

Сокурєнко В. В.,*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОННОГО СЕКТОРА: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано норми національного законодавства, якими врегульовано відносини у сфері оборони, що надало можливість здійснити аналіз поняття «кадрове забезпечення оборонної сфери». Виокремлено ознаки цього поняття й акцентовано увагу на проблемності законодавчого розуміння цієї дефініції.

Ключові слова: оборона, безпека, кадрове забезпечення, комплектування особовим складом, ротація, професійна підготовка.

Постановка проблеми. Незважаючи на те що на сьогодні в Україні розробляється досить багато нормативно-правових і підзаконних актів, які стосуються реформування сектора безпеки й оборони з метою створення армії належного професійного рівня, є низка питань у сфері кадрової політики, що нині не вирішені. Так, у Стратегічному оборонному бюлетені зазначається, що складові сектора безпеки й оборони України мають систему управління, яка загалом здатна забезпечити виконання властивих їм завдань. Разом із тим законодавче визначення єдиної системи управління сектора безпеки й оборони України не завершено [1]. Потребують унормування питання щодо проходження громадянами України військової служби за контрактом і в резерві з урахуванням завдань і заходів, що проводяться у Збройних Силах України, нормативного врегулювання альтернативних джерел покриття потреб сил оборони в офіцерських кадрах тактичного рівня тощо [2].

Загальні питання дослідження державної кадрової політики у сфері оборони частково відображено в дослідженнях таких учених: О.М. Бандурки, О.В. Данчева, С.П. Гнезділової, А.М. Медведя, І.Ф. Корж, О.І. Сивака, Ю.М. Швалб та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Збройні Сили України», комплектування Збройних Сил України здійснюється за рахунок формування особового складу з військовослужбовців і працівників Збройних Сил України, які є громадянами України. Окремі посади працівників Збройних Сил України можуть комплектуватися громадянами, які проходять альтернативну (невійськову) службу в порядку, визначеному законом [3]. У теоретичному плані комплектування Збройних Сил (далі ЗС) – це прийнята в державі система забезпечення потреби сил оборони в особовому складі. Важливим у цьому аспекті є те, що якість і рівень повноти укомплектованості військ (сил) безпосередньо впливає на виконання поставлених завдань за призначенням, а повнота надходження людських ресурсів досягається завдяки чіткій відповідності заздалегідь визначених потреб ЗС в особовому складі та спроможності їх задоволення. Що стосується вирахування оптимальної кількості ЗС, то вона реалізується за такими показниками: призначенням ЗС, їхніми стратегічними завданнями відповідно до воєнно-політичного курсу держави; рівнем військових потенціалів країн регіону; географічними умовами країни (розмір території, довжина сухопутних і морських кордонів, рельєф поверхні); тенденціями розвитку міжнародної воєнно-політичної обстанов-

ки; характером імовірних військових конфліктів; станом економіки й мобілізаційних ресурсів держави [4].

Аналіз військового законодавства свідчить, що, у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, на сьогодні відбувається постійне скорочення їхньої кількості. Якщо станом на початок 2011 р. особовий склад ЗС України налічував 245 тис. чоловік, то на кінець року – 192 тис., із них 144 тис. – військовослужбовці. Загалом протягом року було скорочено 53 тис. осіб, із них 36 тис. – військовослужбовці. У 2012 р. в лавах ЗС України налічувалося вже 184 тис. осіб (139 тис. військовослужбовців), а у 2013 р. цей показник дорівнював 165,5 тис. і 120,9 тис., відповідно. Тобто, як убачається з викладеного, відповідно до визначених державних програм, відбувається скорочення особового складу ЗС України, однак не існує жодного обґрунтування (з урахуванням вищезазначених показників), які на це існують причини: чи саме така кількість особового складу є оптимальною для Збройних Сил України з погляду наявності в державі боєздатної, професійної армії; чи саме така кількість осіб підпадає під скорочення; чи під скорочення підпадає більше військовослужбовців, аніж інших осіб персоналу ЗС України.

Водночас, відповідно до проведених у ЗС України попередніх розрахунків, їхня кількість з урахуванням виконання визначених у концептуальних документах з питань воєнної безпеки завдань повинна становити приблизно 240 тис. осіб [1].

На сьогодні комплектування сил оборони України здійснюється за такими принципами: призовним (строковим, обов'язковим), кадровим і контрактним. Але на практиці чинна система кадрового забезпечення ЗС України виявилась недостатньо ефективною в питаннях комплектування армії особовим складом, здатним якісно виконувати свої функції щодо захисту держави в сучасних умовах [5, с. 94]. Одним із способів вирішення завдань кадрового забезпечення оборонної сфери, а також з метою підвищення рівня боєздатності військ і значного зменшення термінів приведення в готовність до виконання завдань за призначенням було рішення планомірного переходу комплектування ЗС України виключно військовослужбовцями за контрактом [6]. У зв'язку з чим у 2010 р. планувалося повністю скасувати призов громадян на строкову військову службу й перейти до комплектування ЗС виключно військовослужбовцями за контрактом. Однак критичне фінансове та матеріально-технічне забезпечення ускладнювали реалізацію зазначених заходів, і наступним терміном відмови від призову громадян на строкову службу й комплектування ЗС України виключно на контрактній основі було визначено 2014 р. Але окупація території Автономної Республіки Крим і проведення антитерористичної операції на сході країни змусили керівництво державитасуб'єктіввладнихповноважень,якіздійснюютьпублічне адміністрування оборонною сферою, відмовитися від запланованої програми.

Розглядаючи питання комплектування ЗС України, не можна не зупинитись на такому принципі підбору кадрів, як професіона-

лізм, розвиток якого залежить значною мірою від престижу професії в суспільстві, що створює підґрунтя для інтенсивного формування особистих підходів до професійної майстерності. Саме принцип професіоналізму М. Кравчук покладає в основу напрямів розвитку ЗС України: наявність чітко розробленої Воєнної доктрини України – гарантія державної політики у сфері військової діяльності; надання пріоритету якості у функціонуванні Збройних Сил; спеціалізація військових формувань залежно від бойового призначення; безперервна практична модернізація армії; висококваліфікована підготовка професійного командного складу [7].

Саме запровадження тенденції переходу до проходження військової служби за контрактом і було покликано зробити з військовослужбовців справжніх професіоналів своєї справи. Поряд із цим варто зазначити, що ставлення в теорії та практиці до запровадження контрактної форми набору на військову службу також визначається соціальними й політичними міркуваннями, рівнем правової свідомості.

Наступним елементом питань кадрового забезпечення оборонного сектора є **ротація персоналу**, що спрямована на максимальне використання його потенціалу для виконання службових обов'язків. Поняття «ротація» походить від латинського «rotatio» – обертання, обертальний рух. У словнику термінів і понять із державного управління «ротація кадрів» визначається як горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах у структурних підрозділах, у яких вони працюють, та інших органах (у тому числі різного територіального розташування) з метою: а) набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар'єрного просування; б) підвищення ефективності їхньої роботи; в) подолання корупційних явищ у сфері державної служби. Згідно з Концепцією кадрової політики у Збройних Силах України, на період до 2017 р. «ротація кадрів – процедура планомірної зміни службової діяльності шляхом переміщення персоналу на відповідні посади з метою підвищення його кваліфікації та набуття досвіду або більш доцільного використання» [2]. Переміщення військовослужбовців по службі є основним елементом управління кар'єрою військовослужбовця, тобто заходів, які проводяться кадровими органами щодо планування, мотивації, супроводження та контролю кар'єрного зростання персоналу відповідно до цілей, потреб і можливостей Збройних Сил і конкретної особи [2].

Військовослужбовці, які набули необхідного досвіду й досягли відповідних оцінних показників діяльності на посаді, а також мають найвищий показник рейтингу, можуть розглядатись до призначення на вищі посади. Отже, професійна ротація є інструментом підвищення ефективності службової діяльності військового персоналу та його оновлення. На сучасному етапі ротація є одним із елементів управління кар'єрою військовослужбовців у системі кадрового менеджменту централізованого типу. Найбільш активно елементи ротації почали застосовуватися серед посадових осіб керівної ланки Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України. Це зумовлено насамперед тим, що більшість осіб вищого офіцерського складу ЗС України на сьогодні мають оперативну-стратегічний рівень підготовки та величезний досвід безпосередньої діяльності у військах, тобто наявні практичні навички й вміння, що, у свою чергу, дає змогу проводити ротацію з метою більш ефективного використання в службовій діяльності без додаткової підготовки, змінювати окремі види діяльності (на командних, штабних посадах, посадах із технічного або логістичного забезпечення тощо).

З метою якісного кадрового забезпечення сил оборони професійно підготовленим персоналом, під час ротації необхідно враховувати таке:

– при просуванні по службі перевага має надаватися особам, які мають значний позитивний професійний досвід роботи на аналогічних або попередніх посадах;

– під час ротації всі категорії військовослужбовців повинні давати свою згоду в письмовій формі з метою дотримання прозорого відбору кандидатів на посади та правового захисту військовослужбовців;

– пріоритетними під час ротації є підвищення ефективності діяльності органів військового управління та військових підрозділів, раціональність використання персоналу.

Об'єктивне й повне дослідження проблем кадрового забезпечення сфери оборони, яке досить тісно пов'язане з такими елементами, як комплектування та ротація персоналу, неможливе без вивчення питання діяльності атестаційних комісій, які забезпечують розгляд справ щодо призначення на посаду чи присвоєння чергового військового звання відповідного кандидата після завершення певного етапу військової кар'єри. На сьогодні атестаційні комісії діють на постійній основі у відповідному структурному підрозділі і складаються зі службових чи посадових осіб, котрі обіймають посади в ньому. Свого часу в Концепції кадрової політики у Збройних Силах України зазначалося, що «командирами (начальниками) органів військового управління та військових частин допускається необ'єктивна оцінка службової діяльності підлеглих військовослужбовців під час їх атестування. Зазначена проблема потребує комплексного підходу до її вирішення із застосуванням незалежних форм та методів оцінювання» [2]. Вирішення цієї проблеми вбачаємо в запозиченні досвіду США щодо діяльності таких комісій. Так, для максимального забезпечення об'єктивності під час відбору офіцерів ЗС для присвоєння військових звань і надання оцінки діяльності військовослужбовців після закінчення певних етапів їхньої кар'єри у США існує добре відрегульована система відбіркових комісій [8, с. 62]. Засідання цих комісій відбувається у міру необхідності (приблизно один раз на рік) і скликаються відповідальним представником уряду, який курує відповідний вид ЗС на політичному рівні. Для кожного роду військ та з урахуванням специфіки військових підрозділів створюються окремі відповідні комісії, до складу яких входять як мінімум 5 діючих офіцерів ЗС, обраних методом випадкового відбору з наданих командирами підрозділів списків кандидатур. При цьому військові звання офіцерів, які є членами комісії, повинні бути вищими за військові звання офіцерів-кандидатів. Важливим із погляду об'єктивності є той факт, що одна й та сама особа не може бути членом комісії два рази підряд. По-друге, часто члени комісії знайомляться між собою вже під час засідання комісії. І, по-третє, зміст інформації про кандидатів базується виключно на матеріалах їхніх особових справ, які надаються членам комісії для ознайомлення не пізніше ніж за 30 днів до початку роботи комісії. Такий час надається для того, щоб кандидати на посаду чи присвоєння чергового звання мали час виправити або ж поновити особисті дані. За результатами засідання та голосування комісія надає свої рекомендації відповідальному представникові уряду, який, у свою чергу, або передає їх на затвердження Президенту США, або ж повертає комісії для уточнення певних нюансів, причому він не має права впливати на рекомендації комісії за прийнятим рішенням. У зв'язку з викладеним, вважаємо, що саме запровадження подібної системи діяльності атестаційних комісій у сфері оборони сприятиме створенню нової, професійної та боєздатної армії.

Кадрова робота в будь-якій сфері публічного управління не обходиться без такого напрямку у своїй діяльності, як **підготовка кадрів**, яка на сьогодні є чи не найбільш актуальним питанням щодо

ефективного забезпечення й використання кадрового потенціалу сил оборони для виконання функцій щодо захисту незалежності й територіальної цілісності нашої держави. Підготовка кадрів для ЗС відбувається двома шляхами: спеціальна підготовка професійних військових (офіцерського складу та військовослужбовців військової служби за контрактом) і підготовка в межах строкової (призовної) служби громадян України. Реформування ЗС України, створення професійної армії висуває нагальну потребу вдосконалення чинної системи підготовки військовослужбовців як однієї з визначальних складових кадрової політики та вирішального фактора підвищення боєздатності сил оборони. Основу підготовки військ (сил) становить кардинальне підвищення якісних параметрів за рахунок подальшого вдосконалення форм і методів їхнього навчання й підготовки до виконання завдань за бойовим призначенням з огляду на нові функціональні структури ЗС України та можливі форми й способи їхнього застосування в імовірних військових конфліктах. Оцінюючи кадрової політики ЗС України, фахівці відзначили, що, незважаючи на певні позитивні зміни, що сталися в результаті перших кроків реформування, існують певні проблеми щодо підготовки кадрового потенціалу. Так, потребує подальшого вдосконалення зміст підготовки та підвищення кваліфікації військових фахівців усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до державних вимог і досвіду підготовки військ (сил), їхнє застосування в операціях із підтримання миру й безпеки, локальних конфліктах і війнах та підходів, прийнятих у передових країнах світу, а також у зв'язку з переходом системи вищої освіти України на підготовку фахівців за схемою «бакалавр – магістр». Залишається недостатньою практична готовність випускників вищих навчальних закладів і навчальних центрів до виконання обов'язків за призначенням. Крім того, остаточно не сформована багаторівнева система підготовки сержантського і старшинського складу військової служби за контрактом, а якість індивідуальної підготовки військовослужбовців у військах (силах) та органах військового управління, особливо з питань практичної підготовленості до виконання завдань за призначенням, є недостатньою [2]. А тому виникає необхідність запровадження нових підходів до підготовки військовослужбовців, оскільки життя вимагає системи сучасних поглядів, принципів і пріоритетів щодо формування оптимального й стабільного кадрового складу сил оборони, де під оптимальністю розуміється науково визначена необхідна кількість військово-навченого персоналу для виконання визначених завдань, а під стабільністю – сталі, військово-службові відносини, а також етика поведінки військовослужбовців. Військовослужбовці мають бути захищені від довільних рішень щодо їхнього службового становища та незалежності від конкретної особи керівника (начальника) або організаційно-штатних змін і перебудов. Крім того, для запровадження ефективної системи підготовки кадрів доцільно використовувати досвід зарубіжних країн із цього питання. Так, наприклад, у США вступ до військових училищ передбачає процес відбору й оцінювання претендентів не лише за загальними критеріями, а й на політичному рівні. Усі члени Конгресу і Сенату США мають право рекомендувати до 10 претендентів на вступ, яких відбирають шляхом проведення місцевих конкурсів. До сотні претендентів має право відрекомендувати Президент із тих, у кого хоча б один із батьків знаходиться на дійсній військовій службі, і п'ятьох кандидатів Віце-президент. Ще певну кількість місць виділяють для військовослужбовців діючої армії та дітей батьків, нагороджених Орденом Пошани [8, с. 56]. Указаний процес, справді, є цікавим, оскільки така система відбору кадрів забезпечує досить ефективний відбір найбільш перспективних претендентів.

Висновки. Отже, вважаємо, що кадрове забезпечення оборонної сфери України – це напрям діяльності суб'єктів публічного адміністрування сферою оборони України, спрямований на реалізацію цілей і завдань кадрової політики у сфері оборони стосовно добору, планування, підготовки, розстановки й раціонального використання кадрів. Вирішення питань кадрового забезпечення оборонного сектора України насамперед пов'язується із забезпечення на певних посадах необхідної кількості професійного персоналу, який має досвід для вирішення завдань оборони, а саме: розвитку оборонних можливостей, участі у військових операціях, здійснення функцій управління та командування.

Література:

1. Стратегічний оборонний бюлетень України, схвалений Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
2. Концепція кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2017 року : Наказ Міністерства оборони України від 04 грудня 2013 р. № 843 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>.
3. Про Збройні Сили України : Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1934-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року» : Указ Президента України від 22 червня 2004 р. № 670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/670/2004>.
5. Медвідь А.П. Шляхи удосконалення кадрового менеджменту в Збройних Силах України / А.П. Медвідь // Інвестиції: практика та досвід : зб. наук. пр. – К. : Вид-во ДКС Центр, 2009. – № 23. – С. 93–96.
6. Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 348/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348/2002>.
7. Кравчук М.В. Правові основи будівництва національних Збройних Сил України в 1914–1993 рр. (орг. структура, штати) : Історико-правове дослідження / М.В. Кравчук. – Івано-Франківськ, 1997. – 292 с.
8. Воспитание добродетельности и борьба с коррупцией в оборонном секторе // Сборник примеров (компендиум) положительного опыта. – Женева-Киев, 2010. – 384 с.

**Сокуренько В. В. Некоторые вопросы кадрового обеспечения оборонного сектора: теория и практика при-
менения**

Аннотация. В статье осуществлен анализ норм национального законодательства, которыми урегулированы отношения в сфере обороны, что позволило проанализировать понятие «кадровое обеспечение оборонной сферы». Выделены признаки данного понятия и акцентировано внимание на проблемности законодательного понимания данной дефиниции.

Ключевые слова: оборона, безопасность, кадровое обеспечение, комплектование личным составом, ротация, профессиональная подготовка.

Sokurenko V. Some issues of staffing defense sector: theory and practice

Summary. In this scientific article the analysis of national law which regulated relations in defense, which allowed the author to analyze the concept of “staffing defense sector”. The author singles out features of this concept and the attention is focused on the understanding of the problematic legal definition.

Key words: defense, security, staffing, manning, rotation, training.