

2. Принципи і політика медичного забезпечення НАТО. МС 0326/3. – Військовий комітет НАТО, 2011. – 26 с.

3. МС 326/2 NATO Principles and Policies of Operational Medical Support. April 2004. Medical Support to Joint Operations. Joint Doctrine Publication Second Edition 4-03. – Access: <https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/MEDICAL%20SUPPORT.pdf>.

### **Петро ВОРОНА**

*д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України*

## **ІНСТИТУТ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СИЛОВИМИ СТРУКТУРАМИ ДЕРЖАВИ ЯК ФАКТОР ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

В українських реаліях російської агресії на сході країни цивільний контроль над силовими структурами держави є елементом демократичного розвитку держави та надійним інструментом недопущення диктатури та авторитаризму у владі. Прийнято вважати, що якраз цивільний у т. ч. громадський контроль над збройними силами і органами безпеки є однією з головних ознак європейської демократії. Науковці науки «державного управління», політологи та правники вбачають у ньому свого роду лакмусовий папірець для аналізу відносин між цивільними та військовими властями. Однак значно менше існує згоди у питаннях про те, що, власне, ми розуміємо під цивільним (громадським) контролем. Американський політолог Семуель Хантінгтон має рацію, стверджуючи, що «роль військових у суспільстві часто обговорюється в аспекті концепції цивільного контролю, однак, за його власним твердженням «сама ця концепція до цього часу не отримала задовольняючого визначення» [9, с. 80].

Широке визначення контролю суспільства над армією й органами безпеки могло б включати у себе положення про максимальне залучення публічної влади та адміністрацій в управління силовими структурами при мінімальній участі останніх у політичному керівництві країною. Тобто, мається на увазі управління цивільними особами силовими структурами. Але таке визначення не відповідало б двом важливим елементам, що є у моделях публічного управління більшості країн. Першим із них є той факт, що у сучасних демократичних державах дуже широко поширена участь військових в окремих сферах життя та діяльності суспільства (*наприклад у політичній сфері Ізраїлю та США представлено багато колишніх військових*). Другий – існуюча потреба армії та інших силових структур держави у певній ступені професійної автономії.

Зважаючи на унікальну роль «цивільного контролю», як управлінського інструменту демократичного режиму в сучасних умовах, його надвисоку актуальність, за мету дослідження взято дослідження сутності цього явища та певний його історичний генезис.

Вузьке тлумачення «цивільного контролю», являє собою іншу дифенційну крайність – воно містить положення про максимально повне невтручання армії у політику. Таке визначення також відповідає реаліям, що склались у більшості демократичних держав. Теоретики вкладають у поняття «цивільний контроль» значно ширший зміст, ніж забезпечення невтручання військових в електоральні процеси і роботу органів державного управління (окрім армії) [1 – 9]. При цьому більшість дослідників з розумінням відносяться не лише до участі цивільних органів влади у прийнятті доленосних рішень у сфері національної і міжнародної безпеки, але і до проникнення тих чи інших «військових» компонентів у сферу цивільного життя. Вчені намагаються провести аналіз системи взаємних стримуючих факторів і противаг, яка характеризує систему взаємовідносин, обумовлену участю військових в тих сферах, до яких, мовби, вони не мають жодного відношення. Більшість вчених (політологи, правники, управлінці) мають досить різні уявлення про оптимальність такої системи відносин [3, с. 67]. Потребує окремого дослідження й поняття «громадський контроль» над силовими структурами.

Дієвість цивільного контролю залежить, в основному, від того, кому належить право приймати остаточне рішення в дискусійних питаннях. В спеціальній доповіді про відносини між цивільними та військовими адміністраціями, що була підготовлена американськими фахівцями, автори дійшли до висновку, що «у військових питаннях найвища влада має належати тим, хто несе відповідальність перед вищою політичною владою – виборцями. З цієї концепції видно, що військові не можуть бути носіями такої влади ... Принцип цивільного контролю має бути абсолютним і не підлягати компромісу» [8, с. 2 – 3]. Поняття демократичного цивільного контролю над збройними силами на думку експертів об'єднує одразу декілька процесів: контроль цивільного суспільства над прийняттям військових рішень, парламентський контроль над оборонною політикою, судовий контроль над дотриманням закону у військовій сфері суспільства, цивільний контроль з боку недержавних організацій, незалежних ЗМІ, профспілок – тобто «громадський контроль» [3].

Одним із основних факторів, які можуть дестабілізувати інститут «цивільного контролю», є великий вплив на політику знаних й авторитетних військових, що відображає їх високий престиж та широку суспільну популярність. Як підкреслює А. Грот, вільна преса і освічена прогресивна суспільна думка, є головною запорукою того, що суспільство буде захищене від різних форм тиранії та деспотизму, але в той же час

вона (вільні ЗМІ) можуть бути використані військовими, щоб нейтралізувати «цивільний контроль» (коли авторитет цивільної влади не високий або радикально знижується). Якраз у демократичних державах преса приділяє авторитетним військовим найбільше уваги, сприяючи ще більшому зростанню їхньої популярності. «Тому вищим цивільним владам надзвичайно важко (якщо це взагалі можливо) тримати їх під жорстким контролем або, в якості крайнього заходу, позбавлятися їх» [5, с. 73 – 79]. Тому дефініція «цивільний контроль», що сьогодні досить є актуальною в державному управлінні України та у зв'язку з переходом на європейські стандарти публічного адміністрування має мати більш гнучке визначення, адекватне мінливій соціально-політичній реальності. У відповідності з таким підходом, в умовах цивільного контролю функції військової й цивільної влади (держави) мають бути урівноважені у всіх сферах діяльності держави і така рівновага не може бути жорсткою, а має змінюватись (адаптуватись до умов) в залежності від часу, місця та умов. Для кращого розуміння взаємовідносин в системі «військова влада – цивільна влада» необхідно визнати, що цивільний контроль – не є науковою константою, він є соціальною змінною, він є предметом не формального визначення, а емпіричного дослідження, що це не стандарт, керуючись яким варто виносити судження про ту чи іншу країну, а свого роду шкала, на котрій суспільство займає місце у відповідності з пріоритетами і тим, відповідно як воно себе сприймає і позиціонує. Про це говорять, наприклад, ті факти, що майже у всіх державах «цивільний контроль» над армією у військовий час радикально відрізняється від цивільного контролю у мирний час. Варто зазначити, що «цивільний контроль по своїй природі є суб'єктивним явищем і звісно, що в значній мірі, він залежний від конкретних політичних фігур та обставин» [7, с. 25]. Тому для розуміння справжньої сутності цивільного контролю необхідний більш детальний та прискіпливий аналіз досвіду різних країн, що відпрацювали різні механізми приведення в дію та підтримку цього інституту контролю держави та громадськості. Навіть взявши до уваги військові перевороти, повстання в деяких країнах варто стверджувати, що цивільний контроль суспільства на силовими структурами держави стає нормою її існування. І не лише для економічно розвинених країн, що мають потужний військовий потенціал, а й для країн, що економічно розвиваються, а демократичні режими у них лише стверджуються. Але не можливо говорити про тотожність «цивільного контролю» з демократичними процесами, адже цей контроль є характерним для багатьох тоталітарних режимів а в деяких з них він більш чітко виражений ніж в усталених демократіях.

Професійність, що є в основі «цивільного контролю» на думку багатьох дослідників є ще й основою здорових відносин між цивільною владою та військовою, але проявляться такі відносини в змозі за умов професійної автономії. Цивільний контроль є неможливим без

сприйняття військовими ідеї домінування цивільної влади і є неможливим без глибокої поваги цивільної влади до професійної автономії військових. Збалансовані стосунки між військовою та цивільною владою мають включати в себе ці обидва компоненти. Д. Хендріксон підкреслює важливість взаємної поваги між двома владами, акцентуючи при цьому на «існуванні презумпції підпорядкування судженню військових у питаннях, що відносяться до їхніх професійних функцій. Військові у свою чергу повинні підпорядковуватись вищій цивільній владі у питаннях політики та ефективності управління... Якщо ці принципи систематично будуть порушуватись, буде руйнуватись вся система здорових відносин між цивільною та військовою владою» [6, с. 57 – 58]. Навіть тоді, коли цивільна влада має втрутитись у чисто військові справи, вона має спочатку доказати невідповідність справ і рішень військового керівництва потребам суспільства чи реаліям життя. Цивільний контроль за силовими структурами суспільства є стримуючим механізмом від можливості військового перевороту, встановлення недемократичного режиму хунти, а також є свого роду поштовхом для громадського контролю, але варто знати межі втручання недержавних структур і «сфери дотику» – щоб їхні дії не загрожували національній безпеці. Штучне усунення колишніх військових від участі в політиці є порушенням прав людини, але й активне їхнє втручання є загрозою розвитку демократії, тому варто деталізувати та унормувати ці явища.

#### Список використаних джерел

1. Демократичний цивільний контроль у світі / Проектний Офіс Реформ Міністерства оборони України. – Режим доступу : [civilian.defense-reforms.in.ua](http://civilian.defense-reforms.in.ua).
2. Коміренко І. Д. Арабо-ізраїльська війна 1973 // Українська дипломатична енциклопедія: у 2-х т. / Редкол. Л. В. Губернський (голова) та ін. – К. : Знання України, 2004. – т. 1 – 760 с.
3. Национальная безопасность и демократия в Израиле. Хрестоматия. Том I. Армия и политика в еврейском государстве / под редакцией проф. Бениамина Нойбергера, д-ра Илана Бен-Ами и Алека Д. Эпштейна. – Иерусалим: Открытый Университет Израиля, 2007. – 368 с.
4. Aharon Yariv «Military Organization and Policy-Making in Israel», in Roberts J. Art, Vincent Davisand Samuel Huntington (eds.), Reorganizing America's Defense (Washington: Pergamon-Brassey's, 1985).
5. AlexanderJ. Groth, «Totalitarianism and Democrats: Aspects of Political-Military Relations, 1039-1945» // Comparative Strategy, no. 8 (1989).
6. David C. Hendrickson, Reforming Defense. The State of American Civil-Military Relations (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988).
7. Defense Organization: The Need for Change (staffreport) (Washington, D. C.; US Government Printing Office, 1985).

8. Lyman L. Lemnitzer, James L. Holloway, Louis Wilson, John W. Vogt, Leslie M. Fry, Robert Cockrill, and J. Russel Blanford A Report by the Committee on Civil-Military Relations (Indianapolis: Hudson Institute, 1984).

9. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*. – New York: Vintage Books, Random House, 1957.

### **Віталій КОСТЕНКО**

*к. держ. упр., начальник чергової зміни*

*оперативно-координаційного центру*

*Управління Державної служби України*

*з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області,*

*підполковник служби цивільного захисту*

## **АКТУАЛЬНІСТЬ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ НА ЇЇ ШЛЯХУ ДО ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Реалізація стратегії євроатлантичної інтеграції України неможлива без розв'язання проблеми реформування сектору безпеки і оборони (СБіО). Відсутність протягом багатьох років практичних кроків з подолання деструктивних тенденцій у СБіО та дефіцит ресурсної підтримки реформ у цій царині стали джерелом загроз національній безпеці. Реформування СБіО включає комплекс завдань щодо запровадження принципів і стандартів, прийнятих у державах-членах ЄС і НАТО; підвищення рівня координації й взаємодії; упровадження ефективної уніфікованої системи планування та управління ресурсами з використанням сучасних євроатлантичних підходів [1].

Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92 затверджено Концепцію розвитку СБіО. Її метою є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, а також забезпечення створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації [2].

Сучасний стан Єдиної державної системи цивільного захисту не забезпечує гарантоване реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці. Подолання проблем передбачається шляхом цілеспрямованого реформування СБіО із запровадженням уніфікованої системи планування і управління ресурсами на основі сучасних європейських та євроатлантичних підходів, що дасть можливість підвищити його інституційну та структурну збалансованість, створити багатофункціональний державний інструментарій забезпечення національної безпеки [2].

На даний час Україну, як і більшість розвинених країн світу, хвилює проблема тероризму. Наближення ЄС і НАТО до кордонів України створило принципово нову геополітичну реальність, що вимагає невідкладних реформ, які стануть запорукою її майбутньої європейської інтеграції. За даними щорічного «Глобального рейтингу тероризму 2016» Україна найбільше потерпає від тероризму серед держав Європи, посідаючи у світовому рейтингу тероризму 11-те місце і йде одразу за Іраком, Афганістаном, Нігерією, Пакистаном, Сирією, Єменом, Сомалі, Лівією та ін. [3].

Нині для України найімовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенційні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом з боку Російської Федерації [4, с. 158]. Стратегією зменшення ймовірності реалізації терористичних актів в нашій державі повинен стати подальший розвиток системи забезпечення антитерористичної безпеки, вдосконалення правової бази на основі стандартів провідних держав світу, посилення взаємодії між спеціальними органами, підвищення якості професійної підготовки співробітників структур, що займаються проблемою тероризму, їх технічної оснащеності, тощо.

З метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, а також здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, розроблення заходів щодо інтеграції України до Механізму цивільного захисту ЄС розпорядженням КМУ від 25 січня 2017 року № 61-р схвалено Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [5]. Її реалізація здійснюється ДСНС України у 3 напрямках: нормативно-правового врегулювання діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки і діяльності аварійно-рятувальних служб; вдосконалення системи реагування на пожежі та надзвичайні ситуації; підвищення спроможності органів управління та підрозділів ДСНС до ефективного захисту населення та територій від пожеж та надзвичайних ситуацій.

Поточна екологічна ситуація в Україні характеризується як складна, і як така, що потребує кардинальних регуляторних змін в законодавчому полі та у державному управлінні екологічною безпекою. Такий стан формувався протягом тривалого періоду нехтуванням об'єктивними законами розвитку і відтворення природного та ресурсного потенціалу [6]. Реалізація регіональної та місцевої екологічної політики є малоефективною і не спирається на позитивний світовий та європейський управлінський досвід у розв'язанні екологічних проблем.

Процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність екологічної проблематики. Попередження негативного та врахування майбутнього впливу на довкілля на етапі планування політик, планів та програм розвитку не є законодавчо обов'язковим в