УДК 342.7
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.11

МЕЛЬНИК С.М.

ВІЙСЬКОВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД СОЦІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено розгляду військового управління як виду соціального управління у теоретико-правовому аспекті. Виокремлено специфічні риси військового управління. Зроблено висновок про те, що військове управління, як вид державного управління, регламентується різними соціальними факторами, до яких належать передусім норми моралі, корпоративні норми, норми-звичаї й норми-традиції. Визначено, що військове управління, яке є доволі формалізованим і процесуально регламентованим, має низку неформальних проявів, які або не сприяють нормальній роботі суб'єктів військового управління з вирішення тих завдань, які на них покладені, або мають нейтральний вплив на процес військового управління, або сприяють діяльності суб'єктів військового управління, підтримуючи військове управління в досягненні відповідних цілей.

Встановлено, що, незважаючи на досить широке оперування в науці адміністративного права та в нормативно-правових актах категорією «військове управління», одностайного розуміння її сутності й загальноприйнятого визначення зараз немає. Адже йдеться про органи військового управління, їх повноваження й основні, базові функції, але саме поняття «військове управління» так і не розкривається. Визначено, що наведена військово-юридична категорія подається в таких контекстах, як державне й військове управління, керівництво воєнною організацією держави, керівництво у сфері воєнної безпеки, керівництво Збройними Силами України, управління застосуванням Збройних Сил України, оперативне й адміністративне управління тощо.

Звернуто увагу на те, що важливим аспектом у розумінні управління виступає те, що в його межах відбувається вплив на певні царини соціального життя з метою їх збереження, вдосконалення й розвитку, впорядкування тих чи інших сфер суспільних відносин, підтримання в належному стані відповідних об'єктів, досягнення намічених цілей, що стоять перед соціальними та іншими системами, спрямування їх розвитку, задоволення потреб тих суб'єктів, які цього вимагають.

Ключові слова: *військове управління, соціальне управління, військовослужбовець, військова служба, національна безпека.*

The article is devoted to consideration of military management as a type of social management in the theoretical and legal aspect. Specific features of military management are singled out. It is concluded that military management, as a form of public administration, is regulated by various social factors, which include, first of all, norms of morality, corporate norms, norms-customs and norms-traditions. It has been determined that the military administration, which is rather formalized and procedurally regulated, has a number of informal manifestations that either do not contribute to the normal work of the military commanders in solving problems that are or have a neutral impact on the process of military management, or contribute to activities of the military commanders, supporting military management in achieving the relevant goals.

It is established that despite the rather wide operation in the science of administrative law and normative legal acts by the category of "military management", there is no consensus understanding of its essence and general definition at present. In fact, it is about the bodies of military management, their powers and basic, basic functions, but the very

© МЕЛЬНИК С.М. – кандидат юридичних наук, начальник військово-юридичного факультету (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого), полковник юстиції, здобувач юридичного факультету (Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

concept of "military management" is not disclosed. It is determined that the given military-legal category is submitted in such contexts as state and military administration, leadership of the military organization of the state, leadership in the field of military security, leadership of the Armed Forces of Ukraine, management of the use of the Armed Forces of Ukraine, operational and administrative management, etc. Attention is drawn to the fact that an important aspect in the understanding of management is that within it there is an influence on certain areas of social life in order to preserve, improve and develop them, to organize those or other spheres of social relations, to maintain appropriate facilities in a proper condition, achievement of the set goals set for social and other systems, direction of their development, satisfaction of the needs of those entities that require it.

Key words: *military administration, social management, military service, military service, national security.*

Вступ. З моменту здобуття Україною незалежності гостро постала проблема створення всіх умов для забезпечення національної безпеки й оборони. У 1996 р. було ухвалено демократичну Конституцію, яка не оминула своїм правовим регулюванням окреслене питання. Було чітко вказано, що Україна є суверенною й незалежною державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію (статті 1 і 2 Основного Закону України). Наведені положення вимагали відповідних гарантій, які в межах конституційного тексту знайшли свій прояв у вигляді формулювань такого змісту: «Захист суверенітету й територіальної цілісності України», «забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки й захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування і правоохоронні органи держави, організація й порядок діяльності яких визначаються законом (частини 1–3 ст. 17 Конституції).

Постановка завдання. Метою статті є розгляд військового управління як виду соціального управління у теоретико-правовому аспекті.

Результати дослідження. Вказані вище завдання, як бачимо, покладаються на різні структурні підрозділи державного апарату, функціонування якого здійснюється за посередництвом державного управління, яке ми досліджуємо у межах цієї статті. Т.Є. Кагановська звертає увагу на те, що державне управління, будучи урегульованою нормами адміністративного права діяльністю органів виконавчої влади, внутрішньо організаційною діяльністю державних органів інших гілок влади і спеціально уповноважених суб'єктів, спрямоване на виконання завдань і функцій демократичної, правової й соціальної держави, а також обов'язків, узятих на себе державою перед людиною [1, с. 11]. Варто звернути увагу й на те, що в цьому контексті важливе значення має впорядкування державної служби, одним зі специфічних різновидів якої є військова. Із цього приводу Ю.П. Битяк наголошує, що державна служба, в тому числі й військова, є основою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування [2, с. 75]. Простежується прямий зв'язок між військовою службою, військовим управлінням, їх адміністративно-правовим упорядкуванням і забезпеченням національної безпеки як одного з базових конституційних пріоритетів.

Відповідно до статей 1, 2 і 17 Закону «Про національну безпеку України», ухваленого 21 червня 2018 р. та деяких інших нормативно-правових приписів Конституції України визначено основи і принципи національної безпеки й оборони, цілі й головні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству й кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом установлюються й розмежовуються повноваження державних органів у сферах безпеки й оборони, створюється фундамент для національної політики і процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки й сил оборони, закріплюється система командування, контролю й координації операцій цих сил, запроваджується підхід до планування у цих сферах і забезпечується в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами й формуваннями сектору безпеки й оборони.

Згідно з положеннями п. 16 ч. 1 ст. 1 цього Закону система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених розуміється відповідно до законів військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу,

діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції й законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів держави від загроз.

Організація й функціонування сектору безпеки й оборони в нинішніх умовах розвитку державності в Україні вимагає впорядкованості, стійкості й живучості з огляду на ті масштабні цілі, що стоять перед ним. Як слушно зауважує Ю.П. Битяк, правовідносини в наведених вище галузях виступають предметом регламентації не лише права адміністративного, а й конституційного, фінансового й багатьох інших. У зв'язку з цим вони підлягають впорядкуванню широким колом нормативно-правових актів, що стосуються різних галузей вітчизняного законодавства, але з безперечною перевагою адміністративного права [3, с. 44].

Згідно з ч. 2 ст. 12 розглядуваного Закону до складу сектору безпеки й оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну військово-промислову політику.

Як бачимо, сектор безпеки й оборони України, перед яким поставлено серйозні цілі, має доволі розгалужену структуру, а в його різноманітних підрозділах проходять службу багато осіб. Саме з огляду на це великого значення набуває питання належного військового управління всіма ланками цього сектору. Як підкреслюється в соціологічній літературі, визначальною ознакою будь-якої соціальної організації виступає цільова спільність. Саме колективне спрямування на досягнення поставлених цілей викликає гостру потребу введення ієрархії в управління. При цьому вказується на основні ознаки такої організації, а саме:

1) вона створюється як інструмент вирішення поставлених завдань, як засіб досягнення спільних цілей;

2) становить собою людську спільність, специфічну соціальність, тобто сукупність соціальних груп, статусів, норм, відносин лідерства, єдності або конфліктності між різними суб'єктами, або групу осіб, сформовану в межах організацій;

3) вона об'єктивується як сформована структура зв'язків і норм, детермінованих адміністративними й культурними чинниками.

У межах соціологічного аналізу соціальних організацій указується, що однією з основних проблем їх функціонування виступає управління, ієрархія й забезпечення цілісності [4, с. 431]. Особливої вагомості набуває ця проблематика для функціонування зазначеного сектору в напряму забезпечення національної безпеки й оборони держави, в межах якого значення людського чинника залишається доволі високим.

Процеси реформування Збройних Сил України, інших військових формувань вимагають удосконалення процесів військового управління й тих суб'єктів, які його реалізують. У науковій юридичній літературі не випадково звертається увага на те, що ефективне функціонування всієї військової організації держави в напряму вирішення покладених на неї завдань залежить від результативності реформування кожного з її складників, особливо від реформування системи управління. Саме тому специфіка управління Збройними Силами України в умовах сьогодення і становить особливий науковий інтерес [5, с. 191].

У правовій доктрині звертається увага на важливість і необхідність військового управління й на регіональному (локальному) рівні. Як вважає І.О. Остапенко, без військового управління гарнізон не може досягти успіху. Якщо в гарнізоні такого управління немає, загальногарнізонні заходи за участю військ не будуть здійснюватися на відповідному рівні, не досягнуть бажаного результату, а окремі з них навіть узагалі не відбудуться [6, с. 62]. Вважаємо, що за такої ситуації може виникнути колапс систем на будь-якому рівні, що потягне за собою тяжкі, а іноді навіть суспільно небезпечні і трагічні наслідки.

Сьогодні в межах правової науки сформовано доволі міцний пласт найрізноманітніших підходів до розуміння державного (публічного) управління. Проте, як правильно зауважує Д.В. Лученко, після здобуття Україною незалежності в розвитку вітчизняної науки адміністративного права відбулася певна зміна доктринальних парадигм. Зокрема, трансформацій зазнали погляди на проблеми, які традиційно відносять до сфери наукових інтересів учених-адміністративістів, що знайшло свій прояв в обґрунтуванні людиноцентристського підходу в праві в цілому

і в адміністративному зокрема, а також у демократизації розуміння цілей публічного управління [7, с. 6].

Однак найважливішим, на наш погляд, є те, що проблематиці військового управління як різновиду державного управління уваги в юридичній літературі приділяється недостатньо. Крім того, як стверджується в деяких публікаціях, незважаючи на досить широке оперування категорією «військове управління» в законодавчих актах, одностайного розуміння її сутності й загальноприйнятого визначення зараз не існує. У названих документах ідеться про органи військового управління, їх повноваження й основні, базові функції, але саме поняття «військове управління» так і не розкривається. При цьому наведена військово-юридична категорія подається в таких контекстах, як (а) державне й військове управління, (б) керівництво воєнною організацією держави, (в) керівництво у сфері воєнної безпеки, (г) керівництво Збройними Силами України, (д) управління застосуванням Збройних Сил України, (е) оперативне й адміністративне управління та інші.

Наведений стан речей вимагає додаткових досліджень і коментарів. У зв'язку із цим абсолютно очевидно, що без науково обґрунтованого визначення єдиного підходу до складових частин (галузей) військового управління вести мову про повноцінне розуміння цього терміна не можна [8, с. 270].

З урахуванням того, що військове управління є доволі специфічним видом державного управління, необхідно проаналізувати характерні риси і специфіку останнього як виду управління соціального. Передусім варто встановити, що становить собою управління як таке, які саме аспекти можуть бути виявлені в його розумінні. Для цього передовсім звернімося до тлумачних та енциклопедичних словників.

Тлумачний словник української мови за редакцією В.С. Калашникова так трактує термін «управляти»: виконувати, завершувати якусь роботу, надавати кому-небудь належного вигляду, задовольняти його потреби, доводити до ладу; спрямовувати рух, діяльність, хід, роботу чого-небудь, керувати [9, с. 834]. За радянським енциклопедичним словником, термін «управління» слід розглядати як елемент, функцію організованих систем різноманітної природи (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їх програм та цілей. А соціальне управління – це вплив на суспільство з метою його впорядкування, збереження якостей, специфіки, вдосконалення й розвитку [10, с. 1400].

Дійсно, важливим аспектом у розумінні управління виступає те, що в його межах відбувається вплив на певні царини соціального життя з метою їх збереження, вдосконалення й розвитку, впорядкування тих чи інших сфер суспільних відносин, підтримання в належному стані відповідних об'єктів, досягнення намічених цілей, що стоять перед соціальними та іншими системами, спрямування їх розвитку, задоволення потреб тих суб'єктів, які цього вимагають.

Перейдімо до розкриття сутності терміна «вплив». Під ним в управлінській літературі мається на увазі будь-яка поведінка одного індивіда, яка вносить зміни у відносини, відчуття, поведінку іншого індивіда [11, с. 99]. Разом із тим треба особливо підкреслити, що в межах військового управління такий вплив повинен справляти не будь-яку поведінку суб'єкта останнього, а саме поведінку правомірну.

Термін «управління» розглядається теж у спеціальних словниках. Так, його військовий енциклопедичний словник тлумачить як управління: бойовими засобами, повітряним рухом, військами, космічними апаратами, вогнем, вогнем військ протиповітряної оборони, ракетою, управління військового коменданта [12, с. 770].

Цей словник, виданий ще за часів існування СРСР, серед різноманітних видів технічного управління у воєнній сфері називає також управління військами, яке є управлінням соціальним і державним. Проте в ньому не розкриваються ні поняття «управління військами», ні його специфіка.

Варто зазначити, що у сучасних військових наукових джерелах використовується інших підхід. Зокрема, вказується, що військове управління можна розглядати у трьох аспектах, а саме як управління (а) військовослужбовцями; (б) бойовими засобами (зброєю) як процес відпрацювання й передачі таких керівних впливів, як команди або сигнали, з метою найефективнішого використання наявних бойових засобів; (в) військами (силами) як діяльність командування (командирів, начальників та інших), штабів, інших органів військового управління, спрямовану на підтримку постійної бойової готовності військ (сил), підготовку операцій, різноманітних бойових дій, а також управління військами (силами) під час виконання поставлених перед ними завдань [11, с. 13].

У сучасній військовій науці акцент поступово зміщується з управління технічного й переходить до площини соціального, а конкретніше – до такого різновиду державного управління, як військове. Проте слід визнати не зовсім зрозумілим підхід, відповідно до якого деякими науковцями виокремлюється управління військовослужбовцями й управління військами (силами). Адже останні складаються з військовослужбовців, отже, разом з управлінням військами (силами) здійснюється управління й військовослужбовцями. Крім того, управління військами саме й відбувається безпосередньо конкретними військовослужбовцями або всіма військовослужбовцями, об'єднаними в категорію «особовий склад». На нашу думку, виокремлювати ці 2 види управління не варто.

Що стосується домінування в науковій і навчальній літературі радянського періоду технічного управління над управлінням соціальним у військовій сфері, тут автори навчального посібника «Основи військового управління» за редакцією С.Ю. Полякова називають такі причини. По-перше, за радянських часів, за умов адміністративно-командної системи управління військова наука зовсім не розглядала військове управління людьми (військовослужбовцями), оскільки тоді вважалося, що управлінням членами будь-яких організацій (у тому числі й ними самими) займаються винятково партійні органи й організації. По-друге, за часів соціалізму наука управління людьми в будь-яких організаціях (як і кібернетика) була оголошена комуністичною партією керівною структурою суспільства – «лженаукою», а напрацювання останніх явно не науковими знаннями.

При цьому вчені вважають, що за сучасних умов розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань у їх структурах заборонено діяльність політичних партій, а вся відповідальність за управління членами військової організації повністю покладена на командирів. До того ж управляти людьми в умовах переходу економіки України на ринкові відносини з домінуванням демократичних принципів процес управління став набагато складнішим, порівняно з умовами, коли існувала адміністративно-командна система [13, с. 14].

Із цим твердженням є сенс погодитися з огляду на те, що сучасні умови демократизації суспільно-політичного життя, які не змогли обійти і сферу військового управління, суттєвим чином вплинули на процес останнього, створивши при цьому нові проблеми, які зараз доводиться вирішувати. Наприклад, постало питання внормування грошового забезпечення військовослужбовців, яке держава повинна врівноважити з доходами громадян, що пояснюється наявністю ринку праці та її оплатою.

Соціологічна наука приділяє доволі значну увагу дослідженню питань соціального управління. Центральним ланцюгом у механізмі функціонування соціальних організацій виступає управління. Його проблематику складають такі актуальні аспекти, як взаємозв'язок формальної й неформальної структур, відносини «керівництво – підлеглі», участь виконавців у підготовці спільних рішень, поєднання особистих, групових і загальноорганізаційних цілей, оцінка керівників, адаптація персоналу тощо. [11, с. 99].

Звернімо увагу на те, що всі наведені аспекти є характерними і для військового управління, серед яких і той, що пов'язаний з поєднанням формальних і неформальних відносин. Цей аспект в умовах військового управління, яке за своєю природою є доволі жорстко формалізованим, не може бути виключеним. У соціологічній науковій літературі наголошується, що формалізація ніколи не може охопити собою всі організаційні відносини. Саме тому поруч з відносинами формальними завжди є неформальні, представлені соціально-психологічною організацією як система міжособистісних відносин, що сформувалися стихійно [4, с. 294].

Висновки. Отже, можна констатувати, що військове управління, яке є доволі формалізованим і процесуально регламентованим, має низку неформальних проявів. Одні з них не сприяють нормальній роботі суб'єктів військового управління з вирішення тих завдань, які на них покладені (приміром, чутки, якими поширюються апатичні або навіть панічні настрої серед військовослужбовців); другі чинять нейтральний вплив на процес військового управління; треті сприяють діяльності суб'єктів військового управління, підтримуючи військове управління в досягненні відповідних цілей (наприклад, хороші міжособистісні стосунки командира й підлеглих, або ситуація, коли командир (начальник) виступає не лише формальним, а й неформальним лідером колективу). Але, незважаючи на поліваріантність неформальних складників у структурі військового управління, вона залишається однією з характерних ознак останнього.

До речі, військове управління, як вид державного управління, регламентується різними соціальними факторами, до яких належать передусім норми моралі, корпоративні норми, норми-звичаї й норми-традиції (йдеться насамперед про військові звичаї й військові традиції, яких

у сучасних умовах організації військового управління сформовано чимало), частково навіть релігійні норми (незважаючи на те, що церква відокремлена від держави, її регулятивний вплив не варто повністю відкидати).

Список використаних джерел:

1. Кагановська Т.Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 34 с.

2. Битяк Ю.П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 2 (13). С. 74–82.

3. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 48 с.

4. Социология. Основы общей теории : учеб. / отв. ред. : Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. Москва : Изд-во НОРМА-ИНФРА М, 2002. 720 с.

5. Поляков С.Ю. Деякі особливості управління Збройними Силами України на сучасному етапі розвитку Української держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* Вип. 20. Ч. 1. Т. 3. 2012. С. 191–198.

6. Остапенко І.О. Адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 198 с.

7. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 397 с.

8. Поляков С.Ю. Деякі аспекти визначення категорії «військове управління» та його складових частин. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. 2010. Вип. 4(26). С. 269–271.

9. Тлумачний словник української мови / за ред. В.С. Калашникова. 2-ге вид., випр. і доп. Харків : Прапор, 2006. 870 с.

10. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. Москва : Сов. энцикл., 1989. 2760 с.

11. Основи військового управління : навч. посіб. / за заг. ред. С.Ю. Полякова. Харків : НУ ЮАУ, 2014. 297 с.

12. Военный энциклопедический словарь / гл. ред. Н.В. Огарков. Москва : Воениздат, 1984. С. 766–767.