

УДК 342.951

І.М. Шопіна,

доктор юридичних наук, професор,  
старший науковий співробітник

## РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

*У статті досліджено особливості зміни парадигми соціального управління стосовно ролі громадськості в управлінні державними справами. Розглянуто проблему вдосконалення системи правового регулювання управління всіма інститутами держави, у тому числі й Збройними Силами України. Виокремлено проблемні питання правового регулювання взаємодії громадськості і Збройних Сил України, окреслено напрями їх вирішення.*

**Ключові слова:** соціальне управління, державне управління, громадянське суспільство, Збройні Сили України, взаємодія.

*В статье исследованы особенности изменения парадигмы социального управления о роли общественности в управлении государственными делами. Рассмотрена проблема совершенствования системы правового регулирования управления всеми институтами государства, в том числе и Вооруженными Силами Украины. Выделены проблемные вопросы правового регулирования взаимодействия общественности и Вооруженных Сил Украины, определены направления их решения.*

**Ключевые слова:** социальное управление, государственное управление, гражданское общество, Вооруженные Силы Украины, взаимодействие.

*In the paper the features of a paradigm shift on the role of social control in public management of public affairs are considered. The issues of legal regulation of public interaction and the Armed Forces of Ukraine are highlighted, the directions of their solutions are defined.*

**Keywords:** social management, public administration, civil society, the Armed Forces of Ukraine, interaction.

У сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема вдосконалення системи правового регулювання управління всіма інститутами держави, у тому числі й Збройними Силами України. У ч. 2 ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1]. Разом з тим, система правових норм, якими регулюється управління Збройними Силами України, характеризується наявністю великої кількості суперечностей та прогалин, що не дає змоги досягти достатнього рівня ефективності їхньої діяльності. У поєднанні з недостатньою розробленістю відповідної проблематики у правовій науці вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Проблеми розвитку громадянського суспільства досліджувалися у роботах таких науковців, як Ю.П. Барабаш, М.В. Денисюк, С.Г. Дробязко, В.Б. Ковальчук, А.М. Колодій, В.О. Корнієнко, І.О. Кресіна, О.С. Лотюк, Ю.С. Шемшученко та

інших авторів. Проте проблематика правового регулювання взаємодії Воєнної організації держави і громадськості досліджена ще недостатньо. З огляду на це метою написання статті є окреслення перспектив розвитку правового регулювання взаємодії інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України.

У теорії права доведено існування тісного взаємозв'язку між сукупністю фундаментальних наукових уявлень, установок та моделей соціального управління і рівнем розвитку відносин народовладдя у суспільстві. Соціальне управління, одним із видів якого є державне управління, не існує у вакуумі, воно детермінується об'єктивними потребами окремих соціальних груп або держави в цілому, а його цілі обумовлені інтересами цих соціальних груп (держави). При цьому простежується наступна закономірність: розвиток людської цивілізації супроводжується поступовим розширенням ролі представників народу в управлінні державними справами, що знаходить свій вияв у формуванні та зміцненні системи громадського контролю за діяльністю органів держави. У свою чергу, це впливає на зміст управлінської діяльності в певній державі, оскільки під час здійснення зовнішнього контролю за діяльністю державних органів виявляються “слабкі місця” їх функціонування, що тягне за собою пошук оптимальних заходів подолання існуючих проблем.

Вважається, що об'єктивними передумовами становлення теорії соціального управління є комплекс ідей філософської думки від античних мислителів до французьких утопістів XIX ст. Завдяки цим надбанням було визначено поняття суб'єкта управління, принцип історичної мінливості соціального управління, закладено основи спеціалізації і раціоналізації управлінської діяльності. У соціальній практиці причинами становлення теорії соціального управління вважаються динамічний розвиток західного індустріального суспільства: концентрація продуктивних сил, перетворення мануфактурних підприємств у складні механізовані системи, що вимагають наукових методів управління, прогресуюче ускладнення соціальної структури і подальша якісна зміна способу соціальної детермінації. При цьому теорія соціального управління як соціального інституту, що забезпечує систематичний регулюючий вплив на соціум і його системно-структурні елементи з метою їх упорядкування та організації, контролю за діяльністю соціальних суб'єктів і прогресивного розвитку суспільних відносин на основі об'єктивних соціальних закономірностей, являє собою закономірну зміну певних парадигм. До таких парадигм відносять класичну, некласичну і постнекласичну. Їх зміна є необхідним наслідком зміни способу соціальної детермінації при переході від однієї фази техногенної цивілізації до іншої. Елементний склад класичної парадигми соціального управління включає організаційну структуру об'єкта управління, економічний критерій ефективності управління, технологічний детермінізм, механіцизм, наукову організацію праці, формальну бюрократію, стандартизацію та раціоналізацію, функціоналізм. Некласична парадигма соціального управління оперує поняттями суб'єктивної мотивації, творчої діяльності, неформальної структури як частини об'єкта управління, гармонізації спільної діяльності соціальних груп, соціально-психологічний метод управління, психологічний детермінізм. У свою чергу, постнекласична парадигма включає децентралізацію, самоорганізацію і саморефлексію як панівний метод соціального управління, коригуючий характер керуючого впливу, синергізм при оцінці ефективності соціального управління, поліваріантність стратегій соціального розвитку [2, с. 6].

Якщо звернутися до досвіду розвитку соціальних відносин в нашій державі протягом останнього століття, то можна побачити поступову зміну вказаних парадигм соціального управління. Притаманна 20–30 рокам минулого століття

увага до наукової організації праці, технологічного детермінізму, характерна для класичної парадигми соціального управління, поступово змінюється у 60–70 роках зростанням ролі соціально-психологічних факторів, підвищеною увагою до професійної та інших типів мотивації тощо. Разом з тим, парадигми соціального управління, притаманні досвіду нашої держави, мали суттєву відмінність порівняно із моделями Західної Європи та Сполучених Штатів Америки. Сутність такої відмінності полягала у пріоритеті потреб держави та знеціненні особистісних потреб індивіда. Панування державної власності на засоби виробництва обумовило відсутність економічного підґрунтя для розвитку екзистенціальних потреб наших співвітчизників: будучи практично єдиним роботодавцем, держава, з одного боку, забезпечувала задоволення базових матеріальних інтересів індивідуумів, які додержувалися певного, єдино правильного, способу життя, а з іншого – переслідувала, використовуючи і засоби кримінального покарання, тих, чия поведінка відрізнялася від загальноприйнятої. Тому західні держави мали безумовно більш сприятливі умови для розвитку демократичних відносин: відсутність державної монополії на засоби виробництва дозволила не лише сформувати конкурентне середовище, яке, як відомо, слугує підґрунтям для розвитку демократичних відносин у суспільстві, а й забезпечити розвиток плюралізму у державному житті. У той же час ще 30 років тому у науковому журналі “Правознавство” у статті за назвою “XXVI з’їзд КПРС і питання соціального управління” впевнено зазначалося, що провідним принципом радянського соціального управління, юридично закріпленим у Конституції СРСР, є керівна роль комуністичної партії, роль якої у житті суспільства постійно зростає. Соціальне управління за такої моделі розумілося як здійснювана на основі існуючих об’єктивних закономірностей з метою побудови комунізму організуюча діяльність державних і громадських органів під керівництвом комуністичної партії. Принцип партійного керівництва у радянському соціальному управлінні визначав політичну сутність всіх інших принципів вказаного виду управління, забезпечував їх повну відповідність марксистсько-ленінській теорії [3, с. 3–5]. За таких умов ані радянська наука, ані практика не мали змоги використовувати увесь інструментарій, вироблений теорією управління, оскільки хибно визначена мета (побудова комунізму) не давала можливості об’єктивно визначати ефективність тих чи інших засобів, форм та методів, що використовувалися в соціальному управлінні того періоду.

Разом з тим з моменту набуття нашою державою незалежності державоцентристська модель соціального розвитку поступово поступається місцем моделі людиноцентристській, заснованій на пріоритеті прав, свобод та інтересів людини. Відмова від однопартійної системи з її домінантою підкорення особистих інтересів інтересам суспільства сприяла поліваріантності розуміння як сутності соціального управління, так і його спрямованості. Модель “людина для держави”, що активно впроваджувалася у масову свідомість за часів СРСР, досить повільно змінювалася на модель “держава для людини”, притаманну більш демократичним суспільствам. Як відомо, демократія як форма держави і державного правління базується на визнанні народу як джерела влади, його прав брати участь у державних справах, на забезпеченні громадянських прав і свобод, передбачає наявність механізму реальної здатності більшості соціуму (народу) здійснити свою волю за допомогою держави або безпосередньо, впливати на політичне, економічне і духовне життя суспільства [4, с. 44]. Значний вплив на вказані процеси справили події, пов’язані з політичною кризою 2013–2014 років, коли завдяки зусиллям громадянського суспільства вдалося відновити функціонування неспроможних виконувати свої

завдання правоохоронних органів, Збройних Сил України та інших суб'єктів Воєнної організації держави. Індикаторами, які свідчать про існування людиноцентристської моделі, є, на нашу думку, прозорість діяльності органів державної влади, існування дієвого механізму контролю за їх роботою, у тому числі громадського, ступінь досконалості системи юридичної відповідальності посадових осіб за порушення правових норм, наявність різноспрямованих за політичною орієнтацією засобів масової інформації та відсутність цензури. Вказані індикатори притаманні постнекласичній парадигмі соціального управління, за якої характерні поліваріантність та децентралізація.

Водночас, як свідчать численні дослідження авторитетних міжнародних організацій, рівень розвитку демократичних відносин в нашій державі протягом останніх років має тенденцію до погіршення. Так, за рейтингом демократії країн світу Democracy Index–2015, Україна посіла 88 місце серед 167 держав, погіршивши свої показники, порівняно з 2010 роком, практично за всіма пунктами. У 2010 році Україна займала 67 місце й перебувала в категорії так званих “неповноцінних демократій”, а з 2011 року вона потрапила в перший рядок в сегменті “гібридних режимів” (за яких громадські свободи дотримуються лише частково), де і продовжує перебувати до теперішнього часу. Зазначене свідчить про те, що система державного управління в Україні досі перебуває в перехідному стані – від орієнтованої на потреби держави до орієнтованої на потреби людини.

У Стратегічному оборонному бюлетені України, введеному в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016, посилення зв'язків з громадянським суспільством визначено як стратегічна ціль оборонної реформи. Воєнною доктриною України, затвердженою Указом Президента України від 24 вересня 2015 року №555/2015, введено поняття стратегічних комунікацій як скоординованого і належного використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави. Здійснення стратегічних комунікацій визначено як одну з основ кризового реагування на воєнні загрози та недопущення ескалації воєнних конфліктів.

Разом з тим, необхідно виокремити декілька проблем у сфері правового регулювання, які перешкоджають створенню ефективної системи взаємодії Збройних Сил України і громадянського суспільства. Насамперед, це численні прогалини у правовому підґрунті такої взаємодії. Так, не зважаючи на закріплення у Законі України “Про Збройні Сили України” принципу гласності, відкритості для демократичного цивільного контролю, механізм такого контролю залишається недостатньо розробленим. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” є рамковим за своєю сутністю, а до кола суб'єктів цивільного контролю ним віднесено велику кількість органів (організацій) зі значними відмінностями у правовому статусі (Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, судові органи, органи прокуратури, засоби масової інформації тощо). Отже, єдиного для них механізму цивільного контролю існувати не може, оскільки для кожного з означених суб'єктів участь у системі демократичного цивільного контролю буде мати свої властивості. Це потребує розвитку правового регулювання, окремого для кожного суб'єкту цивільного контролю. Заслуговує на увагу, що у розвиток Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” прийнято Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань (його затверджено Указом Президента України



від 14 лютого 2015 року № 84/2015). Особливості парламентського контролю над Воєнною організацією держави знайшли своє закріплення, зокрема, у главі 31 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Однак контроль, суб'єктами якого є "громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів", не має достатнього правового механізму реалізації. Враховуючи, що діяльність Збройних Сил України, особливо у сучасний період проведення антитерористичної операції, має свою специфіку, пов'язану з віднесенням багатьох відомостей до інформації з обмеженим доступом, створення універсального та єдиного для всіх об'єктів контролю механізму уявляється нам неможливим. Разом з тим, безумовно, перекладання компетенції щодо нормотворчої діяльності в цій сфері на самого об'єкта контролю – Збройні Сили України – було б недоцільним внаслідок існування тенденцій корпоративного суб'єктивізму, притаманного кожній великій мілітаризованій структурі. Виходом з такої ситуації могло б стати затвердження Положення про громадський демократичний цивільний контроль за Збройними Силами України рішенням Ради національної безпеки і оборони України, до компетенції якої у тому числі віднесено координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, з наступним затвердженням указом Президента України.

При цьому слід сказати, що за ступенем відкритості для взаємодії Збройні Сили України можуть бути визнані одним із найбільш прозорих для громадськості державним інститутом. Разом з тим, скласти враження про продуктивність сумісної з громадськістю роботи вкрай важко, оскільки її системний аналіз, на жаль, не здійснюється. Наслідками цього стає те, що ті ж самі питання неодноразово виносяться на порядок денний численних консультативних органів, але їх рекомендації найчастіше не знаходять свого практичного втілення. Безумовно, впровадження державних закупівель під час бойових дій для потреб Збройних сил України через електронну систему ProZorro було одним із прикладів результативності співпраці Воєнної організації і громадськості, але, на жаль, в інших сферах діяльності Збройних Сил України співпраця з громадськістю не знаходить свого достатнього, з урахуванням викликів часу, правового закріплення. Так, вже більше року не може здобути свого законодавчого підґрунтя діяльність, охоплена проектом цивільно-військового співробітництва [5].

Зміна парадигми державного управління в Україні є наслідком зміцнення демократичних відносин, однак вони перебувають у стадії становлення, що потребує кропіткої роботи, спрямованої на реалізацію закріплених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина у різноманітні суспільні відносини. Особливо важливим елементом такої роботи є втілення демократичних принципів у діяльність Збройних Сил України, на які покладено захист територіальної цілісності і незалежності нашої держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Серкина Н.Е. Парадигма социального управления в теории и практике социальной модернизации : диссертация ... кандидата философских наук : 09.00.11. / Серкина Надежда Евгеньевна – Йошкар-Ола, 2005. – 173 с.

3. XXVI съезд КПСС и вопросы социального управления // Правоведение. – 1982. – № 1. – С. 3–13.

4. Федик С.Є. До характеристики тлумачення Конвенції про захист прав і основних свобод людини, здійснюваного Європейським судом з прав людини // Права людини і Україна: Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. Серія 1. Дослідження і реферати. Вип. 2. – Львів: Світ, 1999. – С. 43–46.

5. Шопіна І.М. Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України: проблеми правового регулювання // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції “Розвиток юридичної науки: проблеми і перспективи” (м. Кошице (Словаччина), 3–6 травня 2016 року) – С. 79–80.

Отримано 28.09.2016