалі, оборонна організація в демократичній державі і ліберальному суспільстві має бути збалансованою структурою, яка перебуває під повним цивільним контролем і виконує реалістичні завдання, функції та відповідну програму розвитку. При цьому військово-політичне керівництво має базуватись на чіткому розподілі сфер відповідальності, професіоналізмі, прозорості, відповідальності та підзвітності.

Процес побудови оборонної організації вимагає участі й підтримки великої кількості дійових осіб, як військових, так і цивільних, як всередині уряду, так і за його межами. Хоча головними рушійними силами процесу реформ мають стати міністр оборони і професійні військові, вони не повинні замикає процес трансформації виключно на собі. Ключову роль в даному випадку відіграє і політична влада, коли необхідно приймати рішення (іноді непопулярні) і мобілізувати необхідну підтримку для потенційно тривалого й болісного процесу. Таким чином, необхідне політичне керівництво, віддане справі реформ і рішуче налаштоване на їх просування. У перехідних державах політика реформ буде узгодженою та комплексною в тому випадку, якщо уряд, різні відомства та міністерства будуть відчувати колективну відповідальність за загальну справу. Однак не менш важливе значення має і підтримка з боку суспільства. З цієї точки зору дуже важливо розглянути роль парламенту (політичних партій і окремих членів парламенту), засобів масової інформації, дослідницьких центрів та експертів з безпеки, а також неурядових організацій. Ці гравці беруть участь в обговоренні проблем безпеки в більш широкому контексті і, отже, здатні прямо чи опосередковано впливати на процес побудови оборонної організації. Політика оборонних реформ ніколи не буде успішною, якщо вона буде базуватися виключно на військовому досвіді, структурах і рішеннях військового керівництва, і при цьому буде ігноруватися важлива роль, яку можуть зіграти в цьому процесі цивільні гравці.

Модель оборонної організації, що користується високою довірою суспільства:

- сучасна стратегія безпеки й оборони, яка пройшла публічне обговорення і схвалена парламентом країни;
- сучасна організаційна структура як самого оборонного відомства, так і уряду;
- реалістичні плани, що відповідають ресурсним можливостям держави; парламент контролює виконання планів та використання виділених під них ресурсів;
- оптимальні військові структури, які за своїм чисельним складом, рівнем підготовки й оснащеності відповідають внутрішнім і міжнародним зобов'язанням і завданням держави;
- відповідна законодавча база, що забезпечує виконання національних програм та міжнародних завдань;
- добре підготовлений військовий і цивільний персонал, здатний вирішувати нові завдання;
- відповідальність перед парламентом країни і суспільством - як фінансова, так і в більш широкому сенсі - за діяльність у сфері оборони й безпеки;
- необхідні заходи безпеки і забезпечення доступу до розвідданих з метою поліпшення обміну секретною інформацією всередині уряду і на міжнародному рівні;
- доступ громадськості до інформації з метою забезпечення прозорості як національної політики, так і діяльності сектору безпеки в цілому, а також реагування на запити ЗМІ та громадськості.

Природа взаємодії між цими учасниками визначається необхідністю сильного політичного керівництва на засадах спільності позицій політиків, суспільства і

професіоналів в основних питаннях бачення, стратегії та напрямків трансформаційних процесів. Вирішальне значення для успішної реалізації реформи системи національної оборони має узгодженість позицій щодо вимог, цілей, підходів і бажаного кінцевого результату реформ⁴. Політика реформ стане ефективною тільки після того, коли усі три сторони процесу - тобто політики, фахівці і суспільство - усвідомлять, що оновлений сектор національної безпеки і оборонна організація мають базуватися на: 1) реалістичній оцінці ролі й завдань організацій в нових умовах міжнародної і регіональної безпеки 2) відмові від парадигм минулого та ілюзій щодо майбутнього, і 3) чіткому обґрунтуванні всіх ресурсів, виділених на забезпечення оборони й безпеки країни та участь у міжнародних операціях.

Про роль цивільних співробітників в секторі оборони

В демократичному суспільстві існують, принаймні, три причини для присутності цивільних осіб в оборонній сфері⁵:

- необхідна присутність в секторі оборони демократичних представників, уповноважених народом приймати політичні рішення в сфері оборони від імені більшості;
- необхідна присутність носіїв специфічних знань, необхідних для прийняття аргументованих та ефективних рішень з питань комплексної військової політики;
- зниження витрат на оборонний компонент політики національної безпеки з точки зору вартості праці особового складу.

У демократичних політичних системах народ, діючи через своїх обраних представників, має приймати рішення з найважливіших аспектів сфери національних інтересів, у тому числі і з питань безпеки, війни і миру. Цивільні особи повинні направляти військових і приймати рішення з питань національної оборони не тому, що вони в будь-якому випадку більш компетентні, ніж

⁴ Більше семи років знадобилося Болгарії для досягнення такого консенсусу і для переходу від імітації реформ до швидкої і радикальної трансформації. Джеффри Саймон назвав цей період «втраченими роками» в роботі *Bulgaria and NATO: 7 Lost Years* (National Defense University, 1998).

⁵ Тодор Тагарев зазначив у дослідженні 'Civilians in Defense Ministries' (Connections: The Quarterly Journal, summer, 2008) «дві найважливіших причини участі цивільних осіб в роботі оборонного відомства. Перша - забезпечення демократичного контролю над обороною і збройними силами, друга - підвищення ефективності використання обмежених ресурсів - як людських, так і фінансових».

військові фахівці, а тому, що саме вони відповідають за прийняття таких рішень і несуть за них відповідальність. Представники цивільної влади звертаються до знань та досвіду військових з цих питань і доручають їм реалізацію політичних рішень. Але при цьому остаточні політичні рішення, які потім військові втілюють у життя, має приймати тільки обране цивільне керівництво. Участь цивільних осіб у військовій сфері є гарантією того, що державні цінності, інститути та політика будуть уособлювати собою вільний вибір народу, а не військових, і що військове керівництво не піддаватиме сумніву основні демократичні та людські цінності.

Цивільні співробітники в оборонному секторі:

- здійснюють цивільне політичне керівництво;
- є фахівцями в певних сферах - експертами, розробниками політики, менеджерами з контрактів та закупівель, юристами;
- забезпечують допоміжні функції, такі як адміністративна підтримка, управління інформаційними системами, комунікації, робота в бухгалтерії, бібліотеках, архівах, інженерних службах, ведення документації тощо

Оборонна політика - це складний, багатогранний і дуже дорогий компонент державної політики. Рішення, спрямовані на забезпечення воєнної безпеки держави, як правило, виходять далеко за межі просто «питань оборони». Вони впливають і на рівень розвитку промислового сектору й сектору послуг, на технології та інфраструктуру, науку й освіту, трудову і соціальну політику, збройні сили і т. д. Державна політика, в свою чергу, спрямована на підвищення ефективності використання фінансових і людських ресурсів, забезпечення єдності на політичному рівні і т.п. На відміну від професійних військових, цивільні співробітники сектору оборони можуть піднімати більш широке коло питань і відкрито висловлювати свою стурбованість з приводу тих чи інших проблем. Їх участь, якщо вона правильно організована, привносить цікаві альтернативи і передбачає спосіб прийняття рішень «по спіралі» замість класичного способу, який традиційно використовується в збройних силах. Таким чином, інтереси всього суспільства в цілому представлені й захищені, а рішення приймаються у політичний, а не військовий спосіб.

Для міністерств, які прагнуть організувати «раціональну оборону», дуже важливо розуміти, що більша частина оборонних витрат йде на утримання особового складу. Отже ключове значення має збереження соціального статусу військовослужбовців при виділенні додаткових коштів на модернізацію та підготовку особового складу. Швидко досягти необхідного результату, не збільшуючи при цьому оборонний бюджет, можливо, зокрема, за рахунок посилення ролі цивільних працівників в усіх можливих сферах оборонної політики, в тому числі і в збройних силах. У той же час необхідно відзначити, що вартість праці цивільних фахівців нижче від вартості праці військових тільки з точки зору оборонного бюджету, але не всього суспільства. Оборонна організація має можливість наймати цивільних фахівців, що володіють певними знаннями, навичками й досвідом, які вони придбали за рахунок інших організацій. Міністерство оборони та збройні сили можуть користуватися величезною кількістю послуг, що надаються приватним сектором або цивільними підрядниками на контрактній основі. При цьому уряд не повинен займатися наданням послуг, які здатний забезпечити приватний сектор. З іншого боку, за одну й ту саму роботу, ризики та умови праці оборонна організація зобов'язана платити однаково зарплатню всім співробітникам, незалежно від того, чи носять вони погони чи ні. Існує безліч прикладів, коли цивільні працівники ставали невід'ємною складовою частиною оборонної організації. Цивільні фахівці відіграють вагомий роль практично у всіх функціональних сферах - від планування, реалізації поставлених завдань, підтримки бойових підрозділів, і до гуманітарних місій всередині країни й за кордоном.

Функціональний підхід до побудови оборонної організації

Оборонна організація будь-якої держави побудована на власній законодавчій базі і структурно-функціональній платформі. Проте, як зауважує Томас Брюно, «вже сам факт існування Міністерства оборони служить важливим базовим індикатором загальної ситуації в цивільно-військових відносинах в країні. І хоча в деяких країнах міністерства є нічим іншим, ніж порожньою оболонкою, що не володіє будь-якими реальними повноваженнями, в інших державах вони відіграють все більш важливу роль каталізатора і платформи для зміцнення демократичних цивільно-військових відносин»⁶.

З точки зору теорії організації, міністерство оборони можна розглядати як велику організацію з надзвичайно складною природою. За визначенням Гарольда Левітта, такі організації являють собою «живий комплекс взаємопов'язаних систем, створений для виконання складних завдань»⁷. Для вивчення і планування структури таких організацій використовується метод так званого «структурного функціоналізму». Цей метод широко

застосовується й у багатьох інших сферах, зокрема, у соціальних науках, політиці, архітектурі, інженерії та т.п. У 1970-х роках політологи Габріель Альмонд і Бінгам Пауелл почали застосовувати структурно-функціональний метод для порівняння різних політичних систем. Вони стверджували, що для того, щоб зрозуміти політичну систему, необхідно розібратися не тільки в її інститутах (структурах), а й в їхніх функціях. Що стосується побудови інститутів, в тому числі й міністерства оборони, метод структурного функціоналізму має базуватися на завданнях і цілях цього міністерства.

Головне завдання Міністерства оборони в демократичній країні, що розвивається, полягає в посиленні демократичного керівництва національною обороною і збройними силами на основі твердих і системних політичних зобов'язань, наданні та розподілі ресурсів відповідно до потреб оборони і відповідальності за усі аспекти оборонної політики. В даному випадку мова йде, насамперед, про зміцнення демократії за рахунок демократичної законотворчості, ефективного керівництва та цивільного контролю. Не менш важлива й роль молодого громадянського суспільства, що базується на прозорості та прямій участі народу і його обраних представників у вирішенні найважливіших питань війни і миру, свободи та безпеки, оборони і збройних сил. Проте останні дослідження показують, що функціональний підхід не був вихідною точкою при створенні або трансформації оборонних відомств країн Центральної та Східної Європи в цілому. У більшості випадків, функціоналізм застосовувався на етапі, коли після початку перших реформ в секторі оборони пройшло вже досить багато часу. Цей метод почав використовуватися в якості теоретичної основи тільки після того, коли країни залишали позаду своє тоталітарне минуле і приступали до побудови сучасного демократичного і ефективного суспільства, де система оборони та збройні сили здатні протистояти загрозам безпеки 21-го століття. Оборонна політика - це складний і дуже дорогий компонент загальної державної політики.

⁶ Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*, (NPS-CCMR), с.1.

⁷ Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology*, (Chicago, IL: 1972), глава 24.

Оборонна політика важлива з тієї точки зору, що вона спрямована на захист національних інтересів. Таким терміном, як військова безпека держави та країни часто оперують, щоб виправдати певні дії, які виходять за межі «питань оборони». Рішення з питань воєнної безпеки впливають на розвиток політичного сектору та громадянського суспільства, виробничого сектору та сфери послуг, технологій та інфраструктури, науки та освіти, трудової та соціальної політики. В результаті військова політика і керівники сектору оборони стають об'єктами прямого чи опосередкованого впливу різних політичних ідей, зацікавлених груп, інших внутрішніх і міжнародних соціальних факторів.

Сучасне міністерство оборони повинно вміти ефективно діяти як у державній, так і міжнародній політичних системах, а також координувати питання національної оборонної політики всередині сектору національної безпеки, і при цьому створювати відповідні «продукти» (збройні сили, підготовка системи національної оборони, прийняття рішень в період воєнного часу, планування заходів в умовах надзвичайного стану і т.д.) і таким чином сприяти зміцненню ліберальної демократії та громадянського суспільства.

Виходячи з цих вимог, можна прийти до висновку, що в країні молодій демократії оборонне відомство повинно являти собою збалансований інститут, який діє під повним цивільним контролем і в рамках чітко визначених функцій. При цьому, військово-політичне керівництво має ґрунтуватися на чіткому розподілі обов'язків і взаємній повазі, професіоналізмі як цивільного, так і військового персоналу, реальній прозорості та оперативній підзвітності. В залежності від політичної системи конкретної країни і системи уряду («Рада міністрів» або «Кабінет міністрів»), бюрократичний інститут оборони може бути організований як Міністерство оборони або Департамент оборони. Обидві ці моделі мають свої переваги й недоліки, обумовлені, як правило, особливостями президентської

або парламентської демократичної політичної системи та відповідної військово-командної вертикалі.

Поєднуючи кращі риси кожної з цих моделей, теоретично можливо створити «ідеальну» формулу оборонної організації. У таку організацію можуть входити потужний центральний апарат; система планування, програмування, формування та контролю бюджету з функціональними категоріями для вирішення завдань кожного з видів збройних сил; система управління людськими ресурсами; система довгострокового планування особового складу і, найголовніше, постійний штат цивільних співробітників в секторах управління, експертної оцінки та технічного забезпечення.

Мистецтво військової політики:

- цивільне політичне управління й контроль, нагляд з боку парламенту та суспільства;
- орієнтація на результат, економічність і ефективність;
- підзвітність на рівні уряду, міністерства та командної вертикалі;
- прозорість у визначених законом межах

Створене за такою моделлю міністерство оборони (МО) може бути організоване у спосіб, що забезпечує виконання п'яти основних функцій: політичної, юридичної, адміністративної, управлінської та керівної. Далі будуть розглянуті кожна з цих функцій і описані їхні особливості, але при цьому вони будуть концептуально інтегровані в залежності від своєї соціальної і політичної природи.

Якщо говорити про *політичну функцію*, важливо, щоб міністерство оборони визначило межі взаємостосунків між демократично обраними представниками суспільства та оборонної організацією держави. З цієї точки зору, Міністерство оборони забезпечує всі сторони взаємодії між збройними силами (як політичного, громадського та економічного інституту) і суспільством (з урахуванням його політичного, економічного, соціального та етнічного складу), до якого вони належать. Суть цивільно-військових відносин в країні визначається політичною функцією і статусом збройних сил - тобто, іншими словами, їх відносинами з інститутами і структурами політичної влади в конкретному суспільстві⁸.

Виконавча функція Міністерства оборони передбачає вироблення політики уряду. Міністерство консультує уряд з питань оборони та безпеки і виступає, в першу чергу, в якості органу державної влади, одна з функцій якого полягає у формуванні директив і розпоряджень для національних збройних сил. В свою чергу, збройні сили через це відомство повинні висловлювати свої вимоги щодо фінансування, законодавчого забезпечення та інших питань⁹. Виконавча функція також передбачає забезпечення прозорості та підзвітності збройних сил парламенту і громадянському суспільству.

Юридична функція стосується різних аспектів діяльності на національному, міжнародному, організаційному, функціональному і оперативному рівнях в умовах війни і миру. Вона забезпечує законодавчу базу для розвитку всієї системи національної оборони і збройних сил, а також для проведення військових операцій. Юридична функція передбачає як відповідність оборонних інститутів демократичним принципам і правилам, так і максимальну ефективність діяльності із захисту національної безпеки військовими засобами. Крім того, ця функція має регулювати не тільки обмеження прав і свобод військових і цивільних співробітників оборонної організації, але й їхні привілеї, що відображають специфіку роботи в секторі оборони.

Міністерство також відповідає за легітимізацію діяльності збройних сил шляхом систематичної роботи з парламентом, ЗМІ та іншими громадськими інститутами. Для того, щоб користуватися підтримкою суспільства, діяльність персоналу оборонного сектору має відображати вимоги суспільства.

Адміністративна функція міністерства оборони орієнтована як на національну адміністративну систему, так і на збройні сили. Міністерство виступає в якості адміністративного штабу, що приймає рішення з усіх питань, пов'язаних з національною мобілізаційною системою та іншими приготуваннями воєнного часу, а також з питань військового і цивільного персоналу. Адміністративна система має бути спрямована на реалізацію політичних рішень міністра, уряду й парламенту, або глави держави, якщо він відповідає за оборонну політику і збройні сили.

Управлінська функція спрямована на оптимізацію та ефективність використання фінансових, людських та матеріальних ресурсів, виділених на оборону, а також на підвищення ефективності витрачання коштів шляхом вдосконалення ключових процесів в сфері забезпечення обороноздатності держави. Для країн Центральної та Східної Європи, впровадження в систему оборони елементів управління, прийнятих в комерційному секторі - це абсолютно новий процес. Необхідно впроваджувати прозорі бізнес-практики, особливо в сферах, пов'язаних з бюджетом, людськими ресурсами, інфраструктурою та закупівлями. Це стосується, в тому числі, засобів контролю та аудиту, прийнятих для всіх зацікавлених сторін - збройних сил, уряду, парламенту і суспільства. По-перше, важливо

⁸ Andrew Cottey, Tim Edmunds, Anthony Forster, Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe, (Робоча доповідь 1/99 ISSN 1468-4144 дослідницького проекту програми Ради економічних і соціальних досліджень 'Одна Європа чи декілька?'), с. 5.

⁹ Michael D. Hobkirk, Politics of Defence Budgeting ..., с. 117-120

зрозуміти, що застосування ділових навичок може істотно підвищити параметри ефективності при використанні оборонних ресурсів. По-друге, дуже важливо визначити, які моделі менеджменту підходять для тих чи інших елементів системи оборони. По-третє, для ефективного управління необхідно підготувати потрібних людей і сформувати відповідне робоче середовище.

Основні принципи діяльності оборонної організації:

- управління сферою оборони пов'язує оборонну організацію з урядом, народом і міжнародним співтовариством і, в той же час, забезпечує оборонну організацію засобами політичного керівництва, планування та цивільного контролю;
- менеджмент у сфері оборони сфокусований на управлінні ресурсами та забезпеченні адміністративних функцій, а також забезпечує зв'язок між оборонною організацією та постачальниками техніки, обладнання і послуг з приватного сектору;
- функції командування й управління на цьому рівні відносяться до загальної вертикалі військового управління;
- стратегічне керівництво забезпечує мотивацію цивільного і військового персоналу до максимально якісного виконання своїх обов'язків з урахуванням вимог до національної оборонної політики, які пред'являють народ і міжнародна спільнота.

Сутність керівної функції полягає в тому, щоб довести суспільству і потенційним супротивникам, що в країні існує ефективна оборонна організація, яка здатна успішно здійснювати підготовчі, превентивні, попереджувальні та оперативні заходи, вживати заходів швидкого реагування на загрозу і проводити військові операції. Для успіху діяльності з реформування та стратегічного розвитку сектору оборони величезне значення мають правильний добір і підготовка представників керівного складу і їх призначення на стратегічні посади¹⁰.

На закінчення хотілося б відзначити, що реалізація функціонального підходу під час модернізації оборонного відомства пов'язана з низкою проблем. По-перше, на загальнодержавному рівні має бути присутнім розуміння механізмів державного

управління. По-друге, реалізація функціонального підходу передбачає критичне осмислення власного досвіду - існує безліч прикладів неоднозначних реформ і раціональних рішень. По-третє, фахівці оборонної організації повинні визначити наукові та практичні підходи, методології і техніки, які допоможуть виробити оптимальні рішення, що відповідатимуть особливостям оборонної реформи конкретної держави, оскільки готових моделей або універсальних теорій оборонної реформи просто не існує.

Навіщо оборонній організації потрібен цивільний персонал?

Очевидно, що реалізація усіх вищезазначених функцій вимагає застосування комплексу знань на основі цивільного, військового, політичного, адміністративного, управлінського та комерційного досвіду. У розвинених демократичних країнах усі функції оборонного відомства не можуть бути покладені виключно на військовий персонал. Звичайно, людей у формі можна було б підготувати та надати їм можливість для професійного розвитку у відповідних сферах і на міністерських посадах, не пов'язаних з бойовими операціями, але такий підхід не можна

¹⁰ Loren Appelbaum, Matthew Paese, *What senior Leaders Do?*, (Development Dimensions International, Inc., White paper).

вважати виправданим з фінансової точки зору. В оборонному відомстві значну кількість політичних і керівних постів, а також посад, що вимагають спеціальних знань, повинні займати добре підготовлені і мотивовані цивільні співробітники, інакше відомство просто не зможе розвиватися в сучасних умовах. Тому оцивілення оборонної організації - це не тимчасове явище, а обов'язкова умова ефективної оборонної політики, оптимального управління ресурсами і посилення громадянського контролю.

У той же час слід визнати той факт, що в країнах Центральної та Східної Європи практика залучення цивільних співробітників до роботи в оборонних організаціях ще не отримала достатньо широкого поширення, на відміну від Америки, де цивільні особи традиційно беруть участь в роботі оборонної організації. Розвитком цієї тенденції можна вважати залучення величезної кількості цивільних працівників до несення служби в Афганістані та Іраку¹¹.

Процес оцивілення можна описати як безперервну тенденцію, яка то посилюється, то слабшає в залежності від соціально-політичних процесів, що відбуваються всередині держав і у відносинах між ними. Контекст сьогоденних якісних і кількісних змін у зайнятості цивільних співробітників в секторі оборони країн Центральної та Східної Європи зумовлений конвергенцією основних сил, факторів та обставин, що виникли одночасно на початку 1990-х років. Закінчення Холодної війни, розпад комуністичної політичної системи та організації Варшавського договору супроводжувалися повсюдним прагненням до демократії. Одночасно з цим спостерігалися і декілька інших тенденцій: зниження інтересу до військової професії; різке скорочення витрат на оборону; серйозні зміни в тактиці ведення війни, в тому числі участь у військових діях цивільних осіб і озброєних бойовиків, застосування живих щитів; боротьба з тероризмом; атаки на комп'ютерні мережі і таке інше. Враховуючи, що ці тенденції мають глобальний характер, уряди всіх країн Центральної та Східної Європи все частіше розглядають оцивілення як один з елементів своєї кадрової політики.

Згідно з визначенням, «оцивілення» оборонного сектору¹² означає передачу контролю та / або певної кількості і категорій військових посад цивільному персоналу. При цьому передбачається, що органи влади, які контролюють збройні сили і систему національної оборони, спочатку були сформовані виключно з військових. Відповідно, національна система вироблення рішень з питань оборони, комплекс законів про збройні сили і оборону (або тільки «закон про оборону»), соціальна система і трудова політика

були спрямовані головним чином на обслуговування інтересів військового персоналу. Отже оцивілення має передбачати не просто заміну військового фахівця цивільним на тій же посаді. Його слід розуміти як масштабний і надзвичайно складний процес створення нової або трансформації вже існуючої військової організації в цивільно-військову організацію. Трансформована організація повинна сприяти зміцненню національної безпеки і національної єдності, поліпшенню якості державного управління за рахунок більшої гнучкості та ефективності оборонної організації. Мета цього процесу полягає в тому, щоб позбавити людей в погонах від невластивих їм завдань і функцій.

¹¹ Ryan Kelty, *Military Outsourcing: A Case Study of the Effects of Civilianization on Sailors' Retention Intentions*, (United States Military Academy, 2005), с. 5.

¹² . Той же термін можна використовувати і по відношенню до подібних процесів в поліції і в більш широкому контексті - до державної служби

Приклади функцій, якими має займатися міністерство оборони:

- стратегічний аналіз, дослідження та підготовка документів;
- вироблення довгострокової політики, зокрема перспективних стратегічних концепцій і доктрин, рішень, що стосуються розвитку оборонного потенціалу;
- розробка основних напрямків розвитку озброєнь, НДДКР;
- планування, програмування, бюджетування;
- стратегічне планування та менеджмент;
- стратегічне планування дій на випадок надзвичайної ситуації або кризи;
- військове співробітництво з країнами-союзниками і партнерами, контроль над озброєннями;
- управління людськими ресурсами;
- зв'язки з громадськістю та цивільно-військові операції;
- правові аспекти та вдосконалення організаційної структури;
- внутрішня оцінка і аудит;
- адміністрування

Термін «демлітаризація» вживається і в контексті цивільно-військових відносин, але він застосовуються тільки до країн, що знаходяться на перехідному етапі від військової диктатури або режимів, де управління здійснювалось за законами воєнного часу, або в конституціях яких закріплено положення про верховенство військових. Як класичний приклад можна навести розвиток цивільно-військових відносин в Греції та Туреччині. До середини 1970-х років ці дві держави були багато в чому схожі, однак їх шляхи в розвитку цивільно-військових відносин суттєво розійшлися, коли перед Грецією відкрилися реальні перспективи вступу до Євросоюзу. Якщо Греція пішла шляхом оцивілення, в Туреччині мала місце лише «демлітаризація» існуючого режиму¹³.

Тим не менш, питання «навіщо забезпечувати міністерство оборони цивільним персоналом?» або «які обов'язки цивільний персонал може виконувати краще військового?» все ще не втратили своєї актуальності. Можливі відповіді на них слід шукати в площині політичної доцільності, важливості і значення тих чи інших знань і навичок, економічної ефективності та соціально-психологічних наслідків.

Політична доцільність. З точки зору цивільно-військових відносин, величезне значення має політичне керівництво оборонною організацією. Імідж міністра оборони і призначених ним осіб на політичних посадах відображає зв'язок між безпекою суспільства і його очікуваннями від оборонної організації, з одного боку, і позицією військового керівництва, з іншого боку. В контексті політики, політичне керівництво сферою оборони взаємодіє одночасно з урядом і вищим військовими керівництвом з метою:

- визначення завдань військового компоненту безпеки відповідно до політичної програми і пріоритетів уряду;
- обрання необхідної стратегії (або стратегій) для вирішення цих завдань;
- створення оборонної організації, здатної реалізувати обрану стратегію;
- забезпечення ресурсами в кількості, необхідній для підтримки життєдіяльності всієї системи.

13 Özkan Duman, Dimitris Tsarouhas, 'Civilianization' in Greece versus 'Demilitarization' in Turkey: A Comparative Study of Civil-Military Relations and the Impact of the European Union', *Armed Forces & Societ* (2006), с. 405–423.

У яких сферах оборони і з якими цілями використовуються цивільні працівники:

- політичне керівництво і контроль
- утримувати армію в межах її конституційної ролі;
- утримувати армію від політизації та партизації;
- допомогти армії перетворитися на ефективний інструмент національної оборони;
- сформуванню максимально ефективну армію в рамках існуючих ресурсних можливостей держави;
- розвивати військову етику і мораль; підтримувати суспільну цілісність;
- удосконалювати нормативно-правову базу з питань військової служби та цивільно-військових відносин;
- цивільний досвід і менталітет в управлінні обороною;
- привнести новий досвід у традиційні військові практики;
- піднімати складні питання;
- привнести в діяльність сектору оборони соціальний, політичний, гуманітарний та ресурсний аспекти;
- «пом'якшити» ефект субординації і ієрархії;
- удосконалювати позитивні сторони військового характеру;
- поліпшити взаємини між суспільством і його армією;
- економія коштів, які витрачалися на оплату праці військового керівництва

Інноваційне й відповідальне (тобто неформальне) виконання цих завдань вимагає від політичного керівництва військового відомства трьох основних якостей: це високий політичний авторитет в уряді, наявність провідної політичної партії; особисті якості, що дозволяють завоювати довіру військових; здатність ефективно керувати всією військовою організацією. Крім того, політик у сфері оборони має володіти стратегічним мисленням, заснованим на розумінні національних інтересів, стратегічного становища і рівня обороноздатності країни та очікувань суспільства.

Позитивних прикладів того, як колишні військовослужбовці ставали хорошими цивільними керівниками оборонних організацій, дуже мало. Такі випадки, як правило, мають місце після довготривалих воєн або криз, коли країна потребує радикальних політиків. Військові фахівці рідко отримують політичну або політологічну освіту і не володіють практичним досвідом. Як правило, в період несення служби вони не займаються політикою і не задіяні у вирішенні соціальних питань. В умовах нестабільного міжнародного середовища і ліберально-політичного оточення було б занадто ризиковано довіряти вирішення складних питань оборонної політики людині в погонах, навіть якщо вона прекрасно зарекомендувала себе на військових посадах і користується високою довірою суспільства.

Важливість і значення знань і навичок. В сучасних умовах професійна робота в складі оборонного відомства вимагає застосування великої кількості нових і складних знань і умінь. Формування і реалізація політики передбачає використання цілого

комплексу якостей і навичок у таких сферах діяльності, як діловодство, керування політикою, знання механізмів державного управління, мистецтво спілкування, зв'язки з громадськістю, вміння працювати з комп'ютерними мережами, вміння добре викладати свої думки і т. ін.

Постійно зростаюча роль військових у вирішенні питань міжнародної політики вимагає знань в таких сферах, як міжнародні відносини, організаційне будівництво і законодавство, а також здатності проводити переговори в різних і часто складних форматах, в непростому юридичному, фінансовому та громадському контекстах. Крім того, велике значення має і знання іноземних мов.

Кадрова політика, здійснення нагляду за «життєвим циклом» систем озброєнь, постачання військової техніки, обладнання та послуг, управління нерухомістю і військовим майном, участь у фінансових та бюджетних процесах - все це вимагає спеціальної академічної освіти, унікального досвіду в реальному організаційному, соціальному та ринковому середовищі і т.д., - загалом, цілого комплексу управлінських навичок.

Сучасна організація, і особливо оборонне відомство не можуть існувати без ефективних зв'язків з громадськістю, які організують і здійснюють грамотні фахівці з відповідною освітою й досвідом. У багатьох випадках їх робота передбачає і керівництво військовим телебаченням, газетами, радіопрограмами, в тому числі і для контингентів, розміщених на території іноземних держав.

Ці знання і вміння не є елементами військової освіти й підготовки. Щоправда, існує можливість підготувати військовослужбовця, наприклад, у сфері фінансового менеджменту в цивільному вузі. Але це зовсім не означає, що він стане «сучасним фінансистом» або зможе вирішувати питання фінансового менеджменту в оборонному відомстві чи в збройних силах. В цілому, проблема фахівців у вузьких сферах знань полягає в тому, що відомство має не тільки готувати їх або наймати вже підготовлених людей, але й пропонувати їм певні можливості професійного розвитку, а також комплекс інших можливостей і привілеїв, якими користуються командири бойових підрозділів. Треба розуміти, що оборонне відомство потребує певної кількості військовослужбовців з «цивільними» знаннями і вміннями (лікарі, юристи, фінансисти), але їх посади і функції мають бути ретельно відпрацьовані й добре обґрунтовані.

Економічна ефективність - це той аргумент, який частіше за все наводять, коли говорять про переваги заміни на певних посадах військових фахівців цивільними. Дійсно, велика частина досліджень з питань оцивільнення оборонної організації присвячені саме економічним аспектам цього процесу, але при цьому вони не змогли ні підтвердити, ні спростувати тезу про ефективність оцивільнення як управлінської стратегії. Як правило, на початку процесу оцивільнення різниця у вартості праці цивільних і військових фахівців на одних і тих самих посадах може бути дуже суттєвою, і це може призводити до формування невірних висновків. Однак з точки зору довгострокової перспективи, принцип рівної оплати за одну й ту саму роботу (включаючи рівність соціальних пільг) ці відмінності практично нівелює.

Очевидно, що економічний ефект оцивільнення може бути помітним, якщо оцінювати його в більш широкому контексті побудови оборонної організації, тобто з урахуванням таких аспектів, як оцивільнення цілих секторів, приватизація функцій і аутсорсинг послуг. Переведення в категорію вільнонайманих певних посад істотно не позначиться на характері витрат на оборону. Тим не менш, перегляд загальної системи функціонування оборонної організації може дати серйозний довготривалий ефект. Розробники програм трансформації оборонної організації повинні розглядати процес заміни військовослужбовців цивільними особами в його двох основних формах, тобто державна цивільна служба в оборонній організації та цивільні підрядники оборонної організації, які виконують певні функції, завдання та операції. Проте в будь-якому випадку збройні сили, в тому числі військово-штабні структури оборонного відомства,

мають створюватись за принципом «єдиної армії» (у США її називають total force, тобто «тотальна сила»).

Необхідно також зазначити, що цей аспект оцивільнення не дасть бажаних результатів, якщо суспільство і ринковий сектор економіки недостатньо розвинені для того, щоб надавати товари та послуги на умовах вільної конкуренції. Спланована на перспективу трансформація системи оборони може відіграти значну роль у створенні нових секторів і ринкових ніш в національній економіці.

Соціально-психологічні наслідки. При оцінці результатів оцивільнення оборонної організації необхідно брати до уваги і соціально-психологічні наслідки цього процесу. Практично будь-яка оборонна організація являє собою щось на зразок айсберга. Її видима частина складається з військових підрозділів, бойової техніки, логістики та інфраструктури, а також процесів військового управління (зокрема систем підтримки боєготовності та призову на військову службу). Невидимі частини - це так звані інтелектуальний і соціальний капітал національної оборони¹⁴. Це ті елементи обороноздатності, які визначаються впливом таких факторів, як базові знання, уміння і навички, а також рівень довіри, відмінні риси, цивільно-військові відносини, організаційний клімат, стратегічне (цивільне та військове) керівництво, психологічний клімат. Включення до складу цього оборонного «айсберга» цивільного елемента зробить його більш стабільним і ефективним. Відокремлення оборонної політики, оборонного адміністрування та оборонного менеджменту від командної вертикалі та військового керівництва збройними силами вимагає створення нової спеціальності - «цивільний фахівець в секторі оборони».

Основні аспекти цивільного контролю

Питання цивільного контролю в секторі оборони впливає з теорії цивільно-військових відносин та основного розподілу праці між суспільством і його армією: суспільство наділяє збройні сили монополієм правом на застосування різних видів смертельної зброї для захисту інтересів цього суспільства і забезпечення «безпечних умов» для його життєдіяльності. Однак проблема полягає в тому, що монополія на застосування сили гіпотетично може привести до того, що збройні сили вільно або мимоволі можуть опинитися на домінуючих позиціях в країні і за своїм статусом перевищити всі інші державні інститути. Домінування не обов'язково призводить до військової диктатури, не сумісною з поняттям ліберальної демократії. Але з іншого боку, домінуюче положення дозволяє здійснювати надмірний вплив на внутрішню, економічну та міжнародну політику держави, а також на життя суспільства в цілому. Як зауважував С. Хантінгтон, коли в країнах Східної Європи почалися демократичні та оборонні реформи, цивільно-військові відносини представляли собою «яскраве явище на тьмяному тлі [нових] демократій в дуже багатьох інших сферах». Наприклад, він стверджує, що в країнах, де ВВП на душу населення становить понад 1 тисячу доларів США, спроби державного перевороту не мають успіху, а в країнах, де ВВП перевищує 3 тисяч доларів, вони не відбуваються взагалі»¹⁵.

Для країн, де питання внутрішньої політики вирішувалися «у специфічний спосіб» завдяки втручанням військових, доречно припустити, що в даному випадку мав місце надмірний вплив збройних сил на життя суспільства¹⁶. Тим не менш, необхідно ретельно проаналізувати мотиви. Потенційна можливість «м'якого» військового втручання не обов'язково впливає із прагнення до влади. Навпаки, вона може пояснюватися деякими високими ідеалами, властивими військовій професії, наприклад, бажанням забезпечити стабільність при слабкій або незрілій політичній владі, врятувати націю від самої себе, подолати політичну безвихідь, запобігти хаосу, продовжити надання найважливіших послуг в умовах дезінтеграції суспільства і т.д.

¹⁴ Nick Jans, David Schmidtchen, *The Real C-Cubed: Culture, Careers and Climate and How They Affect Military Capability* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 2002).

¹⁵ Samuel P. Huntington, 'Reforming Civil-Military Relations', *Journal of Democracy* 6 (October 1995), с. 11.

¹⁶ Зацікавлений читач може переглянути наступні видання: Hans Born, Philipp Fluri, and Andreas Johnsson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms, and Practices* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and the Inter-Parliamentary Union, 2003); Valeri Ratchev, глава 5 *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector*, ed. Plamen Pantev (Sofia: Rakovski Defense and Staff College, 2005).

У країнах Центральної та Східної Європи реальний цивільний контроль над системою оборони і збройними силами в даний час є складовою частиною процесу трансформації цивільно-військових відносин. Про дієвий цивільний контроль не може бути й мови, якщо силові структури неефективні або не користуються достатньою підтримкою на політичному рівні¹⁷. Самоусунення не робить організацію більш ефективною. Досвід перехідних країн за останні десять років ще раз доводить, що відсутність стратегій і програм модернізації та переозброєння, підвищення соціального статусу, поліпшення систем освіти й охорони здоров'я можна виправдати багатьма причинами, але ці виправдання не забезпечать ні національної безпеки, ні високого професіоналізму армії, ні довіри громадянського суспільства.

Головні аспекти цивільного контролю над збройними силами можна проаналізувати на чотирьох рівнях. Перший відображає політичний аспект контролю в його парламентській, урядовій та суспільній формах. Другий фокусується на легітимізації та інституціоналізації цивільного контролю. Сюди відносяться закони, постанови та регуляторні акти з питань оборони і збройних сил, а також організаційні структури і механізми контролю. Третій, соціально-культурний рівень, визначається, в основному, політичною культурою трьох елементів цивільно-військових відносин: це політична еліта, військова професія і цивільне населення¹⁸. Четвертий відноситься до сфери функціонального контролю відомства і включає весь ланцюжок прийняття рішень з найважливіших питань діяльності збройних сил.

Сутність політичного аспекту цивільного контролю полягає у здатності демократичних інститутів (1) ефективно направляти, розвивати збройні сили і здійснювати управління ними (на стратегічному рівні)¹⁹ і при цьому (2) повністю виключити можливість втручання військових у політичні питання (не нехтуючи при цьому військовим досвідом). *Політичний аспект* цивільного контролю базується на одному з основних принципів представницької демократії, який говорить про те, що політики, наділені політичною владою, відповідальні перед тими, хто їх обрав і від чийого імені вони формують і реалізують політику. Легітимно проводити політику, в тому числі й оборонну, може тільки демократично обрана політична влада. Цивільна виконавча влада має право й зобов'язана визначати чисельність, тип і структуру збройних сил; виробляти концепції; представляти програми; пропонувати бюджет і т.д., для чого необхідна згода законодавчої влади. Саме тому Клод Велш у своїй книзі «Цивільний контроль над збройними силами» стверджує, що «найкращим мірилом рівня й масштабу цивільного контролю над збройними силами є здатність уряду змінювати функції збройних сил»²⁰.

Легітимізація та інституціоналізація - це набір заходів, спрямованих на забезпечення системи національної оборони і збройних сил нормативними та структурними рамками, а також інструментами, необхідними для ефективної роботи

¹⁷ Спостереження, зроблене в 1995 році Крістофером Донеллі, виконуючим в той період обов'язки Спеціального радника Генерального секретаря НАТО з питань східноєвропейських країн.

¹⁸ Valeri Ratchev, Velichka Milina, 'Civil-Military Relations and the Construction of Consolidated Democracy: The Case of Bulgaria' in *Connections* (The Quarterly Journal), (PIF Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: April, 2002).

¹⁹ Саймон Ланн в своїй роботі *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice* так розкриває цю тезу : «У розгляді функцій і обов'язків виконавчої влади існують три широкі області, де особливий інтерес представляє військово-політична взаємодія: це питання командування; використання цивільних працівників; лінія розділу компетенції і відповідальності військових і політиків».

в умовах демократії, прозорості та відповідальності. Не секрет, що розвинені демократії та інститути, в яких вони домінують (у тому числі НАТО, ЄС, ОБСЄ, ОЄСР і Світовий банк), бачать мету своєї діяльності не стільки в розробці власних норм демократичного контролю, скільки в підтримці та наданні допомоги перехідним, постконфліктним і державам, що розвиваються. Молодим демократичним державам часто не вистачає важелів впливу, законодавчого забезпечення і досить сильної державної влади для того, щоб змусити свої збройні сили перейти під дієвий цивільний контроль. За спостереженнями Оуена Гріна, перехідні країни зазвичай запозичують ці важелі з усталених принципів, притаманних демократичній владі і оборонним відомствам демократичних країн-членів ОБСЄ, Ради Європи, ЄС, НАТО та інших авторитетних організацій. Згідно з О. Гріном, «існують міжнародні угоди, які містять важливі норми і стандарти з питань демократичного контролю та нагляду за силовими структурами. Ці угоди є обов'язковими для виконання швидше з політичної, ніж з юридичної точки зору, але, тим не менш, розглядаються як ключові точки відліку для країн ОБСЄ»²¹. Найважливіший з них – це Кодекс поведінки з військово-політичних аспектів безпеки (Кодекс) ОБСЄ. Він пропонує рамковий підхід, що складається з п'яти основних елементів:

- верховенство конституційної цивільної влади над військовою владою;
- дотримання персоналом збройних сил основних прав і свобод людини;
- дотримання збройними силами норм міжнародного гуманітарного права.
- прозорість, публічність і стриманість в оборонних та військових витратах;
- демократичне застосування збройних сил при виконанні завдань із забезпечення внутрішньої безпеки²².

Практичне застосування аспектів контролю:

- контроль і нагляд з боку законодавчої влади
 - парламент приймає рішення про оголошення війни та укладення миру;
 - парламент контролює уряд, міністра оборони та збройні сили за допомогою законів, бюджету і відсторонення від влади; здійснює нагляд через механізми парламентських слухань та публічних дискусій;
 - організації громадянського суспільства контролюють оборонну політику
- політичне керівництво:
 - цивільний міністр оборони здійснює суб'єктивний контроль;
 - уряд формує оборонну політику;
 - найважливіші рішення в сфері оборони приймають цивільні особи
- Контроль ресурсів:
 - рішення щодо виділення будь-яких ресурсів приймаються цивільним керівництвом;
 - рішення щодо виділення ресурсів приймаються публічно і прозоро;
 - відповідальність за використання ресурсів несуть усі учасники процесу
- функціональний контроль:
 - будь-яка військова діяльність здійснюється тільки з санкції політиків;
 - правила ведення бойових дій визначає цивільне керівництво;
 - кадрову політику збройних сил контролює цивільне керівництво;
 - рішення з питань розміщення підрозділів, гарнізонів та зарубіжних місій приймає цивільне керівництво

²¹ Owen Greene, 'International Standards and Obligations: Norms and Criteria for Democratic Control in EU, OSCE and OECD' in Wilhelm N. Germann / Timothy Edmunds (eds.) Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A framework for assessment (BICC-DCAF Series on Security Sector Governance and Conversion: Geneva, 2001).

²² Детальний аналіз стандартів Кодексу цивільного контролю над системою оборони див. Victor-Yves Ghebali: The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994). A Paragraph-by-paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and use of Armed Forces), (Geneva, DCAF, 2003).

НАТО, в свою чергу, також розробило комплекс швидше стандартів, ніж норм з питань цивільного контролю над оборонним сектором. В «Дослідженнях з питань розширення НАТО» від 1995 року говориться: «Програма «Партнерство заради миру» допоможе партнерам здійснити необхідні реформи в сфері оборонного менеджменту, зокрема, що стосується прозорого оборонного планування, розподілу ресурсів, бюджетування, створення необхідної законодавчої бази та підзвітності парламенту і суспільству»²³.

Соціально-культурний аспект цивільного контролю визначає рівень ефективності при реалізації загальних принципів цивільно-військових відносин в кожній конкретній країні. Однак наявність сучасних законів і демократичних інститутів - це тільки одна з передумов ефективного цивільного контролю. Дієвість такого контролю залежить від зрілості загальної політичної культури країни. Політична культура характеризує якісний рівень функціонування політичних відносин. Вона передбачає наявність політичних знань і цінностей, а також вже існуючих моделей політичної поведінки. Один з «об'єктивних законів», який також застосовується і по відношенню до політичної культури, називається законом «інерційного культурного ефекту». Відповідно до цього закону, кожне політичне покоління успадковує від попереднього покоління певний обсяг знань, цінностей і моделей поведінки. У перехідний період в цивільно-військових відносинах швидше зберігаються ті цінності і моделі поведінки, які традиційно характерні для тоталітарних режимів: це монологічний характер комунікації, живучість ідеологічних страхів, тенденція ставити групові (соціальні, корпоративні або політичні) інтереси вище національних і т.д. Невипадково спеціалізована література останніх років особливу увагу приділяє культурному виміру проблем, пов'язаних з переходом до демократії. Стає все більш очевидним, що в посттоталітарних суспільствах застосування законів, процес адаптації державних інститутів і використання практики цивільно-військових відносин розвинених демократій не веде до автоматичної переоцінки цінностей, психологічних підходів і політичної поведінки. Причина цього поширеного явища лежить в площині специфічних особливостей домінуючої політичної культури та умов, що впливають на її функціонування.

Парадигма *функціонального аспекту* контролю полягає в тому, що будь-які військові дії не повинні починатися без відповідного політичного рішення. Це визначає рівень практичної реалізації цивільного контролю і має особливе значення в контексті політичного схвалення правил ведення бойових дій (особливо в міжнародних місіях), прийняття рішень про ліквідацію або створення військових об'єктів (що, як правило, має серйозні соціальні та політичні наслідки), цілей і принципів кадрової політики, особливо в питаннях підвищення в званні, а також розподілу ресурсів. Дуже важливим аспектом функціонального контролю є той факт, що механізм прийняття рішень в оборонному відомстві визначає цивільний міністр оборони як суб'єкт виконавчої влади в своєму відомстві. Він може впливати на цей механізм, виходячи зі свого особистого досвіду і стилю керівництва.

З точки зору ефективності цивільного контролю важливим є пошук оптимального балансу у схемі демократичних цивільно-військових відносин, тому що для будь-якої державної організації в умовах демократії найважливіше значення

¹ Study on NATO Enlargement, (NATO:September 1995, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm>).

має її сприйняття суспільством. Сприйняття організації як легітимної трансформується у громадську / політичну підтримку. Легітимність визначається як структурою влади (контроль), так і рівнем ефективності організації. Проте здійснення цивільного контролю у військовій сфері особливо важливо для пояснення суті та оцінювання успіху або провалу процесу демократизації в країні.

Оцивілення як ознака демократизації

Одна з найскладніших проблем, з якими стикаються молоді демократії, пов'язана з реформуванням сектору оборони в рамках загального процесу демократизації. Все життя посттоталітарних суспільств раніше перебувало під жорстким щоденним контролем. Тому в таких суспільствах «демократизація» сектору безпеки часто асоціюється зі зниженням рівня безпеки на національному, державному та громадському рівнях. Демократія передбачає відкритість доступу до інформації з питань оборони й безпеки, прозорість у питаннях оборонного планування, широке висвітлення військових операцій в умовах мирного часу і обговорення всіх аспектів безпеки, які впливають на життя суспільства. У той же час, організації сектору безпеки й оборони вважають за краще працювати в умовах секретності або, хоча б, регульованої прозорості. Демократизація колишніх тоталітарних суспільств має бути спрямована і на вирішення такого складного завдання, як трансформація військово-бюрократичного апарату, що колись обслуговував інтереси диктаторських режимів. Створення оборонної організації, здатної здійснювати свою діяльність в умовах відкритої політичної культури - це складне завдання для будь-якої демократії²⁴.

З точки зору цивільно-військових відносин, демократія означає, що (1) цілі збройних сил країни визначаються її громадянами, (2) збройні сили підзвітні цивільній владі в питаннях виконання призначених для них функцій і завдань і (3) збройні сили діють в межах законодавства, прийнятого демократично обраним парламентом.

Зі структурної точки зору, оцивілення військової організації є головним компонентом двох базових напрямків демократизації: (1) переходу до демократії і (2) зміцнення демократії. Як вказує Марія Сантос у своєму дослідженні досвіду перехідного періоду Бразилії, в літературі, що розглядає питання демократизації, різні моделі переходу до демократії часто пов'язують з можливими перспективами зміцнення демократії. У Болгарії, Латвії, Литві, Естонії, Чехії, Угорщині та багатьох інших державах перехід до демократії відбувався шляхом передачі влади від старих комуністичних режимів новим демократичним силам в ході *переговорів*. Такий спосіб переходу, ініційований і контрольований існуючою на той момент офіційною владою під тиском мас, мав багато суперечливих наслідків з точки зору перспектив зміцнення демократії. З одного боку, він дозволяє добитися порівняно мирного процесу переходу до демократії шляхом переговорів і компромісів. З іншого боку, демократичний перехід в результаті переговорів передбачає масу можливостей, що дозволяють остаточно порвати з тоталітарною спадщиною. Це відбувається тому, що авторитарна еліта контролює ситуацію і тому може включити до порядку денного переговорів свою стару програму²⁵. Це одна з причин, які пояснюють, чому так затягнувся процес оборонних реформ в країнах Центральної та

²⁴ Steven C. Boraz, Thomas C. Bruneau 'Democracy and Effectiveness', *Journal of Democracy* (Volume 17, Number 3: July, 2006).

²⁵ Maria Helena De Castro Santos, *Adapting to Democratic Politics: The Military in Post-Transition Brazil* (preliminary version), (Recife: 2000), с. 2.

Східної Європи. Збройні сили втратили свою роль «єдиного рятівника» нації (де панує одна-єдина ідеологія і єдина політична партія), а сам процес трансформації вимагав величезних зусиль з боку політичного керівництва і всього суспільства.

Серед головних проблем цивільно-військових відносин в перехідний період можна назвати, зокрема, розподіл сфер відповідальності різних суб'єктів цивільно-військових відносин; створення контексту їх взаємовідносин; створення умов для передачі управління сектором оборони в руки цивільної влади; виключення умов, що дозволяють військовим втручатися в політику держави. Як свідчить досвід багатьох країн перехідного періоду, в цей період усі зусилля мають бути спрямовані на деполітизацію армії та створення політичного органу державної влади, здатного взяти на себе відповідальність за планування основних аспектів військової діяльності та прийняття політичних рішень. Не менш важливо надати збройним силам новий соціальний статус, який би відповідав як специфіці їх роботи, так і принципам побудови демократичного суспільства. Кінцевою метою цього процесу має стати повне заміщення тоталітарного політичного контролю над збройними силами, який раніше здійснювали партія і держава, чіткими принципами та механізмами, здатними забезпечити об'єктивний демократичний контроль. При цьому бажано, щоб стара професійна армія, яка була занадто політизованою і функціонувала в переважно автономному режимі, перейшла під повний контроль цивільного політичного керівництва.

Інтереси збройних сил:

- ефективна армія;
- автономія і особливе визнання їх унікального досвіду;
- професіоналізм і привілеї / пільги

Інтереси громадянського суспільства:

- гарантія безпеки;
- контроль над витратами;
- першорядне значення раціонального використання коштів і ресурсів

Зміцнення демократії - це та точка, в якій демократично обрана політична влада і професійні державні службовці повністю беруть на себе відповідальність за планування та реалізацію (оборонної) політики. Це вимагає створення відповідної нормативно-правової бази, що регулює сферу безпеки й оборони. У цих законах має бути закріплена провідна роль цивільно-політичного керівництва в цьому секторі. Крім того, вони мають визначати сферу відповідальності цивільно-політичного керівництва за забезпечення прозорості в питаннях планування військової діяльності, вироблення та реалізацію оборонної політики, реформування сектору безпеки, в тому числі і оборонної організації. Важливо, щоб ці закони приймалися з урахуванням умов безпеки і національних інтересів, а також закріплювали курс на оцивільнення оборонного сектору, перехід до професійної армії та створення нового кодексу поведінки і системи цінностей збройних сил.

Впродовж обох етапів демократичного переходу відносини між збройними силами і демократичним суспільством, що стрімко розвивається, можуть бути вельми напруженими. Як стверджує в своєму дослідженні Нарцис Серра, по-перше, військові можуть об'єднати свої зусилля з метою захисту власних соціальних і професійних привілеїв та інтересів. По-друге, вони будуть відстоювати свою значимість для країни, а отже, і функціональну автономність від публічної політики. По-третє, цінності, що визначають специфіку поведінки збройних сил, відрізняються від комплексу нових цінностей та інтересів громадянського суспільства²⁶. Загальноприйнята точка зору полягає в тому, що система оборони в демократичній державі і ліберальному суспільстві має бути представлена збалансованим інститутом при повному верховенстві цивільних осіб. Вона має бути наділена чітко визначеними функціями і завданнями, і реалізовувати відповідні програми розвитку. При цьому військово-політичне керівництво має базуватися на чіткому розподілі обов'язків, професіоналізмі, прозорості та підзвітності.

Оцивільнення оборонної організації є потужним інструментом, який дозволяє уникнути можливих проблем у відносинах з суспільством, прискорити процеси

консолідації в оборонній організації та посилити громадянське суспільство. У демократичних країнах існує, щонайменше, три причини для залучення цивільних працівників до штату оборонної організації. Наприклад, вони можуть виступати в якості:

- демократичних представників, уповноважених народом приймати політичні рішення у сфері оборони від імені більшості;
- менеджерів великих організацій, у тому числі експертів, що володіють спеціальними знаннями та навичками і відстоюють інтереси суспільства, і в той же час регулюють порядок застосування військової сили;
- носіїв конкретних цінностей, моральних принципів і менталітету, що впливають на традиційні для військовослужбовців психологічну та поведінкову моделі.

В демократичній політичній системі народ, діючи через своїх обраних представників, має приймати рішення з важливих питань, що зачіпають національні інтереси, включаючи питання безпеки, війни і миру. Саме представники цивільної влади повинні направляти діяльність своєї армії і приймати рішення з питань національної оборони. І не тому, що цивільні особи в будь-якому випадку володіють більшим життєвим досвідом, ніж військові професіонали, а тому, що саме на них покладено обов'язок щодо прийняття таких рішень, і в кінцевому рахунку саме вони несуть за них відповідальність²⁷. Представники цивільної влади звертаються за допомогою до військових фахівців як носіїв певного досвіду і знань, і доручають їм реалізацію політичних рішень. Тільки обране політичне керівництво має приймати остаточні політичні рішення, які збройні сили потім виконують в рамках встановлених для них завдань і функцій.

Участь цивільних фахівців у вирішенні питань оборони є гарантією того, що цінності, інститути та політика держави будуть відображати вільний вибір громадян, а не збройних сил, і що управління обороною та військові проекти не суперечитимуть основним демократичним і людським цінностям.

Оборонна політика - це складний, багатогранний і дуже дорогий компонент державної політики. Рішення, спрямовані на забезпечення воєнної безпеки держави, як правило, виходять далеко за межі просто «питань оборони». Вони впливають і на рівень розвитку промислового сектору

²⁶ Narcis Serra, 'Controlling the Armed Forces in Democratic Transitions: Cases from Latin America' in *Creating Community*, Number 10 (Woodrow Wilson Center: 2002). Narcis Serra, 'Controlling the Armed Forces in Democratic Transitions: Cases from Latin America' in *Creating Community*, Number 10 (Woodrow Wilson Center: 2002).

²⁷ Під терміном «цивільні особи» слід розуміти представників *Civis*, тобто держави, якій служать збройні сили. Збройні сили - це один з інструментів держави. Вони зобов'язані зберігати вірність своїй державі, яка наймає їх на службу від імені громадян і платників податків. У цьому контексті термін «суспільний (громадський, державний) контроль» видається більш коректним, ніж «цивільний контроль» (тобто з боку невійськової влади); так само як і «демократичний контроль» може суттєво відрізнятися від «цивільного контролю».

та сектору послуг, на технології та інфраструктуру, науку й освіту, трудову і соціальну політику, збройні сили і т. ін. Присутність цивільних співробітників в специфічному професійному середовищі, якому притаманні особливий менталітет і культура прийняття та виконання рішень, сприяє переходу на інший рівень мислення, що виходить далеко за межі «питань оборони». На відміну від професійних військових, цивільні працівники сектору оборони можуть піднімати більш широке коло питань і відкрито висловлювати свою стурбованість з приводу тих чи інших проблем. Їх участь, якщо воно правильно організована, привносить цікаві альтернативи і передбачає спосіб прийняття рішень «по спіралі» замість класичного способу, що традиційно використовується в збройних силах. Таким чином, інтереси всього суспільства в цілому представлені й захищені, а рішення приймаються у політичний, а не військовий спосіб.

Неповні (мінімальні) і повні (оптимальні) форми оцивільнення

Доцільність оцивільнення оборонної організації впливає не тільки з демократичної парадигми, але й необхідність підвищення ефективності оборони. У США цей процес почався в 1954 році на підставі Директиви Міністерства оборони № 1100.4. Цей документ зобов'язує Міністерство оборони використовувати для вирішення завдань національної безпеки мінімальну кількість військового персоналу і при цьому максимально задіювати цивільний персонал в усіх сферах, де це можливо²⁸. З тих пір оцивільнення оборонної організації за своєю суттю розглядається як заміна або заміщення військового персоналу цивільними фахівцями. Якщо виходити з оцінки економічної ефективності, можна припустити, що цивільні співробітники завжди обходяться оборонній організації дешевше людей в погонах і без шкоди для ефективності системи оборони можуть займати посади, де раніше використовувався виключно військовий персонал.

При мінімальному рівні оцивільнення оборонного відомства посаду міністра оборони і всі політичні пости у відомчому апараті займають цивільні особи. При цьому міністр відповідає за те, щоб збройні сили не виходили за межі своїх конституційних завдань. Крім того, в коло його обов'язків входять розвиток армії і керування нею як ефективним інструментом національної безпеки, забезпечення максимальної ефективності збройних сил в рамках існуючих ресурсних обмежень; вдосконалення законодавства з питань військової служби; розвиток цивільно-військових відносин відповідно до рівня демократичного розвитку суспільства і, нарешті, забезпечення прозорості військової діяльності для політиків і суспільства. Ці завдання неможливо вирішити за підтримки лише військового персоналу. Для виконання своїх зобов'язань перед народом у міністра оборони є два шляхи: 1) створити великий штат цивільних радників і допоміжного персоналу або 2) в структурі міністерського апарату створити постійний штат цивільних фахівців.

Перший варіант забезпечить мінімальний рівень оцивільнення. Саме його ми найчастіше спостерігаємо в перехідний період від тоталітаризму до демократії, і саме з нього колишні тоталітарні держави починали свої оборонні реформи. В деяких державах штаби збройних сил конституційно наділені більш широкими повноваженнями, ніж оборонні відомства. Як приклад можна навести таку державу, як Туреччина, де міністр національної оборони виконує рішення керівника Генерального штабу, що стосуються поставок озброєнь і техніки та матеріально-технічного забезпечення, а також займається питаннями охорони здоров'я, будівництва, інфраструктури, фінансів та аудиту. Крім того, міністерство щорічно

²⁸ Susan M. Gates, Albert A. Robbert *Comparing the Costs of DoD Military and Civil Service Personnel*, RAND Monograph Report.

розробляє проект оборонного бюджету і супроводжує процес його розгляду в Національній Асамблеї. У штат міністерства входять офіцери збройних сил, а посаду заступника міністра займає військовий офіцер в ранзі генерала.

Набагато частіше зустрічається другий варіант, особливо в країнах перехідного періоду. За точку відліку деякі експерти і офіційні дослідження цих країн беруть співвідношення цивільних і військових співробітників в оборонних відомствах розвинених країн. Наприклад, кількість цивільних співробітників по відношенню до військових в Міністерстві оборони США становить приблизно 84:16, а у Франції - 70:30. Міністерство національної оборони Південної Кореї розраховувало, що до 2009 року 71 відсоток усіх штатних посад в міністерстві будуть займати цивільні особи. В Україні рівень оцивільнення оборонного відомства має в перспективі досягти 80 відсотків. В Агентстві самооборони Японії, яке нещодавно отримало статус міністерства, немає практично жодного співробітника в погонах. Для того щоб досягти такого рівня оцивільнення, необхідно вирішити два завдання: по-перше, заснувати професію

«цивільний фахівець в секторі оборони» і, по-друге, організувати відповідну підготовку цивільних осіб²⁹.

Зі створенням так званого «інтегрованого міністерства» з'являються додаткові можливості для залучення державних службовців до роботи в штабах, що займаються питаннями стратегічного планування. Цінність цивільних співробітників стає особливо очевидною, якщо розглядати її в контексті складної природи сучасних військових операцій і необхідності використання певних знань і навичок, якими не володіють військові фахівці. Цей варіант передбачає рівень оцивільнення вище середнього. Його реалізація вимагає створення єдиних військово-цивільних освітніх програм та реалізації концепції так званої «інтегрованої армії».

Використання оборонним відомством цивільних підрядників можна розглядати як окремий вид оцивільнення. Він є прикладом так званого державно-приватного партнерства в секторі оборони або аутсорсингу (приватизація або «використання послуг комерційного сектору»). Аутсорсинг передбачає передачу структурам приватного сектору деяких функцій збройних сил або державних структур. Ця практика вже застосовується не тільки при виконанні функцій військового відомства, безпосередньо не пов'язаних з веденням бойових дій. За інформацією Бюджетно-контрольного управління США, під час першої війни в Перській затоці Міністерство оборони залучило для робіт в місцях проведення військових дій більш 14 000 цивільних фахівців і співробітників підрядних організацій³⁰. Сьогодні в Іраку працюють понад 100 000 співробітників підрядних організацій армії США. Вони надають військам такі важливі послуги, як логістика і охорона, будівництво військових об'єктів і баз в місцях проведення операцій і т.д. За даними Міністерства праці США, під час участі у військовій кампанії в Іраку більш ніж 770 співробітників підрядних організацій американської армії загинули і понад 7760 отримали поранення³¹.

За будь-якого рівня оцивільнення оборонного відомства цивільні підрядники, як правило, надають послуги технічної підтримки, а в деяких випадках - і адміністративної підтримки на нижніх рівнях командної вертикалі.

²⁹ Як приклад можна розглянути цивільні посади в МО Британії (див. докладніше <https://www.civilianjobs.mod.uk/JobSearch.aspx>) і Міністерстві оборони Канади (див. докладніше <http://www.dndjobs.forces.gc.ca/index-eng.asp>).

³⁰ GAO, 'DoD Force MixIssues: Converting Some Support Officer Positions to Civilian Status Could Save Money', (Washington, DC: Letter Report, GAO/NSIAD-97-15, October 23, 1996).

³¹ Інформація опублікована в Chicago Tribune від 26 березня 2007 р.

Сфери, де доцільно було б задіяти цивільний персонал:

- управління людськими ресурсами;
- організація НДДКР; контроль життєвого циклу систем озброєнь;
- організація поставок послуг та матеріально-технічного забезпечення;
- управління майном і військовими об'єктами;
- фінансовий менеджмент;
- адміністрування

Важливо не тільки визначити оптимальні шляхи цивільно-військової взаємодії з урахуванням особливостей кожної конкретної країни, але й не порушити при цьому внутрішню рівновагу в цій країні. Необхідно пам'ятати, що оборона - це дуже специфічна галузь державного управління. Ще не визначений той ступінь цивільного втручання, за якого армія зберігає притаманну їй організаційну індивідуальність. Ні оборонне відомство, ні державні службовці, ні цивільні підрядники не повинні втручатися в єдину ієрархічну структуру, систему єдиноначальності і субординаційні стосунки в оборонній організації. Оцивільненню відводиться головна роль при формуванні та реалізації

політики підвищення ефективності збройних сил та державної політики зміцнення демократії, і в обох випадках успішність такої політики залежатиме від того, як саме відбувається інтеграція цивільного персоналу в структуру збройних сил, і які функції він виконує³².

«Дві культури»?

Розглядаючи питання будівництва оборонної організації, важливо брати до уваги культуру, інтереси і пріоритети кожної конкретної країни, а також її історію, національну ідею і т.д.³³. Якщо люди, що відповідають за «будівництво оборонної організації», не бачать за звітами і графіками живих людей, їхні зусилля, швидше за все, ні до чого не приведуть.

З організаційної точки зору оборонний сектор повинен розглядатися як ефективно функціонуюча система. У те, що ця система ефективна, як правило, вірять і професійні військові, і суспільство в цілому. Це означає, що в країні є добре розвинена оборонна організація, якою керують професіонали своєї справи, і яка має в своєму розпорядженні потужні озброєння і необхідні ресурси. Таке уявлення про збройні сили пов'язує державу і армію в їх спільному прагненні до безпеки. При цьому передбачається, що люди всередині цієї системи, як військові, так і цивільні, відповідально підходять до своїх обов'язків і виконують свою роботу на високому якісному рівні³⁴. Насправді ж, як ми вже говорили, оборонна організація функціонує в рамках великої та складної системи, яка, в свою чергу, складається з двох підсистем, тобто міжнародної суспільної системи та внутрішньої суспільної системи. Ця система чинить серйозний вплив на рішення у сфері оборони. Тому діяльність оборонної організації не завжди можна розглядати тільки з точки зору раціоналізму.

Правильніше було б сказати, що діяльність оборонної організації відповідає принципу раціональності лише частково з двох причин. По-перше, не завжди можна зібрати і правильно оцінити величезні обсяги інформації про внутрішнє і зовнішнє

³² Ryan D. Keltz *Civilianization of the military: social-psychological effects of integrating civilians and military personnel*, (USA: University of Maryland, College Park, 2005).

³³ Thomas C. Bruneau, *Ministries of defense and democratic civil-military relations*, Center for Civil-military relations (NPS: Faculty research papers, 2001).

³⁴ W. R. Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, (New York: Prentice Hall, 3d ed., 1992); G. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston: Little, Brown, 1971).

становище, що надходять з безлічі різних джерел, і, по-друге, люди, що працюють у сфері оборони, завжди переслідують певні інтереси (особисті, інтереси власної організації або «державні»). Якщо слідувати висновкам Герберта Саймона, оборонна організація може діяти тільки в рамках «обмеженої раціональності»³⁵. З психологічної точки зору це явище тісно пов'язане зі специфічними культурними особливостями, притаманними військовому і цивільному персоналу. «Військова професія пов'язана з комплексом унікальних моральних вимог. Тільки представники цієї суспільної групи володіють такою свободою при визначенні власних норм поведінки, і тільки вони так часто і відкрито говорять про базові цінності, що визначають ці норми»³⁶. Хоча кожна країна унікальна по-своєму, в усіх із них базові атрибути приналежності до військової професії будуть однаковими: це вірність, обов'язок, повага, самовіддана служба, честь, порядність і мужність. В цілому, збройні сили традиційно прихильні духові своєї організації, і тому їх поведінка визначається головним чином інтересами цієї організації. Вони вважають, що добробут оборонної організації є джерелом і їхнього власного добробуту, і що організація, в якій вони служать, найкраща. Така позиція абсолютно природна, і ніхто не має права їх за це засуджувати - ні люди, які не є членами оборонної організації, ні її цивільні

співробітники. Тому будь-які радикальні нововведення будуть неминуче зустрічати опір, особливо якщо вони виходять з боку зовнішніх гравців або цивільних співробітників організації.

У демократичних країнах з ринковою економікою цивільні співробітники будуть швидше віддані тому, хто платить їм зарплатню, а не уряду, який проводить неоднозначну соціально-економічну політику. Вони ніколи не засиджуються на роботі, тому що цілі покоління боролися за їхні трудові права. Вони готові ставити під сумнів будь-який авторитет, навіть якщо це герої, які ризикували своїм життям заради загального блага. Їх поняття про честь чітко персоналізоване і ніяким чином не пов'язане з організацією. Вони індивідуалісти, оскільки вірять не в колективний, а в особистий успіх, а особиста мужність не є обов'язковим атрибутом їх характеру. Цивільні співробітники сектору оборони в більшості своїй прагматичні. Вони вважають, що систему завжди можна вдосконалити і краще нею керувати, оскільки «краще» означає «більше особистого добробуту», «просування по службі» і «процвітання». Найкраща оборонна організація - це організація, яка відповідає їх уявленням і управляється у спосіб, який вони вважають правильним.

Саме на основі таких уявлень і виникли певні стереотипи про представників двох культур - військової та цивільної, і вони в тій чи іншій мірі притаманні усім країнам євроатлантичної спільноти.

	Позитивні стереотипи	Негативні стереотипи
Представники цивільної культури	Щедрі Креативні Підприємливі Не бояться нововведень	Матеріалісти Схильні до корупції Потурають своїм бажанням Індивідуалісти
Представники військової культури	Чесні Працьовиті Дисципліновані Вірні Фанатично віддані професії Колективісти	Жорсткі Надто обережні Підозрілі Зарозумілі Консервативні Образливі

Джерело: на основі Paul Gronke, Peter D. Feaver, 'Uncertain Confidence: Civilian and Military Attitudes about Civil-Military Relations', (матеріал підготовлений на замовлення the Triangle Institute for Security Studies Project on the Gap Between the Military and Civilian Society), Tab. 6.

³⁵ Н. А. Simon, *Models of Man, Social, and Rational*, (New York: John Wiley & Sons, 1957). Також див. http://en.wikipedia.org/wiki/Bounded_rationality.

³⁶ Martin I. Cook 'Moral Foundations of Military Service', *Parameters* (Spring 2000), с. 117–29.

Питання «двох культур» важливе і з тієї точки зору, що оборонне відомство під цивільним керівництвом - це вже зовсім не те відомство, яким воно було до того, як там з'явився цивільний персонал. Можна припустити, що при цивільному керівництві оборонне відомство буде більше орієнтоване на професійний досвід, оскільки цивільні фахівці будуть присутні там не час від часу, а на постійній основі. Крім того, таке відомство стане більш гнучким і більш сприйнятливим до думок і оцінок політиків. Як наслідок, оборонне відомство почне діяти більш професійно у питаннях формування й реалізації оборонної політики. З іншого боку, запровадження цивільного управління може за певних обставин порушити плавний перебіг процесу формування оборонної політики. Це буває в тих випадках, коли військові співробітники розгублені або розчаровані і приймають рішення про звільнення з оборонного відомства, а на їх місце приходять

погано підготовлені цивільні особи, або коли у відомстві відсутні чітка система керівництва і чіткі правила.

Проблема співіснування двох різних культур дуже складна і багатогранна. Але є одне пояснення, яке допоможе краще зрозуміти її сутність. Справа в тому, що організаційна культура, на відміну від національної культури, не будується навколо якогось комплексу спільних цінностей. Оборонна організація тієї чи іншої країни не орієнтується на звичайні цінності цієї країни. Вона, скоріше, прагне слідувати цінностям, успадкованим від своїх «батьків» (політичних лідерів, бойових командирів і членів парламенту), і дотримується їх у своїх функціях, програмних заявах, законах, організації та робочих операціях. Цивільне керівництво реалізує на практиці суспільні цінності, а військове - військові. В успішній оборонній організації цивільні та військові керівники встановлюють такий порядок, який сприяє наведенню мостів між цивільними і військовими співробітниками. Вони не чекають, коли зрілість громадянського суспільства зітре відмінності між типовими рисами характеру цивільних і військових осіб. Навпаки, наводячи такі мости шляхом створення оптимальних процедур і структур, вони домагаються максимальних результатів, використовуючи інтелектуальний і моральний потенціал і тих, і інших. Як підкреслює Геерт Хофстеде, «відмінності в цінностях слід зрозуміти, а відмінності в застосуванні їх на практиці - ліквідувати»³⁷.

Профспілки

В демократичних суспільствах потенціал об'єднання у профспілки представників будь-яких професій залежить від суспільно-політичного становища в державі. Випадок оборонного відомства особливий, тому що ні військові, ні цивільні його фахівці, на відміну від інших організацій, не мають чітко визначеного статусу, через що можливість їх об'єднання в профспілки стає проблематичною. Однак така можливість обумовлюється самою природою двох видів демократичного цивільного контролю над збройними силами, тобто об'єктивного та суб'єктивного контролю.

Згідно ст.11, частини 1 Європейської конвенції про захист прав людини, «кожна людина має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднань з іншими людьми, в тому числі і право створювати і вступати в професійні спілки з метою захисту своїх

³⁷ Geert Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, (Sofia: Classic & Stile, 2001), с. XX.

інтересів». Частина 2 тієї ж Статті дозволяє державі встановлювати «... обмеження на реалізацію цих прав особами, що перебувають на службі в збройних силах, органах поліції або структурах державного управління», при цьому не роблячи різниці між цивільним і військовим персоналом³⁸. Сенс цього положення полягає в тому, що люди, які працюють в системі національної безпеки, не можуть бути ізольовані від демократичного суспільства і повинні брати участь в процесах реалізації цінностей, які вони захищають. Але, незважаючи на це, створення професійних об'єднань військовослужбовців і цивільних співробітників системи оборони все ж носить обмежений характер.

«Об'єктивний цивільний контроль», згідно з Семьюелем Хантінгтоном, стає важливіше «суб'єктивного» контролю у випадку професіоналізації армії та її використання як інструменту державної політики³⁹. Мета цього процесу - досягнення політичної «нейтральності» збройних сил і максимально можливого рівня цивільного контролю. Таким чином, військовослужбовці розглядаються як особлива, окрема каста, яка не належить не лише ні до одного з владних політичних угруповань, але й до жодної іншої соціальної групи. Тому в країнах, де реалізована модель «об'єктивного контролю», ідея «об'єднання» військовослужбовців у профспілки навряд чи знайде підтримку. Противники ідеї «об'єднання» військовослужбовців за професійною ознакою, визнаючи існування

серйозних психологічних і трудових проблем в армії, вважають створення профспілок непідходящим інструментом для реалізації реформ. При цьому вони вказують на активну позицію об'єднань військовослужбовців, деякі з яких здатні здійснювати досить серйозний тиск на представників керівництва. Такі об'єднання можуть виступати від імені військовослужбовців, але при цьому їх діяльність не організована за принципом профспілки. Це може підірвати цілісність командної вертикалі збройних сил, яка розглядається як фундамент будь-якої добре організованої та ефективної армії. Для таких об'єднань поняття «профспілка» автоматично означає і право на страйк.

Морріс Яновітц підкреслює, що «суб'єктивний контроль» досягає своєї мети у випадку оцивільнення оборони, в результаті чого оборонна організація перетворюється на «дзеркало держави»⁴⁰. Суб'єктивний контроль над збройними силами існує в усіх ліберальних демократіях, і його прихильники не розглядають поведінку збройних сил в контексті суспільства в цілому і політизації (але не «партизації») армії як небажаного побічного ефекту. Враховуючи політичну природу суб'єктивного контролю, «об'єднання» військовослужбовців з політичною метою, звичайно ж, цілком вписується в рамки можливих наслідків цього процесу. В даному випадку військовослужбовці виступають як державні службовці, а не як окрема, особлива категорія службовців. Така ситуація особливо характерна для країн, де служба в армії є добровільною, коли реклама армійської служби створює враження, що умови праці та переваги військового життя нічим не відрізняються від життя «на гражданці». Вважається, що зростання невдоволення у військовому середовищі і проблеми з дисципліною можуть виникати під впливом таких факторів, як обмеження зарплат, проблеми з пенсійними виплатами, зниження обсягів медичної допомоги, скорочення особового складу і т.п.

Прихильники об'єднань військовослужбовців посилаються, зокрема, на європейський досвід. У деяких європейських країнах об'єднання військовослужбовців поширені і добре розвинені. В якості прикладів можна навести такі держави, як Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Норвегія, Голландія та Швеція.

³⁸ 'The European Convention on Human Rights' режим доступа: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>

³⁹ Samuel P. Huntington *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Harvard edition OIN Belknap Press).

⁴⁰ Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, (New York: Free Press, 1971).

В цих країнах налічується більше 60 об'єднань, а в країнах Скандинавії в них входять до 100 відсотків військовослужбовців. У Швеції професійні об'єднання військовослужбовців мають право на страйк та укладання колективних договорів з роботодавцем. У деяких європейських країнах професійні об'єднання військовослужбовців навіть вимагають безпечних умов служби і гарантій збереження здоров'я⁴¹.

Чарльз Москос пов'язує поняття об'єктивного і суб'єктивного контролю з твердженням про те, що армійська служба перестане бути «професією» і перетвориться на «рід діяльності»⁴². Це обумовлюється послабленням об'єктивного контролю в секторі оборони та зрушенням в бік більш суб'єктивного контролю. «Професійна модель» визнає за організацією право на власні цінності, а у випадку військової організації вимагає ставити інтереси організації вище особистих інтересів її співробітників. Професійна модель не передбачає можливості створення об'єднань військовослужбовців. Модель, яка розглядає військову службу як рід діяльності, визнає первинність особистих інтересів по відношенню до інтересів організації. Фактори, що стимулюють прагнення до професійного росту, діють в цивільному секторі, і так само вони будуть діяти і в збройних силах, що перебувають під суб'єктивним контролем. Модель, заснована на «роді діяльності», визнає можливість створення об'єднань як засобу для досягнення цієї мети⁴³. У сучасних збройних силах оптимальною вважається усереднена модель. Тобто військові формування, які беруть участь в бойових діях у мирний час, ближче до «професійної

моделі», а решта, що займаються питаннями матеріально-технічного забезпечення, більше схильні до моделі, що розглядає військову справу як «рід діяльності»⁴⁴.

Як вже згадувалося в попередньому розділі, цивільні співробітники сектору оборони керуються в основному принципами ринкової економіки. «У них погодинна оплата праці, а понаднормові, тобто більше восьми годин на день або сорока годин на тиждень, мають оплачуватися за підвищеною ставкою. Багато з цивільних співробітників об'єднані в профспілки. Це означає, що, якщо не всі, то, принаймні, деякі з умов їх праці обумовлені в колективних договорах, за дотриманням яких слідкують керівники профспілок»⁴⁵. У більшості країн, де держслужбовці сектору оборони об'єднані в профспілки, вони мають право безпосередньо домовлятися з Міністерством праці або іншим уповноваженим відомством про умови та рівень оплати праці нарівні з усіма іншими категоріями держслужбовців.

По-друге, об'єднання державних службовців, в тому числі цивільних співробітників сектору оборони, домовляються з оборонним відомством про рівень надбавок, робочі графіки, умови праці та питання охорони здоров'я, соціального захисту, додаткові обов'язки і т.п. Згідно з базовим договором для державних службовців, організації держслужбовців та їхні представники мають право висловлювати свою точку зору і брати участь у прийнятті рішень з питань, що зачіпають інтереси служби. Як правило, об'єднання співробітників сектору оборони є суб'єктами трудового законодавства, що діє в усіх інших сферах публічного сектору та інших сферах діяльності держави.

Однак для цивільних співробітників сектору оборони, які приймають участь в діяльності з підтримання боєготовності збройних сил, передбачені ряд винятків. Наприклад, вони не мають права брати участь у страйках і зобов'язані відпрацьовувати понаднормові години під час навчань, надзвичайних ситуацій або бойових дій. Політичне керівництво оборонного відомства і профспілки (синдикати) створюють спільний

⁴³ William T. Poole, 'Unionization of the Military' (S.2749 – S.997) *Issue Bulletin #12*, с.3.

⁴⁴ Charles Moskos, 'From Institution to Occupation: Trends in Military Organization', *Armed Forces and Society*, (No. 1, 1977).

⁴⁵ Donald R. Baucom, *The Professional Soldier and the Warrior Spirit*, (AWC students thesis).

консультативний орган. Він має знаходити компроміси, коли справа стосується обмежень і соціальних пільг, заради яких цивільні співробітники сектору оборони і об'єднуються у профспілки. Результатом їх роботи, як правило, є колективний договір, який підписують керівництво профспілки і глава оборонного відомства. Такий договір зазвичай має обмежений термін дії і переглядається через певні проміжки часу.

Багато менеджерів, що займаються питаннями трансформації оборонних організацій, стикаються з такою проблемою, як зростаюче протиріччя між підтримкою профспілками ідеї рівних пільг і їх вимогами про зрівнювання в правах з військовослужбовцями в питаннях соціальних виплат. Однак не можна не враховувати той факт, що професія військового в її традиційному розумінні все ж сильно відрізняється від нової професії «цивільний фахівець сектору оборони». Наочний приклад таких відмінностей наводить канадський письменник Девід Пуль'єзе. Він оприлюднив дані про навчання канадської армії, під час яких відпрацьовувався Сценарій № 10 «Захист Північної Америки від кібератаки». Згідно зі сценарієм, «цілком ймовірно, що в ході переговорів про умови праці співробітник оборонного відомства може навмисно здійснити не таку масштабну атаку, наприклад, поширити по різних каналах завідомо неправдиву інформацію»⁴⁴.

Оцивілення сектору оборони в умовах воєнного часу

Якщо дотримуватись класичного трактування терміну «воєнний час», оцивільнення оборонної сфери - це комплексна і дуже складна проблема. Для її вирішення кожна країна використовує свої власні методи в залежності від цілої низки чинників, у тому числі співвідношення чисельності особового складу в умовах війни і миру, розміру й моделі «тотальної сили», типу резервного і мобілізаційного ресурсів, особливостей власного оборонно-промислового комплексу і т. д. При цьому на перше місце ставиться завдання максимального забезпечення бойових підрозділів добре підготовленим особовим складом за умов використання цивільних фахівців для виконання функцій з обслуговування та забезпечення бойової діяльності.

Головна проблема оцивільнення сектору оборони у воєнний час полягає в тому, як захистити цивільних осіб від смертельної небезпеки, яка неминуче присутня в умовах збройного конфлікту. Річард Л. Данн всебічно аналізує цю проблему з юридичної, практичної та адміністративної точок зору⁴⁵. Р. Данн підкреслює, що міжнародне право, зокрема Закон про збройний конфлікт (або Закон про війну) і Женевські конвенції з питань військовополонених (Женева, III) і цивільних осіб, які беруть участь у військових операціях (Женева, IV), безпосередньо зачіпають життєво важливі інтереси зайнятих в системі оборони цивільних осіб і підрядних організацій, які опинилися в зоні конфлікту. Женевські конвенції в основному регулюють питання міжнародних конфліктів між окремими країнами, хоча деякі з їхніх положень відносяться і до внутрішніх конфліктів. Цей аспект заслуговує особливої уваги, враховуючи характер війни 21-го століття і особливо досвід Іраку та Афганістану, де міжнародні конфлікти призвели до виникнення повстанських рухів.

На думку Р. Данна, цивільні співробітники і підрядники, якщо при їх відборі застосовувалися оптимальні критерії, входять до категорії небойового персоналу, який супроводжує військові підрозділи в зоні конфлікту, але не «вдається до використання

⁴⁴*The Ottawa Citizen*, May 29, 2005.

⁴⁵ Richard L. Dunn, *Contractors in the 21st Century 'Combat Zone*, (Center for Public Policy and Private Enterprise лен для at the University of Maryland and The Naval Postgraduate School). Матеріал був підготовлений для міжнародної конференції the Second Annual Acquisition Research Symposium, Монтеррей, Каліфорнія, 18–19 травня 2005 р.

зброї» (не бере участь у веденні бою). Державний службовець або приватний підрядник, який вступає в бойові дії без відповідної санкції, порушує закон і вважається нелегальним комбатантом. Подібні дії не тільки незаконні, але й можуть кваліфікуватися як злочин (вбивство, напад, знищення власності і т.д.), який визнається як такий в міжнародних і національних судах. У випадку полонення ці особи не можуть претендувати на статус «військовополонених» і можуть бути віддані під суд на території країни, де вони були захоплені в полон. Цивільні особи, що супроводжують війська, традиційно вважаються небойовим персоналом, але за умови, якщо вони не можуть «вдатися до застосування зброї». Подібний підхід ускладнює ситуацію, оскільки цивільним особам все ж дозволено застосовувати особисту зброю, хоча і виключно в цілях самооборони. У той же час, несанкціоноване застосування цієї зброї, але не сам факт її носіння, класифікується як протизаконна дія.

Інша проблема пов'язана з тим, що в умовах бойової операції цивільні особи знаходяться в безпосередній близькості до бойових підрозділів. Цивільні особи, які супроводжують війська під час бойових дій, роблять це на законних підставах, але ворог може прийняти їх за комбатантів, а отже і розглядати як об'єкт нападу або захоплення в полон.

Після закінчення Холодної війни у світі з'явилися як нові проблеми, так і нові можливості. З тих пір рівень глобального протистояння поступово знижується, що супроводжується скороченням колись величезних і потужних армій. Замість цього на

перший план виходять проблеми «малих» війн, заморожених конфліктів і слабких держав. Відповідно, поняття «військовий час» почало розглядатися в абсолютно новому контексті і в новому значенні.

З одного боку, багатьом країнам потрібна зовнішня допомога для підтримки внутрішньої безпеки. За останні півтора десятиліття 16 з 20-ти найбідніших країн світу пережили серйозні збройні конфлікти, гуманітарні наслідки яких відчуваються й досі. Що стосується першої десятки держав, де реєструються найвищі у світі показники дитячої смертності, тільки одному з них вдалося в останні роки уникнути військового конфлікту⁴⁷. Тому необхідність міжнародного втручання в даному випадку є абсолютно очевидною, і з кожним роком вона буде тільки зростати⁴⁸.

З іншого боку, в розвинених країнах приватний сектор все частіше й тісніше залучається в найрізноманітніші види військової діяльності, у тому числі і на території іноземних держав. Уряди та міжнародні організації звертаються до приватного сектору як до економічно ефективного і політично нейтрального постачальника послуг, які раніше були виключною прерогативою військових. Зокрема, практика передачі приватним підприємцям окремих завдань, якими раніше займалися тільки збройні сили, поширена у Великобританії, США, Росії та Австралії. На підтвердження цієї тенденції, Інструкція 525-53 «Обслуговування та підтримка бойових операцій», видана Групою бойової підготовки та доктрин при Міністерстві оборони США, говорить:

«Цивільні особи, що займаються забезпеченням військових операцій: цивільний персонал Міністерства оборони (МО), співробітники організацій, які не відносяться до сфери управління МО; цивільні підприємці, зокрема, учасники програми збільшення ролі цивільного персоналу в діяльності з матеріально-технічного забезпечення збройних сил (LOGCAP), а також підрозділи на території країн перебування та країн-союзниць і організації, які надають підтримку коаліційним силам, будуть виконувати все більше й більше функцій із забезпечення військових операцій майбутнього. Використання цього допоміжного персоналу потребуватиме його

⁴⁶ *International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, UNDP Human Development Report, Нью-Йорк, 2005 р; Глава 5.

інтеграції в систему бойового командування і в схему забезпечення бойових операцій, а також всебічної підготовки цивільних осіб, задіяних у військових операціях»⁴⁹.

Термін «підприємці організації» збройних сил може трактуватися по-різному. Це й приватні військові компанії, приватні охоронні підприємства, військові підприємці чи просто «наймані структури». У багатьох випадках існує очевидний зв'язок між «військовими» і «охоронними» функціями таких структур, але є й деякі відмінності. Більшість «військових» організацій здатні виконувати і певні «охоронні» функції, але організації, які з самого спочатку створювалися з метою надання охоронних послуг, можуть виступати в ролі «військових» консультантів і постачальників інших послуг. Таким чином, в даному випадку правильніше було б вживати терміни «приватні військові компанії» або «цивільні підприємці оборонної організації».

За останні десять років такі компанії перемістилися з периферії міжнародної політики, перетворившись на «нормальну» частину військового сектору. У чотирирічному прогнозі Міністерства оборони США за 2006 рік зазначається: «Цивільні співробітники і підприємці відіграють важливу роль в забезпеченні боєздатності збройних сил 21-го століття». Вони забезпечують підтримку бойових операцій в таких сферах, як бойова підготовка і збір розвідувальної інформації, оперативне забезпечення, стратегічне планування й консультування, технічна підтримка, відновлення країн після закінчення військової фази операції, а також здійснюють широкий спектр охоронних функцій.

Типи цивільних підрядників оборонної організації, цивільних охоронних структур і послуг, які вони надають:

Типи підрядників			
Приватні військові компанії		Приватні охоронні підприємства	
	Бойове обслуговування	Послуги з тилового забезпечення в сфері оборони й військової діяльності	<ul style="list-style-type: none"> • охорона промислових/комерційних об'єктів; • охорона посольств і місій; • охорона високопосадових осіб, особиста охорона; • проведення спостережень та розслідувань; • оцінка й аналіз ризиків безпеки; • проведення допитів в тюрмах
Типи послуг	<ul style="list-style-type: none"> • завчасне планування та планування на випадок непередбачених ситуацій; • військова підготовка; • військова розвідка; • наступальні дії; • бойове супроводження; • військова дорожня поліція 	<ul style="list-style-type: none"> • консультування з загальних питань оборони; • оборонне й військове постачання та логістика; • консультації з питань воєнних ризиків; • охорона гуманітарної допомоги; • охорона військових об'єктів; • розмінування; • рекрутинг добровольців; • виховання курсантів; • утримання та ремонт обладнання і об'єктів; • доставка в місця бойових дій продовольства; надання інших послуг із життєзабезпечення бойових підрозділів 	

Джерело: За матеріалами Anna Richards, Henry Smith, Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes '(SAFERWORLD, Jan.2007). Режим доступу: http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/PSC_%20report.pdf.

Величезна кількість досліджень з питань діяльності цивільних підрядників дають складну картину цього аспекту оцивілення оборонної організації (або приватизації функцій). З одного боку, вони допомагають державі впоратися з викликами міжнародної безпеки, оскільки, якщо порівнювати їх із збройними силами в їх класичному варіанті, вони застосовують більш гнучкі підходи і легше пристосовуються до виконання різних завдань в найрізноманітніших умовах бойового середовища. Можливість залучати на роботу людей з військовим минулим і досвідом роботи в різних країнах світу допомагає забезпечити найкращу комбінацію знань, навичок, умінь і досвіду. На відміну від стандартних міждержавних договорів та повноважень, наданих відповідними міжнародними організаціями, контракти з цивільними підрядниками забезпечують більшу свободу маневру і можливість їх адаптації під конкретні умови й вимоги.

З іншого боку, зростання популярності подібного підходу до оцивільнення / приватизації «інструментів застосування сили», якими раніше монополює володіла держава, викликає ряд серйозних питань, і міжнародному співтовариству доведеться докласти чимало зусиль, для того щоб взяти під свій контроль ці молоді «приватні армії». Фред Шрайер і Марина Капаріні вважають, що «найсерйозніші проблеми, що виникають у зв'язку з приватизацією армії і структур безпеки, стосуються таких аспектів, як наслідки залучення «приватизованих» структур в бойовий простір, питання укладання контрактів і пов'язані з цим дилеми, нечітко визначений статус, вплив на військово-цивільні відносини, підпорядкованість і підзвітність, інтереси, які переслідують ті чи інші учасники конфліктів, порушення прав людини, проблема економічної експлуатації, здійснення діяльності від імені держави.

Хоча приватний сектор системи оборони, який підзвітний оборонному керівництву, дійсно здатний прискорити процес оборонної трансформації, дуже сумнівно, що діяльність співробітників приватних компаній завжди буде відповідати високим стандартам чесності й законності. Деякі дослідники доходять висновку про те, що перегляд оборонної політики та доктрин з урахуванням нового досвіду і допущених помилок часто проводиться занадто пізно, і що в окремих випадках інерція мислення заважає ефективному використанню потенціалу зовнішніх постачальників послуг та призводить до виникнення правових колізій. Анна Ричардз і Генрі Сміт вважають, що подібні проблеми особливо часто виникають у країнах, в яких мають місце проблеми з правовим регулюванням і верховенством демократії, і де повсюдно відбуваються випадки збройного насильства.

Використання послуг цивільних підрядників в умовах бойових операцій традиційно пов'язують з такими проблемами, як невизначеність їх правового статусу всередині країни і на міжнародній арені, необхідність контролю за їх діяльністю в рамках підписаних контрактів, дотримання співробітниками підрядних організацій вимог трудової дисципліни, забезпечення безпеки співробітників підрядних організацій і захист особового складу, а також наслідки і економічна доцільність залучення цивільних підрядників до діяльності із забезпечення бойових операцій.⁵¹ Міжнародний комітет Червоного хреста дотримується тієї думки, що, навіть якщо підрядні організації і відповідають трьом з чотирьох вимог до «легальних комбатантів», визначених Третьою Женевською конвенцією, четверта вимога, а саме «підзвітність відповідальному командуванню», все одно залишається невиконаною.⁵²

⁴⁹ Operational Concept, Combat Service Support, TRADOC Pamphlet 525-53 (Fort Monroe, VA: Department of the Army, April 1997), Art. 2-2, p. C; www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/p525-53.doc. CSS - Combat Service Support.

⁵⁰ Fred Schreier and Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper # 6 (Geneva: DCAF, March 2005), p1

⁵¹ Richard L. Dunn, *Contractors Supporting Military Operations* (Maryland, MD: Center for Public Policy and Private Enterprise, University of Maryland, September 2006); www.acquisitionresearch.org/_files/FY2006/UMD-CM-06-039.pdf.

⁵² Привілейований комбатант - особа, яка приймає безпосередню участь в бойових діях в ході збройного конфлікту і дотримується при цьому вимог закону війни; в разі захоплення супротивником така особа отримує статус військовополоненого згідно з вимогами Третьої Женевської конвенції. Нелегальний комбатант - особа, зокрема найманець, що приймає безпосередню участь в бойових діях, який в разі захоплення супротивником не має права претендувати на статус військовополоненого. Право на статус військовополонених у разі захоплення і на відповідний захист за законом війни мають такі особи:

(1) представники збройних сил країни, що є учасницею конфлікту

(2) члени законних воєнізованих формувань, що не входять до структури командування збройних сил, які при цьому:

- підпорядковані особі, яка несе відповідальність за своїх підлеглих
- мають постійні знаки відмінності, добре видимі на відстані

- не приховують своєї зброї
- при веденні бойових дій дотримуються законів і звичаїв війни

(3) представники регулярної армії, що зберігає вірність уряду або владі, не визнаними утримуючою стороною

(4) жителі не окупованих територій, які при наближенні ворога добровільно взяли за зброю з метою протидії загарбницькій армії, але при цьому не встигли об'єднатися в регулярне збройне формування, за умови, що вони відкрито носять свою зброю і дотримуються законів і звичаїв війни.

⁵³ Див Daniel N. Nelson, "Civilians, The Military and Defense Planning in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Self-Assessment Studies," Chapter 9 in Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives, ed . Eden Cole, Timothy Donais and Philipp H. Fluri (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, November 2004), 125-35; режим доступу: www.dcaf.ch/publications/epublications/Defense_SSG_SSE/D_18.pdf.

У збройних силах 21-го століття залучення приватних військових компаній до процесів планування військової діяльності, реалізації політичних рішень і військових операцій у періоди кризи вже набуло характеру загальної тенденції. Тенденція до ліквідації монополії держави на використання військової сили визнається практично повсюдно. Однак поява на ринку цивільних учасників оборонної діяльності може призвести до виникнення серйозних протиріч із законодавством. Вищезазначені проблеми підтверджують обґрунтованість побоювань з приводу залучення приватних підприємців до військової діяльності. Отже фахівцям-практикам необхідно розробити комплексну систему, спрямовану на створення ефективних норм і механізмів контролю та нагляду. Якщо ж відносини в цій ринковій ніші залишаться неврегульованими, «приватизація війни» буде не сприяти, а тільки заважати трансформації оборонної організації, зокрема, в контексті оцивілення в умовах воєнного часу.

Досвід і уроки оцивілення

Протягом двох останніх десятиліть збройні сили країн Центральної та Східної Європи постійно взаємодіють з цивільними представниками різних груп суспільства. В ході триваючої трансформації оборони і в процесі «будівництва оборонних організацій» ця тенденція буде тільки посилюватись⁵³. Цивільні співробітники стали невід'ємною і важливою складовою частиною «тотальної сили». Вони відмінно справляються з найважливішими завданнями практично в будь-функціональній сфері планування та реалізації політики, стратегічного планування і навіть в обслуговуванні та забезпеченні бойових операцій як всередині країни, так і за кордоном.

Досвід оцивілення оборонних організацій країн Східної Європи складно оцінити через його відносно коротку історію і, на жаль, практично повну відсутність систематичного моніторингу та аналізу. Тим не менш, досвід передачі повноважень від військових співробітників цивільним дозволяє зробити кілька важливих висновків, які можуть виявитися корисними при розробці та реалізації політики оцивілення.

Чітке бачення ключових функцій оборонної організації створить міцну основу для здійснення функціонального обґрунтування, легалізації, організації та керівництва

Демократичний режим, перш за все, передбачає управління питаннями війни, миру та розвитку армії. Цим повинні займатись демократично обрані представники, а реалізація державної оборонної політики має відбуватися в умовах демократичних цивільно-військових відносин. При цьому кінцевою метою такого управління має стати посилення громадянського суспільства та зміцнення обороноздатності країни. Для оцінки рівня військово-цивільних відносин у країнах, що знаходяться на перехідному етапі від

тоталітаризму до демократичного політичного режиму, використовується комплекс єдиних критеріїв і показників (тест Саймона-Карновале, названий за іменами його творців Джефрі Саймона і Марко Карновале, які в 1990-х роках займалися дослідженнями цієї проблематики):

- командна вертикаль збройних сил регулюється конституцією і національним законодавством, де чітко визначені сфери відповідальності і канали комунікації;
- чіткий розподіл сфер відповідальності між цивільним і військовим компонентами військово-цивільного апарату оборонного відомства за очевидної провідної ролі цивільного міністра оборони;
- систематичний і ретельний парламентський нагляд і контроль над оборонним бюджетом, програмами та рішеннями про застосування військової сили в рамках бойових, миротворчих або антитерористичних операцій;
- регульована, але достатня прозорість оборонної політики, особливо планів реформ і основних операцій;
- цивільні співробітники мають можливість отримати освіту з військових дисциплін і претендувати на працевлаштування в системі оборони; в свою чергу, військовослужбовці мають можливість отримати освіту з цивільних дисциплін та брати участь у кваліфікованих публічних дискусіях з питань оборони, безпеки і збройних сил.

Цивільна особа на посаді Міністра оборони

Роль цивільного міністра оборони та його апарату має вирішальне значення для реалізації концепції оцивільнення в рамках загального процесу демократизації. Основний зміст політичного контролю, здійснюваного правлячим цивільним політичним керівництвом, полягає в наступному:

- в період кризи чи конфлікту не дозволити збройним силам вийти за межі своїх конституційних функцій, виключити можливість прямого або опосередкованого втручання військових у процеси прийняття політичних рішень;
- виключити можливість політизації та партизації кадрового військового складу, направивши весь його потенціал на виконання свого професійного обов'язку;
- розвивати збройні сили і керувати ними як ефективним інструментом національної безпеки, забезпечити максимально можливий рівень боєготовності в рамках ресурсів, які може дозволити собі виділити для цього суспільство;
- підвищувати морально-психологічний дух і морально-етичні цінності збройних сил, зберігаючи при цьому єдність країни як нації;
- забезпечити гарантії прозорості військових приготувань та операцій (у тому числі що стосується доступу до секретних архівів старої військової розвідки і контррозвідки) для політиків і суспільства;
- постійно вдосконалювати нормативно-правову базу з питань військової служби та цивільно-військових відносин відповідно до рівня демократичної зрілості суспільства.

Найоптимальнішим можна вважати варіант, при якому правляче цивільно-політичне керівництво, тобто міністр оборони, його заступники і штатні радники (особи, що займають політичні посади), організовується за принципом політичного апарату. Їх головне завдання полягає в тому, щоб забезпечувати діяльність міністра оборони в процесі прийняття військово-політичних рішень і роз'яснювати сутність державної оборонної політики власному народу та міжнародній спільноті. При цьому призначення

на посаду міністра оборони затверджує парламент, а його заступників - прем'єр-міністр.⁵⁴ У штаті цього апарату можуть працювати фахівці і радники з найрізноманітніших питань,

⁵⁴ Наприклад, у США Сенат затверджує призначення на наступні політичні посади в міністерстві оборони: міністр оборони, перший заступник міністра оборони, міністри видів збройних сил, заступники міністра оборони (5), помічники заступників міністра оборони (4), начальник управління оборонних досліджень і розробок, помічники міністра оборони, генеральний юрисконсульт міністерства оборони, генеральний інспектор міністерства оборони, начальник управління військових оціночних випробувань, заступники і помічники заступників міністрів сухопутних сил, військово-морських сил і військово-повітряних сил,

але це мають бути тільки цивільні особи, не наділені правом виконувати будь-які контролюючі або керівні функції. При цьому їх залучення до штату політичних посад має бути чітко відрегульоване на законодавчому рівні.

В оборонних відомствах деяких держав політичні посади передбачені в структурі відомчого адміністративного апарату. Зазвичай це директори або керівники департаментів, що відіграють ключову роль у формуванні та реалізації оборонної політики. Як правило, їх посади чітко визначені у відповідних нормативних документах. Це необхідно для того, щоб в майбутньому виключити будь-які спроби втягування оборонної адміністрації у політичні ігри. В деяких випадках кількість співробітників, які можуть підвищуватися на посаді з політичних міркувань, визначається нормами закону. Різні держави вже визнали необхідність застосування гнучкого підходу, зокрема, в таких сферах, як стосунки з НАТО і Євросоюзом, міжнародне військово-співробітництво, планування, менеджмент ресурсів і т.п.

Усі повинні правильно розуміти і оцінювати необхідність залучення цивільних фахівців до штату оборонної організації

Більшість цивільного персоналу оборонної організації представлена фахівцями, що володіють вузькопрофесійними знаннями й досвідом в певних сферах діяльності. Максимальний ефект від передачі деяких функцій від військового персоналу цивільному буде досягнуто в тому випадку, якщо цивільні особи будуть залучатися для роботи на відповідних посадах не тільки в структурах оборонного планування (оборонне відомство), а й у військово-стратегічних штабах (Генеральний або Об'єднаний штаб) . Цивільні фахівці представляють інтерес для оборонної організації як носії певного менталітету та іншої системи особистих цінностей, які здатні збагатити комплекс традиційних військових знань і умінь новими унікальними навичками та досвідом. В залежності від своїх культурних традицій, вони можуть привнести соціальний, політичний, гуманітарний та ресурсний компоненти в процеси як планування політики, так і стратегічного і оперативного планування. Своєю присутністю в різних сферах і на різних рівнях оборонної діяльності вони здатні пом'якшити негативний вплив жорсткої ієрархії і субординації, пропонуючи нестандартні підходи та рішення. З точки зору життєздатності системи оборони дуже важливий той факт, що добре освічені цивільні співробітники, які володіють великим життєвим досвідом, допоможуть привнести специфічні морально-етичні цінності збройних сил у відповідність до ідеалів та очікувань всього суспільства. Таким чином, за умови, якщо функції цивільних фахівців чітко визначені і організовані, вони можуть домогтися значного поліпшення військово-цивільних відносин, а отже і зробити діяльність оборонної організації більш ефективною.

помічники міністрів і генеральні юрисконсульти окремих видів збройних сил, помічник міністра оборони з питань радіаційного, хімічного і біологічного захисту (див. US code Title 10-Armed Forces на сайті [www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10 / usc_sup_01_10.html](http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10/usc_sup_01_10.html)).

Існують різні підходи до визначення військових посад, які доцільно було б передати цивільним особам. Наприклад, в міністерстві оборони Румунії для цього використовуються наступні критерії⁵⁵:

- а) якщо посада вимагає військової освіти та досвіду, на неї має бути призначений тільки військовослужбовець;
- б) якщо посада передбачає виконання оперативних завдань, на неї потрібно призначити тільки військовослужбовця;
- в) якщо посада передбачає виконання певних представницьких функцій, на неї, як правило, призначають військовослужбовця;
- г) якщо посада вимагає військового досвіду, але не передбачає виконання оперативних завдань, тоді на неї можна призначити цивільного співробітника, який має досвід служби в збройних силах;
- д) якщо посада не відповідає жодному з критеріїв, зазначених в пунктах а, б, в і г, на неї можна призначити цивільну особу.

В даний час більшість цивільних фахівців оборонної організації зайняті в сферах адміністрування, обслуговування автоматизованих систем управління, зв'язку, бухгалтерського обліку, а також у бібліотеках, архівах, службах ремонту, транспорту, на складах, в охороні і т.д. Їх діяльність, звичайно ж, дуже важлива з точки зору як фінансової ефективності, так і підтримки високого авторитету «людей в погонах».

Слід уникати будь-яких протиріч між цивільними особами на політичних посадах і представниками іншого цивільного персоналу

Цивільні фахівці оборонного відомства працюють на самих різних посадах і в сферах діяльності. Перші видання з питань цивільно-військових відносин розглядали в основному взаємини між обраною цивільною владою і військово-командною вертикаллю. З тих пір існує тенденція не помічати усіх інших представників цивільного персоналу, які займаються питаннями планування і реалізації оборонної політики.

Існує величезна різниця між обраними політичними керівниками і їхніми особистими радниками (які тимчасово займають політичні посади) з одного боку, та постійним штатом цивільних фахівців з іншого боку. Як зауважує Девід Шатлер, «звичайно ж, існує безліч нюансів, що ускладнюють цю дихотомію, у тому числі і використання працюючих за контрактами співробітників як політичних радників, і різні практики розподілу посад

⁵⁵ Ці критерії були викладені у виступі Ауреля Кобіанту під час семінару з питань оцивільнення оборонного відомства та адаптації Закону про оборону Вірменії, який організували Центр ім. Джорджа С. Маршалла та Міністерство оборони Вірменії (5-7 лютого 2007 р., Єреван).

між професійними чиновниками та особами, що обіймають політичні посади. Проте насправді лінія розділу проходить між посадами, призначення на які здійснюються за результатами політичного процесу (наприклад, вибори і зміна уряду), і тими, які відповідають логіці постійної адміністративної структури»⁵⁶.

Необхідно пам'ятати, що співробітники на політичних посадах і цивільні фахівці мають зовсім різні завдання, функції і мотивації. На сьогоднішній день використання узагальнюючого терміну «цивільний фахівець в секторі оборони» справедливо тільки в контексті розмежування функцій між цивільним і військовим персоналом. Проте

суспільство не робить відмінностей між різними категоріями цивільного персоналу, сприймаючи його як єдиний організм. Суспільство очікує, що обидві групи цивільних співробітників будуть працювати разом в інтересах забезпечення керівництва та контролю за діяльністю збройних сил. Отже без подібної практики не обійтися, якщо оборонна організація бажає уникнути серйозного публічного протистояння між своїм політичним керівництвом і цивільним персоналом.

Оцивільнення не завжди приводить до економії коштів

З точки зору економічної ефективності, інтерес до оцивільнення оборонної організації ґрунтується на базовому припущенні, що утримання держслужбовців обходиться державі дешевше за їх колег у погонах. Звичайно, у багатьох випадках оцивільнення дійсно призводить до скорочення витрат, але це відбувається далеко не завжди і не скрізь. У розділ кута при вирішенні питання про передачу військових посад цивільному персоналу має бути поставлений функціональний підхід. Як правило, використання цивільних співробітників у військовій сфері потребує додаткових витрат на їх навчання й підготовку. Більш того, експерти з країн, що вже володіють досвідом оцивільнення, говорять про те, що оцивільнення, якщо воно проводиться тільки з метою економії ресурсів, спочатку дійсно може привести до скорочення витрат, але з часом економічний ефект від такого заходу може повністю нівелюватися. Тобто в даному випадку це буде не що інше, як «помилкова економія»⁵⁷. Дослідження з цього питання, які проводила корпорація RAND, показують, що політика максимальної економії може мати негативні наслідки для боєготовності збройних сил і можливостей кар'єрного і професійного розвитку як військовослужбовців, так і цивільних співробітників оборонної організації⁵⁸. Один з універсальних висновків, які можна зробити з досвіду оцивільнення, полягає в тому, що доцільність призначення цивільних осіб на посади в оборонній організації має розглядатися з трьох точок зору:

- вимоги оборонної політики і потреби збройних сил;
- ефективність витрат впродовж всього «життєвого циклу» (в т.ч. витрати на навчання й підготовку протягом всього терміну служби, компенсації, страхівки і т.д.);
- можливості професійного і кар'єрного зростання в новій професії «цивільний фахівець сектору оборони».

⁵⁶ David Chuter, "Understanding Security Sector Reform," Journal of Security Sector Management 4:2 (April 2006): 1-21; www.ssrn.com/abstract/1040242; www.ssrn.com/abstract/1040242; CFID = 2427381 & CFTOKEN = 29465494.

⁵⁷ Suzanne Roberts, Civilianizing Fleet Support (CSC, 1991).

⁵⁸ Gates and Robbert, Comparing the Costs of DoD Military and Civil Service Personnel.

Оцивільнення не повинно бути джерелом протиріч між військовими і цивільними працівниками

При оцінці результатів оцивільнення оборонної організації необхідно брати до уваги і можливі соціально-психологічні наслідки цього процесу. За твердженням Райана Келті, «об'єднання [в одній організації] військовослужбовців і цивільних фахівців створює подвійне робоче середовище, де виникає нерівність в структурі та умовах праці військовослужбовців та цивільних працівників»⁵⁹. Військовослужбовці, які працюють разом із цивільними колегами, і на місце яких часто беруть молодих цивільних «фахівців», що не мають ніякого професійного досвіду, найбільше незадоволені тим, що ті зовсім не знають і не розуміють принципів роботи системи оборони. В свою чергу, цивільні працівники вважають, що ці суперечності виникають внаслідок психологічної

провокації, спрямованої проти традиційно притаманного людям в погонах консерватизму і небажання змін. Насправді ж напруженість у відносинах між військовим і цивільним персоналом виникає на ґрунті нерівності в оплаті праці, хоча і ті й інші виконують одну й ту саму роботу. На рівні спеціалістів зарплати цивільних осіб, як правило, набагато нижчі, ніж у їхніх військових колег, а в керівних структурах ситуація може бути прямо протилежною.

В принципі, таких протиріч уникнути неможливо. Психологічна реакція військових людей у вигляді сумнівів і навіть недовіри цілком природна і передбачувана. Як вже говорилося вище, така ситуація може виникнути, коли уявлення військовослужбовця про професійний обов'язок вступає в протиріччя з його особистими цінностями. Не слід виключати і більш «земні» причини, наприклад, втрата військовими своїх домінуючих позицій в організації, передача цивільним найпривабливіших посад і т.д.

Очевидно, що, перш за все, слід ліквідувати суперечності, пов'язані з нечітко сформульованими рішеннями про передачу цивільним особам певних функцій і посад. Немає жодних переконливих аргументів на користь повного оцивілення оборонного відомства та його управління. Штучний розподіл персоналу на військовий і цивільний може надовго посіяти серед військових співробітників сумніви в користі оцивілення, навіть якщо воно здійснюється в інтересах збройних сил і всієї країни. Для успішного будівництва сучасної оборонної організації вирішальне значення має налагодження активного співробітництва армії і цивільних фахівців. В ідеалі потрібно домогтися, щоб вони працювали як єдине ціле в рамках функціонального підходу, який, в свою чергу, сприятиме збільшенню числа цивільного персоналу. Більшість країн, що здійснюють оборонні реформи, відчувають брак добре навченого і підготовленого цивільного персоналу. Тому в даному випадку їм не обійтися без підтримки міжнародного співтовариства, яке допоможе організувати відповідну підготовку цивільних осіб і навчить їх ефективно управляти оборонною організацією в умовах демократії. Одночасно з цим слід використовувати вже існуючу в країні навчально-підготовчу базу, де цивільні фахівці за допомогою міжнародних експертів будуть відпрацьовувати конкретні завдання і функції.

59 Kelty, *Civilianization of the Military: Social-Psychological Effects of Integrating Civilians and Military Personnel*.

Оцивілення як найкраща (і, можливо, єдина) альтернатива неприпустимого зниження рівня боєготовності збройних сил

Однією з головних відмінностей сучасного підходу до побудови збройних сил є скорочення їх чисельності при посиленні боєздатності за рахунок високотехнологічної зброї. В рамках цієї тенденції слід розглянути і альтернативний підхід, який передбачає скорочення допоміжних підрозділів (тобто скорочення виконуваних функцій) або збереження кількості виконуваних функцій за рахунок використання цивільного персоналу і аутсорсингу. Такий підхід застосовують найрозвиненіші в світі збройні сили, які беруть активу участь в бойових операціях. Але застосовувати його можна буде тільки за наявності, як мінімум, двох передумов економічно ефективного оцивілення: тобто в країні має бути добре розвинений ринок послуг, а її збройні сили мають бути активно задіяні в різних операціях.

Система оплати праці цивільних співробітників має бути інтегрована в аналогічну систему для військових співробітників, причому в обох випадках рівень оплати праці має визначатися за результатами роботи

Рівна оплата та рівні соціальні пільги за одну й ту саму роботу - це один з базових і обов'язкових принципів оцивільнення. Державна служба в секторі оборони повинна функціонувати в тій самій системі цінностей, як і військова - це чесність, цілісність, порядність, рівні можливості, неприпустимість фаворитизму та оцінка співробітників тільки за результатами їх роботи. Один з найважливіших уроків полягає в тому, що багато правил і процедур, створених для забезпечення рівності та мотивації цивільних співробітників, ускладнюють управління людськими ресурсами і перешкоджають швидкому впровадженню необхідних змін. Це призводить до зрівнялівки в середовищі цивільного персоналу, коли відмінні працівники і посередності отримують однакову зарплатню, а останні не притягуються до відповідальності за незадовільні результати роботи. Така система часто стає інертною і несприйнятливою до змін, що призводить до проблем при реструктуризації підрозділів зі змішаним персоналом. Як це не дивно, але організувати оптимальний розподіл функцій серед цивільного персоналу виявилось набагато складніше, ніж серед військового.

Система управління цивільним персоналом повинна забезпечувати оборонне відомство найкращими фахівцями

Система кадрового менеджменту в оборонному відомстві вирішує безліч завдань, і їх масштаби й кількість постійно зростають (освіта, підготовка, підвищення кваліфікації, розширення професійних знань і навичок, практичний досвід і т.д.). Але, незважаючи на це, ця система повинна працювати оперативно і досить гнучко (тобто вона не має бути складною й повільною), тому що інакше оборонне відомство може просто втратити висококваліфікованих і досвідчених кандидатів на працевлаштування. Наймаючи на роботу цивільний персонал, оборонне відомство стає учасником ринку праці. Система кадрового менеджменту та процес оцивільнення повинні забезпечити умови, за яких оборонне відомство перетворюється на конкурентоспроможного і прогресивного роботодавця, здатного залучати і відбирати на ринку праці фахівців з необхідними йому знаннями, навичками й досвідом. Слід зауважити, що первинне значення в даному випадку мають завдання і функції оборонного відомства. Досвід показує, що в основу такої системи обов'язково повинні бути покладені наступні принципи:

- акцент на індивідуальні якості, потреби і права; певні види соціального захисту мають бути гарантовані законом;
- повага до людей, які віддані державній службі та інтересам національної оборони;
- рівень оплати праці і можливості кар'єрного зростання повинні залежати від результатів діяльності кожного конкретного працівника;
- гнучкість і зрозумілість процедур кадрової політики;
- гарантована відповідальність за результати оцивільнення та діяльності цивільних працівників;
- збалансованість військової та цивільної кадрових систем, в тому числі і в підрозділах особливого призначення;
- конкурентоспроможність і економічна ефективність системи, яка повинна працювати за принципами національного ринку праці.

Створення умов для обов'язкового професійного розвитку представників цивільного і військового персоналу протягом всього терміну перебування на службі

Одна з головних перешкод на шляху успішного здійснення реформ в секторі безпеки - це небажання змін і опір з боку професійного прошарку цього сектора. Це

цілком природно, тому до цього повинна бути готова будь-яка організація. Тим не менш, професійній еліті пора почати засвоювати уроки, отримані в «реальному світі». Зокрема, штату професіоналів слід створити нову стратегічну культуру, і цей процес має відбуватися одночасно зі створенням нової політичної культури для політиків і нової демократичної культури для всього суспільства. Відсутність хоча б одного з цих компонентів культури ставить під сумнів успішне завершення всього процесу демократичних реформ. Для вирішення цього завдання найважливіше значення має організація системи спеціалізованого спільного навчання та підготовки цивільного і військового персоналу. Однією з перших має бути реформа освіти в сфері оборони і безпеки. Крім усього іншого, освіта - це важливий елемент кар'єри і для цивільних, і для військових працівників, і, отже, його можна розглядати як важливу і довгострокову інвестицію фінансових коштів і часу. І, нарешті, дуже важливо організувати спільну підготовку цивільного і військового персоналу (зокрема, з питань оцінки ризиків, планування сил та засобів, управління кризами, контролю над озброєннями і т.д.), яка повинна проходити за участю незалежних експертів.

Краще за все вивчити потенціал використання цивільних співробітників в секторі оборони можна шляхом впровадження в процес оборонного менеджменту бізнес-практик

Безпосереднє відношення до процесу оцивільнення має питання впровадження в оборонному секторі методів діяльності, прийнятих в комерційному секторі. Без його вирішення сама присутність цивільних співробітників в секторі оборони втрачає сенс. В принципі, підвищити ефективність оборонної політики можливо двома шляхами:

- Організувати всю роботу міністерства оборони за принципом «оборонного менеджменту». У цьому випадку «оборонний менеджмент» є спільною концепцією, яка повинна зв'язати цілі оборонної політики з результатами її реалізації. Такий підхід застосовувався в ті часи, коли вважалося, що оборонним відомством можливо управляти як «бізнес-холдингом». Однак згодом з'ясувалося, що подібний підхід веде до зниження ролі політичного і військового керівництва, створюючи між окремими видами збройних сил нездорову конкуренцію за ресурси і умілих «керуючих», коли головне місце в порядку денному оборонного відомства починають займати не його власні пріоритети, а пріоритети цих керуючих (які зазвичай продиктовані інтересами конкретних організацій). Як загальна система він діє в Міністерстві національної оборони Канади (система оборонного менеджменту), а в Нідерландах цей підхід прийнятий на рівні концепції.

Впровадження бізнес-практик в систему державного управління оборонною організацією

Багато з теоретиків і практиків сходяться на думці, що функціонально система оборони має бути заснована на чотирьох основних принципах: політичне бачення і керівництво, стратегічне командування, стратегічне керівництво та менеджмент. Всі ці принципи повинні знайти своє відображення в організації системи оборони, нормативно-правовій базі, системі навчання й підготовки, повсякденній діяльності, а також в механізмах суспільного і парламентського контролю. В даному випадку «менеджмент» передбачає застосування бізнес-практик у конкретних функціональних сферах оборони, таких, як, наприклад, кадровий менеджмент, фінансовий менеджмент, об'єкти нерухомості та військово майно, менеджмент життєвого циклу систем озброєнь, матеріально-технічне забезпечення та обслуговування, ведення документації та адміністративні процедури.

Об'єднання у професійні асоціації необхідне, але цей процес має відображати національні традиції та досвід громадянського суспільства

Доцільність створення асоціацій цивільного персоналу, принаймні цивільних працівників, зайнятих в адміністративних і допоміжних структурах оборонного відомства, не повинна ставитися під сумнів. У багатьох країнах для цивільних працівників існує не одна, а одразу декілька профспілок (навіть за відсутності такої професії, як «цивільний фахівець сектора оборони»), які за договором мають право працювати в системі оборонного відомства. В деяких випадках такі професійні об'єднання нічим не обмежені в своїх правах. В інших існує заборона на участь цивільних службовців в страйках, якщо діяльність профспілки може поставити під загрозу інтереси національної безпеки.

Ситуація ускладнюється, якщо цивільні співробітники працюють в одному департаменті або підрозділі з військовими. В такому випадку функціонування підрозділу залежить і від цивільних, і від військових фахівців, і будь-які відмінності між ними з точки зору профспілкових прав можуть негативно позначитися на здатності підрозділів ефективно виконувати свої функції.

Наприклад, в шведських збройних силах функціонує одна профспілка військових офіцерів і дві профспілки, які захищають інтереси цивільного персоналу. Перша об'єднує всіх офіцерів шведської армії, які платять членські внески за єдиною ставкою незалежно від звання, але старші офіцери, як правило, не беруть активної участі в діяльності профспілки. Всі три профспілки відіграють помітну роль в розробці кадрової політики і умов найму та оплати праці, і виступають в якості постійного консультативного органу з найрізноманітніших питань. Наприклад, з профспілками обговорюються пропозиції з оборонного бюджету перед їх поданням на розгляд уряду. По більшості кадрових питань верховний головнокомандувач і керівники підрозділів, що знаходяться в його підпорядкуванні, зобов'язані проводити переговори і досягати згоди з профспілками. У всіх інших питаннях, в тому числі і в сфері оборонної політики, профспілки можуть виступати тільки в ролі консультативних органів.

Практику залучення зовнішніх постачальників оборонних послуг можна впроваджувати лише після того, як внутрішній ринок досягне достатнього рівня розвитку

У більшості країн оцивільнення оборонної організації здійснюється, в тому числі, за рахунок залучення зовнішніх постачальників на внутрішньому ринку послуг. Як показує досвід цих країн, аутсорсинг можна ефективно застосовувати тільки при наявності добре розвинутого приватного сектору і тільки на умовах реальної ринкової конкуренції. За відсутності такої передумови послуги приватних компаній, як правило, обходяться оборонному відомству дорожче за послуги спеціалізованих військових структур. Коли кілька нових членів НАТО почали проводити на своїй території міжнародні військові навчання, особливо на військових базах США і в представництвах НАТО, конкуренція за контракти з надання військових послуг придбала міжнародні масштаби. Це підвищує вимоги до національних постачальників і стимулює країни до впровадження стандартів якості, прийнятих в НАТО та інших міжнародних структурах.

Уникати поспішних рішень про співпрацю з приватними військовими компаніями всередині країни і за кордоном

Політики, правозахисні організації і парламентські контрольні комітети дуже часто піднімають питання співпраці з приватними підрядними структурами при забезпеченні бойових операцій в Іраку, Афганістані, на Балканах і в інших регіонах світу, і в більшості

випадків їх оцінки вкрай негативні. Критерій «економічної ефективності», безумовно, важливий, але далеко не завжди він має бути вирішальним. Однією з загальних ознак демократії є державна монополія на володіння «інструментами насильства» та їх застосування як на своїй території, так і за кордоном. Оцивілення поля бою фактично означає «приватизацію війни». З точки зору демократичних цивільно-військових відносин, «делегування бойових повноважень» приватним фірмам не обов'язково зачіпає питання державної влади, але наслідки подібної «приватизації влади» можуть бути дуже непередбачуваними.

При вирішенні дилеми про те, яким чином можна поліпшити забезпечення бойових операцій, не збільшуючи, а зменшуючи при цьому чисельність військового персоналу, слід розглянути і варіанти, що передбачають більш гнучкі та більш інноваційні підходи до використання збройних сил. Більш широкий спектр можливостей з обслуговування та забезпечення операцій мирного / воєнного часу та інших видів діяльності збройних сил може забезпечити концепція «єдиної армії» (або «тотальної сили»), модернізована з урахуванням гнучких схем державно-приватного партнерства.

Висновок

Дане дослідження проводилося з метою вивчення досвіду, помилок і досягнень оборонних реформ, які здійснювалися в країнах Центральної та Східної Європи. При цьому ми виходили з того, що в будь-якій демократичній політичній системі політика національної оборони має базуватися на «трьох китах» сучасних цивільно-військових відносин:

- ефективність збройних сил при вирішенні політичних завдань;
- цивільний контроль з боку обраного цивільно-політичного керівництва, незалежної судової системи та організацій громадянського суспільства;
- ефективність системи оборони на основі раціонального менеджменту ресурсів («максимально ефективна система оборони в рамках існуючих ресурсних обмежень»).

Оцивілення оборонної організації - це не просто модна тенденція, обумовлена прагненням до модернізації або реформування, а важливий компонент і того, й іншого. При цьому дуже важливо знайти оптимальний баланс демократичних цивільно-військових відносин. Це особливо актуально для молодих демократій, що розвиваються, оскільки широкою стабільної підтримки суспільства можна досягти тільки за рахунок легітимності, переконливих результатів діяльності в межах існуючого ресурсного забезпечення (ефективність та економічність), прозорості та відповідальності. Тільки при наявності всіх цих умов ретельно спланована політика оцивілення принесе свої плоди.

У той же час, одночасне використання у військовій організації і військового, і цивільного персоналу створює подвійне робоче середовище, де виникає нерівність в структурі та умовах праці військовослужбовців і цивільних працівників. Рушійною силою цього процесу є прагнення до економічної ефективності в рамках загального процесу демократизації. Що стосується оцивілення як стратегії менеджменту сил і засобів оборони, поки немає переконливих аргументів, які могли б довести її ефективність або поставити її під сумнів. Існують і важливі соціально-психологічні наслідки, які необхідно враховувати при оцінці результатів оцивілення військової організації.

Якщо керівництво держави має твердий намір продовжувати послідовні реформи цивільно-військових відносин та системи оборонного менеджменту, необхідно вирішити декілька питань, пов'язаних із процесом оцивілення:

- які причини обумовлюють залучення цивільних працівників у сферу оборони?

- які дивіденди отримає від цього оборонна організація і суспільство в цілому?
- які середньострокові завдання ставить перед собою ідеологія оборонної організації; які основні ролі і базові функції оборонної організації?
- який тип верховного військового командування передбачається (Генеральний штаб, Об'єднаний штаб), і яким чином будуть визначатися взаємовідносини між міністром оборони і військовим керівництвом?
- чому необхідно залучати цивільних працівників; у яких секторах вони мають бути зайняті?
- представників яких цивільних професій необхідно залучати - для роботи на політичних, експертних чи технічних посадах?
- за якими критеріями відбираються цивільні працівники; де, як і коли необхідно організувати спеціалізовану підготовку і навчання цих працівників?
- яка роль відводиться військовослужбовцям у відставці або в запасі?
- що слід зробити, аби створити однорідні цивільно-військові команди в департаментах зі змішаним персоналом?
- чи можливо передбачити професію «цивільний співробітник сектору оборони»?
- які нові закони необхідно прийняти?
- яким чином можна забезпечити рівні умови оплати праці цивільного і військового персоналу, що виконують одну й ту саму роботу?
- які стимули можна запропонувати цивільним спеціалістам для залучення їх на роботу в секторі оборони; якою буде їхня зарплатня в порівнянні з іншими відомствами?
- скільки часу потребуватиме цей процес?

Цю роботу завершить відповідь тільки на останнє запитання. Оцивільнення і побудова демократичної оборонної організації - це постійний інноваційний процес. Необхідно розробити стратегію безперервного розвитку, яка б передбачала: (1) комплексну програму розвитку, (2) систематичний моніторинг, і (3) систему зворотного зв'язку, необхідну для того, щоб система національної оборони та військовослужбовці відчували себе комфортно в політичному, економічному та громадському житті країни, а також у системі глобальної, регіональної та національної безпеки.

БІОГРАФІЯ

ВАЛЕРІЙ РАТЧЕВ - в даний час займає посаду голови політичного апарату при Міністрі закордонних справ Болгарії, яку він поєднує з посадою посла Болгарії в Республіці Ірак.

До початку дипломатичної кар'єри в 2005 році Валерій РАТЧЕВ був кадровим офіцером. Полковник Болгарської армії у відставці, В. РАТЧЕВ має більше тридцяти років оперативного, наукового та управлінського досвіду. Після виходу у відставку працював заступником начальника Оборонно-штабного коледжу ім. Георгія Раковського і деканом факультету національної безпеки й оборони. Крім того, Валерій РАТЧЕВ був заступником начальника Управління оборонного планування Міністерства оборони, заступником Директора Центру проблем національної безпеки, головним редактором професійного Військового журналу (виходить двічі на місяць), а також займав ряд командно-штабних посад у збройних силах Болгарії.

До сфери його наукових інтересів входять питання міжнародної (Південно-Східна Європа, Чорноморський регіон, Перська затока, Трансатлантика) і національної безпеки (реформа сектору безпеки, побудова оборонних організацій), аналіз військово-цивільних відносин, методологія та технологія кризового менеджменту, застосування сценарного методу в оборонному плануванні та дослідженнях з проблем безпеки. З цих питань він опублікував безліч книг, статей і наукових доповідей, читав лекції в Болгарії та за кордоном. Валерій РАТЧЕВ брав участь в цілій низці міжнародних дослідницьких проектів, а також в навчально-підготовчих і консультативних програмах на території Албанії, Вірменії, Індонезії, Македонії, Молдови, Непалу, країн Океанії та України.

Додаткова література

Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, and Viara Zaprianova: Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector. - Режим доступу: <http://dcafdev.ethz.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson: Parliamentary Oversight of the Security Sector. - Режим доступу: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev: Defence Management. - Режим доступу: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Todor Tagarev: Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. - Режим доступу: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng>.

Всі права захищені. Будь-яке копіювання, зберігання у будь-яких інформаційно-пошукових системах або подальша передача будь-якої з частин даної публікації в будь-якому вигляді і з використанням будь-яких засобів і пристроїв (електронних, механічних, фотокопіювальних, записуючих і т.п.) дозволені тільки за умови попередньої згоди Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Подальше поширення даної публікації дозволено тільки за умови, що вона не буде - шляхом продажу або будь-яким іншим шляхом - здаватися в прокат або розповсюджуватися у будь-який інший спосіб без попередньої згоди видавця. Поширення даної публікації з дотриманням вищевказаних вимог дозволено за умови збереження оригінального оформлення та обкладинки і дотримання аналогічних вимог з боку кожного наступного видавця.