

7. "Report Antimonopoly Committee of Ukraine for 2015." *Antimonopoly Committee of Ukraine*. N.p., 2015. Web. 25 Mar. 2017. <<http://komekpol.rada.gov.ua/komekpol/doccatalog/document;jsessionid=0846F7A43F968CB8E5AE0A9AC06D96CB?id=50162>>.

8. The Constitution of Ukraine, 254к/96-BP Official Web-site of Verkhovna Rada of Ukraine (28.06.1996). Print.

9. Sychenko, V. The directions and features of the antimonopoly policy in Ukraine [Направленія і особенності антимонопол`ної політики в Україні]. *Przdniprovskyj naukovijsnik* 68(135) (1998): 7-12. Print.

УДК 351: 378

Полторак С. Т., к.пед.н., проф., МО України, м. Київ

Poltorak S., PhD in Pedagogical Sciences, Full Professor, Ministry of Defence of Ukraine, Kyiv

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

CIVIL CONTROL OF MILITARY-INDUSTRIAL COMPLEX: INSTITUTIONAL ASPECTS OF FUNCTIONING

У статті досліджена сутність громадського контролю над військово-промисловим комплексом з позиції функціональності, зокрема визначена його роль у формуванні і реалізації державної політики у сфері безпеки й оборони. Доведено, що на стан функціонування зазначеного комплексу впливають інституційні механізми, історичні традиції, соціально-економічний розвиток, внутрішньо- і зовнішньо політична ситуація тощо.

Ключові слова: державний контроль, громадський контроль, військово-промисловий комплекс, механізми, фактори.

The essence of civil control of the military-industrial complex from the position of functionality is studied in the paper. In particular, its role in the formation and implementation of state policy in the field of security and defence is determined. It is proved that the institutional mechanisms, historical traditions, social and economic development, internal and external political situation, etc. influence the state of functioning of the indicated complex.

Keywords: government control, civil control, military-industrial complex, mechanisms, factors.

Постановка проблеми. Для стабільного розвитку суспільства і держави, які наразі перебувають у перехідному стані, особливої актуальності набуває здатності їх інститутів контролювати військово-оборонну сферу. Оскільки в цих умовах максимально має гарантуватися та забезпечуватися система безпеки всієї

держави та її населення. Виходячи з цього, не без підстав, можемо наполягати на важливості й актуальності обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості та стан реалізації державного контролю над розвитком соціально-економічних процесів стали предметом досліджень багатьох науковців, а саме: В. Авер'янова, А. Арато, В. Бакуменка, М. Бернарда, К. Ващенко, Н. Голубятнікова, Р. Даля, Л. Дікань, С. Домбровської, Дж. Кіна, В. Коврегін, О. Крюкова, Д. Павлова, К. Пивоварова, Є. Пушко-Цибуляк, В. Садкового, О. Синкова, Г. Ситника, С. Телешуна та ін. Питання інституціоналізації, а також правового забезпечення участі громадян у здійсненні державного управління детально розглянуті Ю. Барабашом, Ю. Гарячою, М. Гириком, Н. Діденко, А. Рачинським, В. Стрельцовим, Ю. Тодикою, М. Цвіком та ін. Разом із тим, у сучасній науковій літературі недостатньо відображено питання перспективності розвитку та здійснення громадського контролю як функції публічного управління військово-промисловим комплексом. Крім того, потребує аналізу стан його функціонування в Україні за сучасних умов і чинники, що впливають на цей процес.

Постановка завдання. Отже, метою статті є визначення сутності громадського контролю над військово-промисловим комплексом з позиції функціональності, зокрема його ролі у формуванні і реалізації державної політики у сфері безпеки й оборони.

Виклад основного матеріалу. Мету державного контролю за військово-промисловим комплексом можна розділити на дві підцілі. Перша охоплює контроль за ситуацією з метою недопущення такого роду подій, коли армія може стати єдиною силою, здатною зберегти державне управління, тобто політичною силою. Друга передбачає створення умов для систематичного моніторингу стану функціонування військово-промислового комплексу з метою забезпечення його стабільності й унеможливлення будь-якого тиску на нього ззовні. При цьому в основі першої складової знаходиться здатність державних органів управління реалізовувати визначений курс реформ і забезпечувати стабільність, а в основі другої – механізм узаємодії громадських і військових інститутів, що забезпечує неутручання в закріпленні законодавством «сфери впливу», а також узаємну та збалансовану реалізацію державних і суспільних інтересів. В умовах демократичного режиму формується особлива модель ефективного громадського контролю над військово-політичним комплексом, що ґрунтується на безумовному визнанні верховенства закону й прав людини. З огляду на це вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на розгляді сутності категорій та понять громадський і державний контроль по відношенню до військово-промислового комплексу. На думку В. Серебрянікова, «громадський контроль – це діяльність громадян як через державу, так і через свої власні об'єднання, спрямована на те, щоб стан армії й оборонного комплексу відповідали інтересам і потребам суспільства» [6].

Зважаючи на предмет дослідження та нерозвинене в Україні громадянське суспільство, наполягаємо, на такому: через такий стан речей вітчизняний громадський контроль, як спосіб суспільно-політичного керівництва, частково унеможлиблюється, а також відзначається низькою активністю відповідних громад-

ських інститутів у формуванні та реалізації вітчизняної державної політики в оборонній і безпековій сферах. На нашу думку, у міру поступального розвитку соціально-політичної системи на принципах демократії, а також із розвитком інститутів громадянського суспільства ці дві форми контролю (державний і громадський) у консолідованому вигляді представляють собою реалізацію основних функцій публічного управління (планування, організації, мотивації та контролю). Вона досягається за допомогою імперативу обмежень, тобто чіткого дотримання законодавчих норм, які окреслюють сферу функціонування військово-промислового комплексу, і закріплені в законодавчих та нормативно-правових документах. Власне кажучи, контроль над військово-промисловим комплексом не зводиться лише до виразу «імперативи обмежень»; його розвиток передбачає також здійснення прогнозування та моніторингу синергетичних ефектів функціонування такого комплексу.

В економічно розвинених країнах Західної Європи і США затверджені правила щодо необхідності здійснення політико-державного контролю над військово-промисловим комплексом. Цей вид контролю розглядається ними як важливіша умова збереження демократичної системи, та дотримання принципу плюралізму. Цим країнам властива певна схожість у діяльності політико-державних інститутів і громадських організацій, які сприяють системній реалізації загального принципу публічного управління у зазначеній сфері. Особливу роль у цьому процесі відіграють різні форми міжсекторної взаємодії, зокрема організаційно-комунікативні. Її прикладом можуть слугувати щорічні засідання Міжнародної конференції з питань безпеки. Свого часу на одному з її засідань була затверджена резолюція, в якій визначені такі принципи здійснення контролю над військово-промисловим комплексом [2–3]:

1. Наявність чітких правових і конституційних норм, що детермінують основні риси взаємовідносин між державою і Збройними Силами відповідно до існуючої форми правління, державно-правової системи й адміністративно-територіального устрою.

2. Участь громадськості в прийнятті та реалізації законів з питань оборони та безпеки, формуванні національної оборонної стратегії, її (громадськості) сприяння у відкритості прийняття тих чи інших державно-важливих рішень, що стосуються оборонної політики. Власне, йдеться про прийняття відповідних бюджетів, і контроль за їх виконанням, тобто за витрачанням коштів, що виділяються на потреби оборони та безпеки.

3. Наявність координуючого суб'єкта (міністерства, агентства, департаменту тощо), який має забезпечувати здійснення управління та контролю за діяльністю Збройних Сил.

4. Наявність досвідченої професійної армії, яка, завдяки високій якості отриманої військової освіти, користується повагою і підтримкою громадськості.

5. Наявність розвиненого громадянського суспільства з традиціями демократичних інститутів і цінностями, які дозволяють їм допомагати державі ефективно реагувати на суспільні конфлікти, запобігаючи їх переростанню в кризи і надзвичайні ситуації, залучаючи в цей процес Збройні сили лише за необхідності.

Безперечно, подібний досвід економічно розвинених країн Західної Європи і США не може бути автоматично перенесений в українську дійсність. Оскільки необхідність ефективного вирішення завдань, що стоять перед нашою державою і суспільством, передбачає наявність розвинутого громадянського суспільства. Ці вимоги соціального, інституційного та процедурного порядку утворюють демократичну модель громадського контролю над військово-промисловим комплексом.

У той же час, цілком очевидно, що державноуправлінська практика окремих країн світу у сфері оборони й безпеки може відрізнятися від вищевказаної моделі. Причиною цього є те, що розвиток відносин між громадським і військово-промисловим секторами представляє собою динамічний процес, у межах якого проблеми не тільки повинні «контролюватися», а й знаходити своє остаточне розв'язання. Варто погодитися із групою вчених (С. Домбровською, В. Коврегіним, В. Стрельцовим, С. Хантінгтоном та ін. [1; 3; 6–7]), що, якщо взяти країни Західної Європи і США, то потрібно визнати таке: у них відсутні єдино можливі шляхи вирішення проблем підтримки системи безпеки в цілому, а також форми державного контролю над військово-промисловим комплексом. Це обумовлено тим, що в зазначених країнах правові та політичні механізми у сфері безпеки і оборони від самого початку є різними через розмір, тип і можливості власних Збройних Сил, а також тип і структуру державної влади, що управляє військово-промисловим комплексом, стан соціально-економічного розвитку країн тощо [там само]. Як відомо, у парламентських демократіях Прем'єр-Міністр й Уряд утворюють виконавчу гілку влади, яка несе відповідальність за проведену політику перед Парламентом. При такій системі він має сильні позиції, наприклад, члени Бундестагу та його комітетів можуть у будь-який час викликати на своє засідання будь-якого члена Федерального уряду.

За президентської системи правління Глава держави, як правило, володіє досить широкими конституційними повноваженнями в питаннях визначення національної політики у сфері оборони й безпеки. Найбільш яскравими прикладами наявності такої системи є США і Франція. Їх інституційні моделі чинять особливий вплив на те, як відбувається, по-перше, визначення стратегічних напрямків оборонної політики, а по-друге, здійснення цієї політики, а також на процес інституційного підпорядкування в оборонній сфері. Слід зазначити, що на функціонування військово-промислового комплексу безпосередній вплив здійснюють, крім інституційних механізмів, також історичні традиції тієї країни, в якій він (комплекс) функціонує, внутрішньо- і зовнішньополітична ситуація, тобто внутрішнє і зовнішнє середовище.

Загальновідомо, що держави, які входять до ОБСЄ, взяли на себе зобов'язання певним чином сприяти інтеграції своїх військово-промислових комплексів, у т. ч. військових підрозділів і формувань, які визнаються складовими таких комплексів. Крім того, у цих державах прослідковується тенденція із залучення до вищих ешелонів військово-політичної влади якомога більше цивільних осіб, що є свідченням вияву демократії та дотримання принципів прозорості та відкритості [3–4]. Це дозволяє даним країнам контролювати свої Збройні Сили за

допомогою інституційних структур, що володіють демократичною легітимністю. Власне кажучи, кожна держава-учасниця ОБСЄ має створити відповідні контрольні механізми, які передбачають сумлінне виконання системою інституцій своїх обов'язків, і, головне, підтримку суспільства.

Сьогодні Україна знаходиться в перехідному стані від радянського суспільного ладу до цивілізованих ринкових відносин, утвердження демократії, а також в умовах нестабільності, тому проблема громадянського контролю над військово-промисловим комплексом має особливе значення. Як відомо, у період існування СРСР система контролю політичної влади над цим комплексом була досить надійною та здійснювалась за такими напрямками: 1) командно-адміністративною лінією; 2) лінією політорганів, тобто через партійні, комсомольські й профспілкові організації.

Незважаючи на цю різноманітність, увесь контроль над військово-промисловим комплексом замикався на вищих партійних структурах і відзначався яскраво вираженим ідеологізованим і адміністративним характером. У цей період оборонна політика була поза критикою, хоча грамотних і досвідчених у військовому відношенні цивільних осіб, здатних працювати разом із військовими, було більш ніж достатньо. Даний архетип «недовіри» успадкувала й сучасна Україна. Тому її головне завдання – це залучення суспільства до реалізації функції контролю за станом військово-промислового комплексу, як основного агрегатора потреб та інтересів окремо взятих громадян, соціальних груп та ін. Однак для цього мають бути вироблені дієві інституційні механізми, за допомогою яких суспільство зможе впливати на розвиток такого комплексу. Уважаємо, що із суб'єктного складу ці механізми можна представити як єдність напрямків і заходів діяльності органів державної влади та громадських рад, створених при цих органах.

Отже, сучасний глобалізований світ ставить перед суспільством і державою такі завдання: 1) контроль над військово-промисловим комплексом покликаний забезпечувати відповідність військової й оборонної політики, доктрини та стану Збройних Сил інтенціям і реаліям безпеки держави; 2) активним і рівноправним суб'єктом здійснення контролю в зазначеній сфері повинна бути громадськість, адже громадський контроль обмежує можливість виявів корупційної складової у військово-промисловому комплексі. Крім того, з метою забезпечення власної безпеки суспільство й держава повинні слідкувати за повнотою реалізації прав і свобод військовослужбовців, за вихованням молоді в дусі вірності ідеалам демократії, миру і прогресу тощо.

Висновки. Таким чином, з позиції теорії і практики державного регулювання й адміністрування, громадський контроль передбачає планомірну участь суспільства у державній оборонній політиці, на всіх її етапах – від формування до реалізації. Оскільки основні функції державного управління передбачають його циклічність, послідовність і системність здійснення. У цьому контексті відзначено, що принципи громадянського суспільства мають ключове значення для побудови та функціонування системи такого управління.

Разом із тим, над військово-промисловим комплексом не повинно бути

дріб'язкової опіки, що може бути чинником, який дестабілізує його функціонування. На наш погляд, в Україні громадський контроль над ним може здійснюватися у формі державно-громадської діяльності, тобто громадськими радами, створеними при державних органах влади. Підставою для такого висновку є положення Закону України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [5]. Зважаючи на них, вважаємо, що основним завданням громадських рад є підготовка рекомендацій щодо прийняття тих чи інших законодавчих і нормативно-правових актів, а також координація та моніторинг заходів щодо їх виконання. Варто, однак, визначити організаційно-інституційні та структурні зміни системи громадського контролю за діяльністю органів державного управління, і внести відповідні корективи в правову базу. Усе це становитиме предмет наших подальших наукових розробок.

Список використаних джерел

1. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колєнов. – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.
2. Мюнхенська конференція з безпеки [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія «Вікіпедія». – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська_конференція_з_безпеки.
3. Пелих А. О. Воєнно-політичні моделі держав в управлінні національною безпекою євроатлантичних і пострадянських країн : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. держ. упр. : спец. 25.00.01 "теорія та історія державного управління" / Анатолій Олександрович Пелих – Київ, 2017. – 20 с.
4. Полторак С. Т. Контроль як функція державного управління освітньою діяльністю у ВНЗ Збройних Сил України / С. Т. Полторак // Вісник Національного університету цивільного захисту України, 2016. – Вип. 1 (4). – С. 26–31.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 03.11.2010 р. № 996. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
6. Серебряников В. Военные в гражданском обществе / В. Серебряников // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 6. – С. 50.
7. Стрельцов В. Ю. Ціннісна доктрина державного управління Європейськими інтеграційними процесами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д. держ. упр. : спец. 25.00.01 "теорія та історія державного управління" / Володимир Юрійович Стрельцов – Київ, 2014. – 40 с.

References

1. Dombrovska, S.M., Kovrehin, V.V., Pomaza-Ponomarenko, A.L. and Colenov, O.A. *The state regulation in the sphere of security of environmental social economic systems [Dergavne upravlinnja u sferi bezpeki socio-ekologo-ekonomichnyh system]*. Kharkiv: NUCZU, 2017. Print.
2. "Munich Security Report." *The Free Encyclopædia Wikipedia*. N.p., 2016. Web. 24 Feb. 2017. <http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська_конференція_з_безпеки>.
3. Pelykh, A.O. "Military and political models of states in national security public administration of Euro-Atlantic and post-Soviet countries." Diss. National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2017. Abstract. (2017): 20.

Print.

4. Poltorak, S.T. The control as a function of public administration of education activities in universities Armed Forces of Ukraine [Kontrol` jak funkcija upravlinnja osvithnoy dijal`nisty u VNZ Zbrojnyh Syl Ukrainy]. *Visnyk Nacional`nogo universitetu civil`nogo zahystu Ukrainy* 1(4) (2016): 26-31. Print.

5. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On public participation in the formulation and implementation of state policy*. N.p., 03 Nov. 2010. Web. 24 Feb. 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>>.

6. Serebrjannikov, V. Military in civil society [Voennye v grazhdanskom obshchestve]. *Mirovaja ekonomika i megdunarodnye otnoshenija* 6 (1995): 50. Print.

7. Streltsov, V.J. "The value doctrine of public administration of European integration process." Diss. National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2014. Abstract. (2014): 40. Print.