ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МЕЛЬНИК СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.95:342.726–053.2(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ С. М. Мельник

Науковий консультант: Кагановська Тетяна Євгеніївна, доктор юридичних наук, професор

Харків – 2019

АНОТАЦІЯ

Мельник С. М. Адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2019.

Дисертація є однією з перших у вітчизняній юридичній доктрині комплексних наукових праць, у якій на монографічному рівні викладено результати дослідження проблематики реалізації існуючих адміністративно-правових засад організації функціонування суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки та оборони України.

У роботі викладено історичні аспекти формування системи суб'єктів військового управління на теренах України. Запропоновано періодизацію етапів формування системи суб'єктів військового управління на теренах нашої держави.

Визначено, що розвиток національної військово-управлінської системи у різні історичні епохи відбувався за умов жорсткої внутрішньої політичної боротьби, намаганням сусідніх з Україною держав позбавити українців державотворчої надії, відкритого збройного протистояння з ворогами. Функціонування сучасної системи суб'єктів військового управління уособлює кращі історичні традиції розбудови військової організації на теренах України та спрямована на забезпечення цілісності і недоторканості державних кордонів, захисту національних інтересів українського народу від викликів і загроз сьогодення.

На підставі аналізу доктринальних підходів до з'ясування сутності державного управління в цілому, охарактеризовано військове управління як

різновид державного, підкреслено важливість соціального значення військового управління для життєдіяльності суспільства і держави. Детально викладено систему принципів військового управління, визначено їх правову природу, особливості і регуляторний потенціал. Наведено розгорнутий доктринальний аналіз адміністративних повноважень вищих суб'єктів державної влади у сфері військового управління. Зокрема визначено специфіку повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України і головного суб'єкта адміністративно-управлінського впливу на всію систему військового управління держави. Також виокремлено специфіку управлінських потенціалів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, міністра оборони та інших органів і посадових осіб системи військового управління.

Розкрито складність організаційно-функціональної будови системи суб'єктів військового управління України. Встановлено, що фундаментальну її основу становлять Збройні Сили України, які у взаємодії з іншими військовими формуваннями виконують специфічні завдання із забезпечення національної безпеки і оборони держави та наділені для цього відповідними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. На основі аналізу та співставлення норм чинного законодавства зроблено висновок про те, що система суб'єктів військового управління складається з органів військового управління й військового командування. Проте, у законодавчих актах не наводиться їх вичерпна кількість, а лише міститься неповний, нечіткий і непослідовний перелік цих суб'єктів.

У роботі також системно викладено результати аналізу законодавчого забезпечення функціонування системи органів військового управління в Україні. Встановлено, що функціонування суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони регламентується значною кількістю актів національного законодавства. У зв'язку з цим запропоновано виокремлювати кілька рівнів законодавчого регулювання: найвищий (конституційний), вищий (у межах якого регулювання здійснюється на рівні законів України як актів, що мають вищу юридичну силу після Основного

Закону), підзаконний (регламентація організації й функціонування суб'єктів військового управління на рівні підзаконних нормативно-правових актів). Доведено, що більшість нормативних актів спрямовані на уномування адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, а також врегулювання питань реалізації такого статусу за ординарних умов і в умовах особливих правових режимів. Також акти регулюють аспекти організації, функціонування, комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення соціально-правових гарантій військовослужбовців, працівників інших військових формувань та членів їх сімей, гарантування законності, правопорядку й дисципліни в системі військового управління, мобілізаційну підготовку та ні.

Проаналізовано компетенцію суб'єктів військового управління у секторі національної безпеки й забезпечення обороноздатності. Запропоновано дефініцію категорії «компетенцію суб'єктів військового управління у секторі національної безпеки й забезпечення обороноздатності» як систему передбачених нормативно-правовими актами владних повноважень, якими держава наділяє цих суб'єктів з метою виконання ними передбачених законодавством функцій. Структура компетенції суб'єктів військового управління в означеній вище сфері представлена загальним і спеціальним предметом відання та повноваженнями. Загальним предметом відання є національна безпека як стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності України, її демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних і потенційних загроз а також обороноздатність як потенційна можливість держави шляхом використання наявних ресурсів здійснювати її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Спеціальний предмет відання становить сфера спеціалізації (призначення) кожного суб'єкта військового управління. Запропоновано та розкрито авторську модель класифікації компетенції суб'єктів військового управління в залежності від їх політико-правового статусу, рівня субординації, умов і режиму функціонування, територіально-просторових меж здійснення

компетенції, від тривалості у часі, від характеру управлінських рішень, від особливостей залучення громадськості й інститутів громадянського суспільства до розробки управлінських рішень суб'єктів військового управління.

У дисертації наведено результати аналізу адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління. Виокремлено і обґрунтовано сутність шістьох основних форм адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління пропонуємо вважати: 1) адміністрування міжвідомчої координації суб'єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони; 2) здійснення спеціальних потенційно небезпечних для цивільного населення заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань; 3) адміністрування управління розвідувальною діяльністю; 4) утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління; 5) адміністрування організації і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності; 6) сприяння в налагодженні ефективного режиму співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями, державами, які є партнерами у вирішення регіональних і субрегіональних безпекових загроз, спеціальними військово-політичними блоками, міжнародними антикорупційними організаціями. Доведено, що адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління відбувається здебільшого позапланово, з урахуванням оперативно-тактичної необхідності, що формується на конкретний момент часу та реалізується на підставі застосування суб'єктами військового управління статусних повноважень, передбачених в актах, що визначають роль конкретного суб'єкта управління в загальнодержавній системі забезпечення обороноздатності.

Розкрито сутність та наведено особливості актів військового управління. Конкретизовано, що акти військового управління являють собою особливий вид актів-документів, які видаються з дотриманням відповідної процедури суб'єктами військового управління в межах їх компетенції, спрямовані на розвиток положень чинного законодавства з метою встановлення, зміни чи

скасування (припинення) норм права або правовідносин у сфері національної безпеки й оборони держави і які є обов'язковими для реалізації всіма суб'єктами, на яких вони розраховані. Запропоновано класифікацію актів військового управління на нормативно-правові (правотворчі) та індивідуальні (правозастосовні). Доведено, що у переважній більшості випадків правозастосовні акти військового управління можуть мати не лише письмову, але й усну або конклюдентну форму. Характерними ознаками актів військового управління є державно-владний, зобов'язальний характер, спрямованість на встановлення, зміну чи припинення правовідносин, ухвалення (видання) в особливому порядку органами військового управління або їх посадовими особами, спрямовані на повне виконання актів законодавства, предмет правового регулювання актів військового управління становить упорядкування життя, побуту, службово-бойової діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань.

У дисертаційному дослідженні наведено результати аналізу комплексу аспектів, які характеризують досвід функціонування суб'єктів військового управління в аспекті реалізації державної політики забезпечення національної безпеки та оборони у зарубіжних країнах. Зокрема, розкрито особливості національних моделей адміністрування діяльності суб'єктів військового управління по забезпеченню національної безпеки і оборони у державах Північної Америки (Сполучені Штати Америки, Канада), Азіатського регіону (Японія, Китайська Народна Республіка, Південна Корея, Казахстан, Індія), Європейського континенту (Польща, Чехія, Німеччина, Франція, Італія, Великобританія, Англія, Швейцарія). Окремо проаналізовано відповідний досвід Ізраїлю. Особливу увагу приділено висвітленню функціонального навантаження Збройних Сил вказаних держав у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони. Зазначено, що модель національної безпеки і оборони в зарубіжних державах формувалася з урахуванням історичних особливостей державотворення і специфіки внутрішніх і зовнішніх загроз.

Проаналізовано сучасний стан і перспективи співпраці суб'єктів військового управління України з Північноатлантичним альянсом та Європейським Союзом. Зокрема, на основі аналізу змісту і практики реалізації двосторонніх договірних зобов'язань між Україною і НАТО наведено основні адміністративні форми взаємодії суб'єктів військового управління України і НАТО: 1) консультації з питань внутрішньодержавної і євроатлантичної безпеки, запобігання і врегулювання збройних конфліктів, управління кризами, загальної політики підтримання миру, проведення гуманітарних операцій, питання щодо нерозповсюдження ядерної біологічної та хімічної зброї; 2) військове співробітництво з метою активізації оборонної реформи України та проведення спільних військових навчань; 3) інституційне співробітництво, що передбачає створення управлінських інституцій двосторонньої військово-політичної взаємодії між Україною і НАТО. Наведено основні напрями реформування Збройних Сил України з урахуванням змісту Комплексного пакету допомоги з підтримки України з боку НАТО. Особливу увагу приділено перспективам адміністрування доброчесності й викорінення корупційних ризиків у системі Збройних Сил, а також впровадженню у функціонування Української армії стандартів НАТО («STANAG»).

Висвітлено вплив на функціонування Збройних Сил України та інших елементів Сектору безпеки і оборони держави стану двостороннього співробітництва України з Європейським Союзом. У контексті реалізації положень Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу розкрито перспективи співробітництва силових структур України з інституціями Європейського Союзу у напрямі забезпечення національної безпеки та оборони держави. Окремо акцентовано увагу на розвиткові адміністративної взаємодії між Україною і Європейським оборонним агентством, а також формуванні спільної оборонної політики України та Європейського Союзу у рамках реалізації програми Постійного структурованого співробітництва України і ЄС («PESCO»). Наведено чинники гальмування співробітництва Збройних Сил України з оборонними інституціями ЄС. Один із найбільш важливих таких

чинників – недосконалість адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони держави.

З урахуванням результатів комплексного аналізу адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління як інституцій забезпечення національної безпеки і оборони України у дисертації викладено авторські пропозиції щодо удосконалення актів національного законодавства, які регулюють означену сферу відносин і, зокрема, Закон України «Про Збройні Сили України». Так, запропоновано на законодавчому рівні розширити перелік базових засад діяльності Збройних Сил України у частині налагодження адміністративної співпраці з НАТО і ЄС, збільшити ступінь субординаційної самостійності органів військового управління в частині забезпечення розвитку інтегративних зв'язків Збройних Сил України і інституцій Європейського Союзу, закріпити на законодавчому рівні особливі вимоги до змісту актів військового управління Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних Сил України. Також обґрунтовано доцільність розробки і затвердження на рівні рішення Ради національної безпеки і оборони України спеціального документу, який би визначав модель адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління держави. З метою удосконалення системи підготовки військових юристів викладено пропозицію щодо запровадження нової моделі організації підготовки кваліфікованих юридичних кадрів для потреб Збройних Сил України та інших силових структур. Пропозиції з удосконалення законодавства мають на меті не лише формальне «осучаснення» чинного законодавства з огляду на реалії і тенденції розвитку геополітичного і безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а й створення умов для практичного удосконалення регуляторної дії актів адміністративного управління суб'єктів військового управління задля забезпечення ефективності процесу підтримання високого рівня обороноздатності держави та протидії загрозам національної безпеки.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, військове управління, суб'єкти військового управління, оборона України, національна безпека України, Збройні Сили України, компетенція суб'єктів військового управління, акти суб'єктів військового управління, адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління, Організація Північноатлантичного договору, Європейський Союз.

ABSTRACT

Melnyk S. M. Administrative legal principles of organization and operation of military administration subjects in maintaining national safety and defense of Ukraine. – Qualifying scientific paper as a manuscript. A thesis for a Doctor's of Law decree by specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Financial Law, Data Protection Law». – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2019.

This thesis is one of the first alike in national legal conception of complex scientific works, in which on a monographic basis are presented findings of implementing of existing administrative legal principles of organization and operation of military administration subjects in maintaining national safety and defense of Ukraine.

In the paper are given historical perspectives of military administration system foundation on Ukrainian soil. Is offered periodization of military administration system foundation within our state.

It's pointed, that the national military administrative system in different historical periods was developed under conditions of severe internal political struggles; efforts of neighbor countries to divest Ukrainians of national expectations; public armed confrontations against enemies etc.

Functioning of modern military administration subjects' system represents the best historical traditions of military agencies evolution on Ukrainian soil so as to ensure integrity and inviolability of state borders, to secure Ukrainian national

interests from present threats and challenges.

By virtue of doctrinal analysis approaches to define state administration essence in general is described military administration as a type of public administration, accenting social importance of military administration in respect of society and state functioning. It's explained in complete details the system of military administration principles, defined its legal nature, particularities and regulatory potential. It's reported an extended doctrinal analysis of administrative power of top state authorities in the field of military administration. Besides, the specific character of powers of the President of Ukraine as Commander-in-Chief as well as main subject of management and administration power for the entire system of state military administration is defined. Further is singled out particularity of management potential of Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers, Minister of Defense and other authorities as well as official bodies.

The difficulties of functional organization of Ukrainian military administration subjects' system are disclosed. Is established, that its mainstay is composed of the Armed Forces of Ukraine which in cooperation with other army units execute specialized operations as to ensure national safety and defense, and for this purpose they are entitled withrelevant administrative legal powers. On the basis of analysis and comparison of current statutory positionswas concluded that the system of military administration subjects consists of military administration bodies and military command. However, in the legislative actsthere is no indicated its exhaustive quantity; it contains only incomplete, inaccurate and inconsistent list of such subjects.

In the paper in a consistent manner are also presented results of legislative analysis of Ukrainian military administration subjects' functioning. It has been established that functioning of military administration subjects in the field of national safety and defense ensuring is regulated by significant number of national legislative acts. In this regard is proposed to identify several levels of legislative control: top level (constitutional), higher level (according to which regulation is performed at the level of laws of Ukraine as acts which have the highest legal force after Constitution), sub-legislative level (regulation of organization and functioning of military

administration subjects at the level of sub-legislative regulatory acts).Is proved, that most legislative acts are oriented to regulate legislative status of military administration subjects as well as to settle such status realization under ordinary conditions and under conditions of extraordinary legal regimes. These acts regulate also different aspects of organization, functioning, bringing up to strength of the Armed Forces of Ukraine and other army units, ensuring social and legal guarantees of militaries, servicemen of other army units and their family members, assuring of legitimacy, law enforcement and discipline within the system of military administration, mobilization trainings etc.

Are analyzed competences of military administration subjects in national security and defensive capacity realm. Is proposed definition of the category "competences of military administration subjects in national security and defensive capacity realm" as a system of legally provided powers and authoritieswith which the state lodged such subjects for the purpose of functions performing as required by the Law. The competence structure of military administration subjectsin the above described field is presented by general and special responsibilities and authorities. General responsibilities are presented by national safety as a state of national sovereignty protection, inviolability of territory of Ukraine, its democratic constitutional form of government and other national interests against real and potential threats as well as defensive capacity as an opportunity for the state to defense its territory in case of armed aggression and violent conflictsby using its available resources. To special responsibilities belongs the area of specialization (destination) of each military administration subject. Is proposed and described the author's model of military administration subjects' competences classification depending on its political and legal status, subordination level, operation conditions and mode, spatial boundaries of competences, as well as on duration, nature of managerial decisions, particularities of public involvement and engagement of civil society institutions for management decision-making by military administration subjects.

In the paper are presented results of administrating analysis of military

administration subjects' cooperation. Are dedicated and proved the nature of six main administrative forms of military administration subjects' cooperationas follows: 1) administration of inter-institutional coordination of military administration subjects, responsible for ensuring national safety and defense; 2) performing of special potentially danger for civilian actions with participation of members of the Armed Forces of Ukraine and other armed units; 3) Administration of Directorate of intelligence; 4) creation of regular and temporary interdepartmental agencies of military administration; 5) administration of organization and performing of monitoring of national safety and defense bodies functioning; 6) assistance in establishment of effective mode of cooperation with international governmental and non-governmental organizations, states which are partners as to prevent regional and sub-regional safety threats, as well as with special military-political blocks, international anticorruption organizations etc. It's proved that administration of cooperation of military subjects is carried out mainly unannounced, taking into consideration strategical necessity which is formed at specific point of time and is implemented based on using relevant status authorities by military administration subjects, provided in acts which determine the role of each separate administrative subject in a national system of defensive capacity ensuring.

It's disclosed the nature and particularities of legal acts of military administration. It's specified that acts of military administration are determined as special type of legislatives which are issued in compliance with appropriate procedures within competence of the relevant military administration subjects and are oriented to improve the effective legislation provisions for the purpose of establishment, changing or cancellation (revocation) of legal norms or relations in the field of national safety and state defense, and which are binding for all the subjects, for which they are appropriated.

Is proposed to classify all the acts of military administration into statutory instruments (law-making acts) and individual (enforcement acts). It's proved that in most cases the enforcement acts of military administration could be not only in written, but also in verbal or implied form. The specific characteristic of all military

administration acts is its governmental binding nature, orientation to establishment, changing or cancellation of legal relations, its acceptance (issuing) by military administration subjects and its executives in a special way; these acts are oriented to absolute following of legislatives; the subject of public regulation of military administration acts is regulation of life, routine, service and fighting activities of the Armed Forces of Ukraine, other armed units etc.

In the thesis research are presented results of analysis of aspects complex which characterizes experience of functioning of military administration subjects in terms of implementation of state security and defense policy. For example, are disclosed particularities of national modes of administration of military administration subjects' activities on national safety and defense ensuring in North America (United States of America, Canada), Asian Region (Japan, China, South Korea, Kazakhstan, India), European continent (Poland, Czech Republic, Germany, France, Italy, Great Britain, England, Swiss). Separately was analyzed experience of Israel. Special attention was paid to description of functional load of the Armed Forces of the above pointed countries concerning national safety and defense ensuring. It should be noted, that the model of national safety and defense in different countries was forming with consideration of historical singularities of state development, as well as of specific character of internal and foreign threats.

The current status and perspectives of Ukrainian military administration subjects' cooperation with North-Atlantic Alliance and European Union was analyzed. In particular, on the basis of effect and experience of implementation of bilateral treaty obligations between Ukraine and NATO are presented main administrative forms of military administration subjects' cooperation: 1) consulting on national and Euro-Atlantic safety, prevention and regulation of armed confrontations, crisis management, general policy of peace-keeping, performing of humanitarian operations, non-proliferation of nuclear, chemical and biological weapons; 2) military cooperation for purpose of defensive reforms revitalization and carrying out of cooperative military trainings; 3) institutional cooperation which provides creation of administrative institutions for bilateral military and political

cooperation between Ukraine and NATO. Are mentioned main streams of the Ukrainian Armed Forces reformation taking into consideration content of the Complex Package to support Ukraine on behalf of NATO. Special attention was paid to perspectives of honesty and extirpation of corruption risks in the system of the Armed Forces as well as to implementation of NATO Standards ("STANAG") into operation of the Ukrainian Army.

Is described influence of bilateral cooperation of Ukraine with the European Union on functioning of the Armed Forces of Ukraine and other sectors of national safety and defense. With reference to provisions of Association Agreement between Ukraine and European Union are disclosed perspectives of cooperation of security agencies of Ukraine with European institutions in the field of national safety and defense ensuring. Separately was highlighted promotion of administrative collaboration between Ukraine and European Defense Agency as well as of common defense policy of Ukraine and European Union in framework of implementation of the Regular Organized Cooperation Program between Ukraine and European Union ("PESCO"). Are defined slowdown factors for collaboration of the Armed Forces of Ukraine and security agencies of the European Union. One of the most important such factor is inadequacy of the legislative environment in the field of military administration subjects' functioning concerning ensuring of national safety and defense.

Taking into account the results of the complex analysis of administrative and legal principles of military administration subjects' organization and functioning as institutions which ensure national safety and defense capacity of Ukraine, in this thesis are described authorial improvement proposals with regard to national legislative acts which regulate particular sphere of relations, including but not limited to the Armed Forces of Ukraine Act. Thus is suggested on the legislative level to extend the list of fundamental principles of the Armed Forces functioning with regard to closer administrative cooperation with NATO and European Union, improvement of subordination independence levels of military administration bodies with regard to development of integrative relations of the Armed Forces of Ukraine with European

Union's institutions, at the statutory level to enshrine specific requirements for provisions of the military administration legislative acts, issued by the Ministry of Defense of Ukraine and General Staff of the Armed Forces of Ukraine. Is also proved that it could be right by way of Resolution of the National Safety Council of Ukraine to create and accept a special legislative act which could describe the mode of administrative collaboration of the state military subjects. For the purpose of improvement of the educational system for military justice officer are presented propositions concerning introduction of the a model of qualified military law officers training for needs of the Armed Forces of Ukraine and other military units. These propositions of legislation improvement are oriented not only to "modernization" of the present laws and regulations considering real conditions and trends of geopolitical and safeguard environment in the Eastern Europe, but also to create favorable conditions for real improvement of regulation force of military administration acts as to ensure more effective maintaining of high defensive capacities and actions against national security threats.

Key words: administrative and legal principles, military administration, military administration subjects, defense of Ukraine, national safety of Ukraine, the Armed Forces of Ukraine, military administration subjects' competences, military administration legislative acts, military administration subjects' cooperation, North Atlantic Treaty Organization, European Union.

Список публікацій здобувача за темою дисертації:

монографія:

Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання організації й функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки й обороноздатності України: монографія. Харків: Юрайт, 2019. 344 с.

– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Мельник С. М. Деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового

статусу суб'єктів військового управління у сфері вищої військової освіти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 2 (14). С. 49–52.

2. Мельник С. М. Основні підходи до розуміння категорії «військове управління» у межах сучасної правової доктрини. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2018. Вип. 26. С.64–67.

3. Мельник С. М. Військове управління як вид соціального управління: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1, Т. 2. С. 62–67.

4. Мельник С. М. Військове управління в системі забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2019. Вип. 38. С. 38–40.

5. Мельник С. М. Ознаки військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 65. С. 41–47.

6. Мельник С. М. Поняття та класифікація видів військового управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 134–136. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/38.pdf.

7. Мельник С. М. Принципи військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 104–107.

8. Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання повноважень Верховної Ради України у сфері військового управління. *Приватне та публічне право*. 2019. № 3. С.97–100.

9. Мельник С. М. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство.* 2019. № 4. С. 211–216.

10. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69), № 4. С.141–145.

11. Мельник С. М. Суб'єкти військового управління vs органи військового

управління: правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 66. С. 37–42.

12. Мельник С. М. Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони України у контексті розвитку співробітництва з НАТО. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. № 1 (26). С. 161–165.

13. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах (на прикладі Франції, Німеччини, Польщі). *Вісник Одеського національного університету.* Серія: Правознавство. 2019. Вип. 1 (34), Т. 24. С. 158–165.

14. Мельник С. М. Зарубіжний досвід адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах (на прикладі Італії, Великобританії, Швейцарії). *Право і суспільство*. 2019. № 3, Ч. 2. С. 83–87.

15. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки й оборони органами військового управління у державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї). *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 2 (18). С. 55–60.

16. Мельник С. М. Основні напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), Т. 1. С. 99–104.

17. Мельник С. М. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів військового управління України і НАТО. *Економіка. Фінанси. Право.* 2019. № 6/1. С. 6–10.

18. Мельник С. М. Форми адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління України. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 106–110 (внесено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International»).

19. Мельник С. М. Принципи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3, V. 1. С. 175–180.

20. Мельник С. Н. Компетенция высших органов государственной власти Украины в сфере формирования политики обеспечения национальной

безопасности и обороны. *Legea si Viata*. 2019. № 6. С. 38–44.

21. Мельник С. М. Організаційно-правові засади співробітництва суб'єктів військового управління України і Європейського Союзу. *Вісник Маріупольського державного університету.* Серія: Право. 2019. Вип. 17. С. 15–21 (внесено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International»).

22. Мельник С. М. Стан законодавчого забезпечення функціонування суб'єктів військового управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2019. Вип. 57. Т. 2. С. 39–41.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

23. Мельник С. М. Забезпечення інформаційної безпеки Генеральним штабом Збройних сил України. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 жовтн. 2017 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 132–133.

24. Мельник С. М. Реформування органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України (на прикладі Генерального штабу Збройних Сил України): перспективи розвитку. Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий виміри: XIV Міжнар. наук.-практич. конф. «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 20 квіт. 2018 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2018. С. 405–407.

25. Мельник С. М. Нормативно-правові засади удосконалення військового управління у контексті забезпечення воєнної безпеки України. Сучасна міжнародна безпека: виклики глобалізації: Наук.-практ. конф. (м. Харків, 29 берез. 2018 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2018. С. 62–66.

26. Мельник С. М. Соціальна сутність органів військового управління в умовах становлення сектору безпеки та оборони. Сучасний рух науки: IV наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 груд. 2018 р.). Дніпро: Видавництво редакції Міжнародного електронного науково-практичного журналу «WayScience»,

2018. С. 851–855. URL: http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2018/12/Zbirnik-tez-dopovidey-IV-mizhnarodnoyi-naukovo.pdf.

27. Мельник С. М. Основні принципи управлінської взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки і обороноздатності України. Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 квіт. 2019 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2019. С. 213–217.

28. Мельник С. М. Реформування системи військового управління України в контексті активізації відносин України та Європейського Союзу. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 травн. 2019 р.). Харків: ХНУВС, 2019. С. 137–138.

29. Мельник С. М. Форми адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління України і Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19–20 лип. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 50–55.

30. Мельник С. М. Пріоритети оптимізації адміністративно-правового забезпечення Збройних Сил України. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9–10 серп. 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 62–64.

31. Мельник С. М. Форми адміністрування суб'єктів військового управління України. Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 верес. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 43–45.

32. Мельник С. М. Основні принципи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України. Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 верес. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 67–71.

ЗМІСТ

ВСТУП.....22

РОЗДІЛ 1. Військове управління в системі державного управління.....35

1.1 Військове управління як вид державного управління.....35

1.2 Сутність та принципи військового управління.....73

1.3 Місце і роль органів публічної влади у системі суб'єктів військового управління.....98

Висновки до Розділу 1.....128

РОЗДІЛ 2. Система суб'єктів військового управління України як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....133

2.1 Історичні аспекти формування системи суб'єктів військового управління на теренах України.....133

2.2 Поняття і система суб'єктів військового управління.....160

2.3 Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України.....195

Висновки до Розділу 2.....225

РОЗДІЛ 3. Адміністративно-правовий вплив системи суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки і обороноздатності.....231

3.1 Компетенція суб'єктів військового управління в секторі національної безпеки і забезпечення обороноздатності.....231

3.2 Акти суб'єктів військового управління: поняття, особливості й види.....264

3.3 Адміністрування управлінської взаємодії суб'єктів військового управління.....294

Висновки до розділу 3.....320

РОЗДІЛ 4. Удосконалення адміністративно-правових засад організації та функціонування суб'єктів військового управління у контексті реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та оборони.....326

4.1 Зарубіжний досвід функціонування суб'єктів військового управління в аспекті забезпечення національної безпеки і обороноздатності.....326
4.2 Співпраця суб'єктів військового управління України з Північноатлантичним альянсом та Європейським Союзом як чинник реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони.....351
4.3 Напрями удосконалення національного законодавства України щодо забезпечення суб'єктами військового управління національної безпеки та оборони України.....380
Висновки до Розділу 4.....399
ВИСНОВКИ.....407
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….421
ДОДАТКИ.....456

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасних умовах розвитку Української державності ефективне адміністрування національної безпеки і оборони України є пріоритетним напрямом державної політики. Конституція України покладає на Збройні Сили України та інші військові формування широкий спектр завдань із забезпечення оборони держави, усунення загроз і ризиків територіальної недоторканості і державному устрою. Відповідно, від ефективності організації та функціонування Збройних Сил України, органів державної безпеки, інституцій із забезпечення правопорядку та інших суб'єктів військового управління залежить і результативність адміністрування національної безпеки і оборони держави.

Функціонування суб'єктів військового управління залежить від низки різноманітних політико-правових, соціокультурних, економічних та інших чинників. Одним із найсуттєвіших з них є недосконаліть адміністративно-правового забезпечення функціонування національної системи державного управління. На сьогодні адміністративно-правовий статус елементів військової організації держави регламентується багато у чому застарілими нормативними документами, відсутні уніфіковані вимоги до актів військового управління у сфері національної безпеки та оборони, запровадження стандартів НАТО у функціонування військової організації вимагає належного законодавчого забезпечення тощо.

Останнім часом в Україні розроблено і введено в дію значну кількість нових нормативно-правових актів різної юридичної сили, положення яких регламентують різні аспекти функціонування сектору безпеки і оборони. Доведено, що певне оновлення нормативної бази не вирішило остаточно проблематику належної організації та злагодженого функціонування суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки та оборони нашої держави. Окрім суто практичних управлінсько-правових

аспектів функціонування системи суб'єктів військового управління слід констатувати дефіцит наукових напрацювань, які б містили пропозиції щодо оптимізації організаційно-правових засад діяльності Збройних Сил України, Служби безпеки України, органів внутрішніх справ та інших військових формувань і правоохоронних інституцій, які сприяють зміцненню стану військової безпеки держави і правопорядку у суспільстві. Формування ґрунтовної доктринальної бази з пропозиціями щодо перегляду і удосконалення адміністративно-правових засад функціонування суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони обумовлюється не лише потребами збагачення вітчизняної адміністративно-правової доктрини, а й практичними інтересами забезпечення національної безпеки та оборони.

Враховуючи викладене, слід констатувати, що для повного, всебічного та об'єктивного дослідження проблематики належної організації та функціонування суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони України доцільно провести комплексне дослідження адміністративно-правових засад їх функціонування, виявити проблематику регуляторного потенціалу системи адміністративно-правової регламентації статусу суб'єктів військового управління, виробити пропозиції щодо оптимізації адміністративно-правового забезпечення діяльності системи військового управління у напрямі чіткої та всебічної реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці багатьох вітчизняних і зарубіжних учених-правознавців. Зокрема, з метою формування власної наукової позиції використовувалися напрацювання таких науковців, як: О. С. Александров, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, В. В. Богуцький, В. Д. Бакуменко, В. Ф. Баранівський, Л. Р. Біла, С. О. Галушко, Є. І. Григоренко, О. А. Делінський, С. Д. Білоцький, Л. І. Зіняк, О. Я. Зубов, Т. Є. Кагановська, С. В. Коркунов, М. І. Козюбра, Т. О. Карабін, О. В. Коломаєць, В. А. Ліпкан, Д. В. Луценко, О. Ю. Оболенський,

І. О. Остапенко, С. П. Пасіка, О. С. Передерій, Е. А. Плешко, О. В. Петришин, Г. О. Пономаренко, А. Я. Петриченкова, С. Ю. Полякова, О. О. Резнікова, В. С. Ржевська, Б. М. Ринажевський, Д. В. Слинько, К. В. Тарасенко, М. М. Тищенко, В. Г. Фатхутдінов, В. В. Цвєтков, В. Ю. Цюкало, А. М. Шульга, І. В. Яковюк та ін.

Нормативною основою дисертаційного дослідження стали Конституція України, акти національного законодавства України з питань забезпечення національної безпеки та оборони України, Збройних Сил України та інших суб'єктів військового управління, акти двостороннього співробітництва України з Європейським Союзом та Організацією Північноатлантичного договору тощо.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в узагальненні та визначенні особливостей адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління в Україні, формуванні науково обґрунтованих пропозицій оптимізації законодавчого забезпечення адміністрування діяльності суб'єктів військового управління з урахуванням сучасних викликів і потреб здійснення державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України.

Мета дослідження обумовила постановку таких основних завдань:

– охарактеризувати військове управління як соціально-правове явище, обґрунтувати його сутність, принципи та функції;

– визначити роль органів публічної влади у системі адміністрування діяльності суб'єктів військового управління;

– висвітлити і узагальнити історико-правові аспекти формування системи суб'єктів військового управління на теренах України;

– запропонувати поняття і охарактеризувати систему суб'єктів військового управління як об'єкта адміністративно-правового регулювання;

– встановити особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України;

– встановити компетенцію суб’єктів військового управління України в секторі національної безпеки і забезпечення обороноздатності;

– проаналізувати сутність та визначити юридичні особливості актів військового управління;

– обґрунтувати основні організаційно-правові форми і розкрити принципи адміністрування взаємодії суб’єктів військового управління в Україні;

– узагальнити зарубіжний досвід адміністрування діяльності суб’єктів військового управління в аспекті забезпечення національної безпеки і обороноздатності;

– з урахуванням політичних тенденцій зближення України з Північноатлантичним альянсом та європейською спільнотою, навести розгорнуту характеристику та виявити особливості співпраці суб’єктів військового управління України з НАТО та Європейським Союзом у контексті реформи системи забезпечення національної безпеки і оборони, що триває;

– сформувати пропозиції щодо удосконалення системи адміністративно-правового регулювання з питань забезпечення суб’єктами військового управління національної безпеки та оборони України.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування суб’єктів військового управління України як інституцій забезпечення національної безпеки та оборони держави.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади організації і функціонування суб’єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України.

Методи дослідження. Методологія, яку було обрано для виконання дисертаційного дослідження, зумовлена специфікою поставленої мети і завдань дослідження. Для досягнення мети дисертаційної роботи та виконання поставлених завдань у дослідженні застосовано загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання.

Зазначений вище підхід реалізовувався через застосування таких загальнонаукових методів як системно-структурний метод та метод сходження

від абстрактного до конкретного. Вони стали дієвим інструментом при визначенні сутності військового управління як різновиду державного управління, аналізу сутності, принципів і функцій військового управління, системи суб'єктів військового управління (підрозділи 1.1, 1.2, 2.3, 3.3), а також з'ясуванні функціонального навантаження органів публічної влади у системі військового управління в межах реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та оборони (підрозділи 1.3).

При проведенні дослідження також застосовувалися такі спеціальні методи дослідження як конкретно-історичний, формально-догматичний, порівняльно-правовий, метод класифікації, метод аналогії, логіко-юридичний і логіко-семантичний методи. Зокрема, завдяки застосуванню конкретно-історичного методу було з'ясовано і систематизовано історичні періоди формування та інституційного становлення суб'єктів військового управління на теренах сучасної України (підрозділ 2.1). Застосування формально-догматичного методу дозволило визначити сучасний стан адміністративно-правового забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України (підрозділ 2.3). Метод класифікації було використано у процесі аналізу різновидів компетенції суб'єктів військового управління, а також обґрунтування класифікації актів військового управління (підрозділи 3.1, 3.2).

Порівняльно-правовий метод став у нагоді при визначенні та порівняльному аналізі особливостей адміністрування суб'єктів військового управління у зарубіжних державах, а також співставленні особливостей їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 4.1). Крім цього, за допомогою зазначеного методу було встановлено відмінності зарубіжних моделей застосування збройних сил для забезпечення національної безпеки та оборони.

Завдяки методу аналогії стало можливим виокремлення найбільш ефективних адміністративних напрямів співробітництва військової організації України з Північноатлантичним альянсом і Європейським Союзом, а також піддано аналізу основні нормативні конструкції, що регламентують таку взаємодію (підрозділ 4.2). Використання логіко-юридичного методу і методу

прогнозування відкрило можливість визначити перспективи удосконалення національного законодавства України щодо забезпечення суб'єктами військового управління національної безпеки та оборони України та системно викласти конкретні пропозиції з удосконалення національного законодавства України (підрозділ 4.3).

Застосування логіко-семантичного методу дозволило сформулювати та ввести у науковий обіг авторські визначення понять «військове управління», «суб'єкти військового управління», «компетенція суб'єктів військового управління», «акти суб'єктів військового управління», «адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління» тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексних досліджень, в якому висвітлюються адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України. У результаті виконання дисертаційного дослідження було сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, що є новими для вітчизняної правової доктрини і правозастосовної практики. Зокрема:

уперше:

– розкрито особливості адміністративно-правового забезпечення організації й функціонування суб'єктів військового управління у сфері національної безпеки і оборони України (доведено, що адміністративно-правове забезпечення функціонування суб'єктів військового управління характеризується різним ступенем унормованості і нормативної конкретизації адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, значна кількість адміністративно-правових норм, які регулюють забезпечення національної безпеки і оборони є застарілими, відсутні уніфіковані нормативні вимоги до актів військового управління);

– встановлено зміст адміністративно-правових засад забезпечення організації та функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні (адміністративно-правові засади передбачають унормування

адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, регламентацію його елементів, врегулювання механізму практичної реалізації управлінського впливу суб'єктів військового управління на соціальні процеси, забезпечення досягнення цілей, що стоять перед військовим управлінням, формалізацію відносин субординаційного підпорядкування між ланками системи військового управління. Оптимальність нормативного врегулювання у державі адміністративно-правових засад організації і функціонування системи суб'єктів військового управління є гарантією створення необхідних умов для реалізації органами військового управління, їх посадовими особами, командирами й начальниками всіх рівнів визначеної законодавством компетенції для здійснення поставлених перед ними цілей і завдань і виконання функцій у сфері забезпечення національної безпеки і оборони);

– на основі аналізу соціально-правової сутності військового управління як одного з найбільш соціально значущих напрямів державної діяльності, запропоновано наукову класифікацію правових принципів здійснення військового управління залежно від таких критеріїв як ступінь нормативної конкретизації принципів, відомча приналежність суб'єктів військового управління, сфера реалізації компетенції тощо;

– розкрито правову природу та визначено особливості правових актів військового управління. Доведено, що акти військового управління є правовою формою реалізації адміністративних повноважень суб'єктів військового управління у повсякденній діяльності за ординарних і екстремальних умов. Викладено особливості диференціації актів військового управління на письмові та усні, а також наведено відповідні юридичні критерії щодо їхнього розмежування. Охарактеризовано механізм реалізації актами військового управління регуляторного потенціалу і встановлено діалектичний зв'язок такої диференціації з практичними аспектами забезпечення законності у процесі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони;

– визначено юридичну специфіку правозастосовних та нормативно-правових актів військового управління, яка полягає у їх підзаконному

характері, специфіці предметної реалізації, чіткості і конкретизації управлінського призначення, деталізації адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління та ін.;

– обґрунтовано та запропоновано ввести у науковий обіг авторський варіант системи критеріїв для класифікації компетенції суб'єктів військового управління (політико-правовий статус суб'єктів здійснення компетенції, субординаційний рівень здійснення управлінської компетенції у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності, умови і режим функціонування суб'єктів військового управління, територіально-просторові межі здійснення компетенції військового управління, тривалість здійснення у часі, характер управлінських рішень, що приймаються суб'єктами військового управління, ступінь залучення громадськості та інститутів громадянського суспільства до здійснення компетенції);

– у контексті аналізу ефективності практичної реалізації адміністративно-правових засад забезпечення організації і функціонування суб'єктів військового управління у сфері національної безпеки і оборони запропоновано перелік і розкрито зміст основних форм адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління України: адміністрування міжвідомчої координації суб'єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони; забезпечення проведення спеціальних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів; адміністрування управління розвідувальною діяльністю; утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління; організація і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності; сприяння в налагодженні ефективного режиму адміністративної співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями і державами;

– з урахуванням тенденцій реформування сектору безпеки і оборони України, а також, беручи до уваги взаємодію держави з Європейським Союзом і НАТО, обґрунтовано доцільність удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України з метою створення умов для поліпшення стану забезпечення національної безпеки й обороноздатності України (розширення переліку базових засад діяльності Збройних Сил України у напрямі активізації співпраці з НАТО і Європейським Союзом, збільшення адміністративних можливостей органів військового управління із забезпечення розвитку інтегративних зв'язків Збройних Сил України і Європейського Союзу, закріплення на законодавчому рівні особливого статусу актів військового управління Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України, розробка й затвердження на рівні рішення РНБО спеціального документа про засади адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління різного підпорядкування у державі, оптимізація адміністративно-правового статусу керівників факультетів (військових навчальних підрозділів) вищих навчальних закладів у частині створення додаткових правових гарантій побудови ними військової кар'єри й подальшого проходження служби; запровадити нову модель підготовки військових юристів);

удосконалено:

– наукове розуміння соціально-правового змісту категорій «військове управління» і «суб'єкти військового управління» та їх співвідношення як напряму державної управлінської політики та інституцій з її практичного втілення у межах адміністративно-правового регулювання;

– доктринальні положення про історичні особливості та соціальні умови формування інституційної системи суб'єктів військового управління та адміністративно-правових засад її функціонування у новітній історії України (висвітлено проблематику розвитку системи суб'єктів військового управління після 1991 р.: жорстка внутрішня політична боротьба, дефіцит матеріальних ресурсів, латентні і відкриті прояви намагань сусідніх з Україною держав

заволодіти частиною її території, зволікання з оновленням законодавчої бази та запровадженням новітніх стандартів організації і управління силовими структурами тощо);

– базу наукових знань про складність правової природи актів військового управління, яка полягає у тому, що такі акти є одночасно і формою практичного прояву правотворчих та правозастосовних повноважень суб'єктів військового управління України і адміністративно-правовою формою управлінського впливу на процеси забезпечення національної безпеки та оборони;

– наукові положення щодо сутності принципів адміністрування управлінської взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності та їх групування;

– пропозиції щодо оптимізації процесу імплементації у національне законодавство стандартів НАТО та Європейського Союзу в частині організації функціонування суб'єктів військового управління України при виконання завдань із забезпечення обороноздатності держави та усунення загроз національній безпеці і територіальній цілісності держави;

дістали подальшого розвитку:

– система наукових знань та уявлень про потенційні моделі організації адміністрування діяльності збройних сил у зарубіжних державах (держави ЄС, Азіатського регіону, Північної Америки);

– наукові положення про адміністрування недопущення корупційних ризиків і проявів у системі функціонування Збройних Сил України як головної складової системи суб'єктів військового управління;

– база наукових знань про роль і значення діяльності суб'єктів військового управління як інституцій забезпечення режиму законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Апробація матеріалів дисертації. Основні результати дисертації були представлені на конференціях національного та міжнародного рівнів: Міжнародній науково-практичній конференції «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (Харківський

національний університет внутрішніх справ, м. Харків, 27 жовтня 2017 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави» (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, м. Харків, 20 квітня 2018 р.), науково-практичній конференції «Сучасна міжнародна безпека: виклики глобалізації» (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, м. Харків, 29 березня 2018 р.), IV науково-практичній конференції «Сучасний рух науки» (Видавництво редакції Міжнародного електронного науково-практичного журналу «WayScience», м. Дніпро, 6–7 грудня 2018 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації» (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, м. Харків, 19 квітня 2019 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків, 17 травня 2019 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (ГО «Асоціація аспірантів-юристів», м. Харків, 19–20 липня 2019 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (ГО «Причорноморська фундація права, м. Одеса, 9–10 серпня 2019 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (ГО «Асоціація аспірантів-юристів», м. Харків, 20–21 вересня 2019 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», м. Львів, 20–21 вересня 2019 р.).

Зміст рукопису дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на засіданні кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Загальний обсяг дисертації становить 462 сторінки, з них основна частина викладена на 401 сторінці. Список використаних джерел нараховує 328 найменувань і викладений на 35 сторінках.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тему дисертаційного дослідження обрано з урахуванням загальної мети реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», яку затверджено Указом Президента України № 5/215 від 12.01.2015 р. Дослідження виконувалося відповідно до планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 роки «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення дисертації становлять як науково-теоретичний інтерес для вчених, які у подальшому будуть досліджувати подібну або суміжну проблематику, так і сприятимуть органам і посадовим особам суб'єктів військового управління у процесі виконання завдань із забезпечення національної безпеки та оборони держави. Сформульовані положення, пропозиції та висновки можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для формування теоретичного підґрунтя подальших наукових досліджень аспектів організації і функціонування сектору безпеки і оборони України;

– правотворчості – як основа для реформування національного законодавства з питань функціонування суб'єктів військового управління, виконання ними завдань із забезпечення обороноздатності держави, захисту територіальної цілісності держави і державного устрою (результати дисертаційного дослідження буде застосовано Міністерством оборони України у процесі розробки нормативно-правових актів з питань оптимізації нормативного забезпечення адміністративних спроможностей суб'єктів

військового управління Збройних Сил України в частині розвитку інтеграційних зв'язків Збройних Сил України зі структурами НАТО і Європейського Союзу, нормативного визначення вимог до змісту нормативних актів Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України (довідка Юридичного департаменту Міністерства оборони № 298/15 від 04.10.2019 р. про впровадження результатів дисертаційного дослідження). Також результати дослідження буде застосовано Міністерством соціальної політики України у процесі підготовки пропозицій щодо удосконалення законодавчих засад подальшого розвитку режиму адміністративного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору і Європейського Союзу (лист Міністерства соціальної політики про впровадження результатів дисертаційного дослідження № 119 від 10.09.2019 р.);

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності суб'єктів військового управління і посадових осіб, до сфери компетенції яких входить забезпечення національної безпеки та оборони України;

– навчальному процесі – як ідейно-інформаційне підґрунтя для формування змістовного наповнення і викладання таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право», «Організація військового управління в Україні», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів військового управління» та спеціальних навчальних курсів з відповідної тематики.

РОЗДІЛ 1
ВІЙСЬКОВЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Військове управління як вид державного управління

Після здобуття Українською державою своєї незалежності гостро постала комплексна проблематика створення всіх необхідних та базових умов для забезпечення національної безпеки й оборони країни. Стрімке формування державності отримало свій додатковий потужний та цілеспрямований імпульс після того, як в 1996 р. було ухвалено демократичну та людино-центристську Конституцію, яка не оминула своїм правовим регулюванням окреслені вище питання. У статті 1 та 2 Основного Закону України було чітко й однозначно констатовано те, що Україна є суверенною й незалежною державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію [1]).

Проте зазначені конституційні приписи не могли бути реалізовані без відповідних дієвих гарантій. До того ж у Конституції України чітко було вказано на те, що такими гарантами виступають як держава, Український народ, так і кожний громадянин України. Зокрема, в межах конституційного тексту (частини 1 -3 статті 17 Основного Закону України) чітко було проголошено, що захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної, а також інформаційної безпеки є не лише найважливішими функціями держави, але і 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.

Наведені конституційно встановлені, а отже – найважливіші завдання, очевидно, покладаються на різноманітні структурні підрозділи державного

апарату, функціонування якого здійснюється за посередництвом державного управління. Т. Є. Кагановська абсолютно правильно звертає увагу на те, що державне управління, будучи урегульованою нормами адміністративного права діяльністю органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів інших гілок влади й 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 [2, с. 11].

При цьому, розвиваючи позицію вченої необхідно вказати на те, що в контексті нашого дослідження 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 та утворення [3, с. 75]. Отже, як бачимо, має місце прямий кореляційний зв'язок між військовою службою, військовим управлінням, їх адміністративно-правовим упорядкуванням, з одного боку, та з іншого – забезпеченням національної безпеки як одного з базових конституційних пріоритетів та життєво необхідних державницький завдань.

Згідно зі статями 1, 2 та 17 Закону «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [3], що було ухвалено на розвиток вказаних вище нормативно-правових приписів Конституції України, визначено основи і принципи національної безпеки й оборони, цілі та головні засади державної політики, у сфері забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави, що гарантуватимуть суспільству й кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом установлюються, а також розмежовуються повноваження державних органів у сферах безпеки й оборони, створюється підґрунтя для національної політики і процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки та 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 [5, с. 62].

Пунктом 16 ч. 1 ст. 1 вищевказаного Закону встановлюється система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених 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 перманентним демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції й законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів держави від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки країни.

В юридичній літературі 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]. При цьому ми вважаємо, що за такої ситуації може виникнути колапс систем на будь-якому рівні, що потягне за собою тяжкі, а в деяких випадках навіть суспільно небезпечні і трагічні наслідки.

На сьогодні в межах правової науки сформовано доволі міцний пласт найрізноманітніших підходів до розуміння державного (публічного) управління. Проте, як правильно зауважує Д. В. Луценко, після здобуття Україною незалежності в розвитку вітчизняної науки адміністративного права відбулася певна зміна доктринальних парадигм та наукових підходів. Зокрема, видозмін зазнали погляди на проблеми, які традиційно належать 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].

Крім вищевказаного, слід брати до уваги і 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 нині не існує. У вказаних документах ідеться про органи військового управління, їх повноваження й основні, базові функції, але саме поняття «військове управління» так і не розтлумачується. При цьому наведена військово-юридична категорія подається в таких контекстах, як 1) державне й військове управління, 2) керівництво воєнною організацією держави, 3) керівництво у сфері воєнної безпеки, 4) керівництво Збройними Силами України, 5) управління застосуванням Збройних Сил України, 6) оперативне й адміністративне управління та ін.[8, с. 270].

З огляду на це і потрібні додаткові дослідження у цій царині. Адже без науково обґрунтованого визначення єдиного підходу до складових частин (галузей) військового управління вести мову про повноцінне розуміння цього терміна не можна.

У сучасних умовах розвитку Української держави та суспільства організація й функціонування сектору безпеки й оборони об’єктивно вимагає впорядкованості, сталості та живучості з огляду на ті масштабні цілі, що стоять перед ним. З цього приводу варто навести слова Ю. П. Битяка, який зауважує, що правовідносини в наведених вище галузях виступають предметом регламентації не лише права адміністративного, а й конституційного, фінансового й багатьох інших. У зв’язку із цим вони підлягають унормуванню та впорядкуванню широким колом нормативно-правових актів, які виступають джерелами різних галузей вітчизняного законодавства, але з безперечною перевагою адміністративного права [9, с. 44].

Відповідно до ч. 2 ст. 12 наведеного вище Закону [3], 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.

З цього чітко вбачається те, що сектор безпеки й оборони України, перед яким поставлено пріоритетні для держави й суспільства цілі, має доволі розгалужену структуровану систему складових елементів, а в його різноманітних підрозділах проходять службу велика чисельність осіб, перебуваючи на різних видах державної служби, з перевагою саме служби військової. У зв'язку з цим, великого значення набуває питання належного військового управління всіма ланками цього сектору. Як зазначається в соціологічній літературі, визначальною ознакою будь-якої соціальної організації виступає цільова спільність (функціональна спільнота). Саме колективне спрямування на досягнення поставлених цілей викликає гостру потребу введення ієрархії в управління. При цьому вченими-соціологами вказується на основні ознаки такої організації, як те, що вона:

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

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

3) об’єктивується як сформована структура зв’язків і норм, що детерміновані адміністративними, культурними та деякими іншими чинниками.

Апріорно, що у межах вказаного вище аналізу соціальних організацій указується на те, що однією з основних констант їх функціонування виступає управління, ієрархія й забезпечення цілісності [10, с. 431]. При цьому очевидно, що найсуттєвішої значущості набуває піднята соціологами проблематика саме для функціонування сектору безпеки та оборони, в межах якого значення людського чинника залишається доволі високим та провідним.

Варто констатувати той факт, що процеси реформування Збройних Сил України та інших військових формувань вимагають удосконалення процесів військового управління, удосконалення системи суб’єктів, які його реалізують. У науковій юридичній літературі не випадково звертається увага на те, що ефективне функціонування всієї військової організації держави в напрямі 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 інтерес як з точки зору теорії, так і військово-управлінської практики [11, с. 191].

У контексті доктринального аналізу військового управління варто враховувати те, що воно є доволі специфічним видом державного управління, але все ж таки необхідно проаналізувати характерні риси і специфіку державного управління як такого та 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.

Зокрема, тлумачний словник української мови (ред. В. С. Калашников) тлумачить термін «управляти» як: виконувати, завершувати будь-яку роботу, надавати кому-небудь належного вигляду, задовольняти його потреби, доводити до ладу; спрямовувати рух, хід, діяльність, роботу чого-небудь, керуватb [12, с. 834].

Варто звернути увагу на те, що важливим аспектом у розумінні управління виступає той факт, що в його межах відбувається вплив на певні сфери соціального життя з метою їх збереження, вдосконалення та 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.

Наше дослідження також вимагає аналізу терміну "вплив". Під ним в управлінській літературі мається на увазі будь-яка поведінка одного індивіда, яка вносить зміни у відносини, відчуття, поведінку тощо іншого індивіда [13, с. 99]. У той же час, необхідно окремо підкреслити те, що в межах військового управління такий вплив повинен справляти не будь-яку поведінку суб'єкта останнього, а саме поведінку правомірну, тобто таку, що здійснюється на підставі та у спосіб, що передбачено чинною Конституцією та законами.

Термін «управління», будучи багатогранною категорією, розглядається також і у спеціальних словниках. Зокрема, військовий енциклопедичний словник розглядає управління бойовими засобами, повітряним рухом, військами, космічними апаратами, вогнем, вогнем військ протиповітряної оборони, ракетою, управління військового коменданта [14, с. 766]. Наведений словник, який було видано 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 як управління людьми.

Треба вказати на те, що у сучасних військових наукових джерелах використовується інших підхід. Так, зокрема, вказується, що військове управління можна розглядати у трьох аспектах, а саме як управління, по-перше, військовослужбовцями; по-друге, бойовими засобами (зброєю) як процес відпрацювання й передачі таких керівних впливів, як команди або сигнали, з метою найефективнішого використання наявних бойових засобів; і на решті,

по-третє, військами (силами) як діяльність командування (командирів, начальників та ін.), штабів, інших органів військового управління, спрямовану на підтримку постійної бойової готовності військ (сил), підготовку операцій, різноманітних бойових дій, а також управління військами (силами) при виконанні поставлених перед ними завдань [13, с. 13].

Варто констатувати те, що у сучасній військовій науці акцент планомірно зміщується з управління технічного та переходить до площини соціального, а більш конкретно – до такого різновиду державного управління, як військове [15, с. 65]. Однак слід визнати не зовсім зрозумілим підхід, відповідно до якого деякими науковцями виокремлюється управління військовослужбовцями й управління військами (силами). Але ж останні складаються з військовослужбовців, отже, разом з управлінням військами (силами) здійснюється управління й військовослужбовцями. Більш того, управління військами саме й відбувається безпосередньо конкретними військовослужбовцями або всіма військовослужбовцями, об'єднаними в категорію «особовий склад». З нашого погляду, виокремлювати ці два види управління не варто.

Стосовно переваги у межах наукової і навчальної літератури радянського періоду технічного управління над управлінням соціальним у військовій сфері, автори навчального посібника «Основи військового управління» стверджують, що це було зумовлено таким. За радянських часів, в умовах адміністративно-командної системи управління військова наука зовсім не розглядала військове управління людьми (військовослужбовцями), оскільки тоді вважалося, що управління членами будь-яких організацій (у тому числі й ними самими) займаються виключно партійні органи й організації. Крім того, 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.

До того ж указані 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 різних рівнів. При цьому управляти людьми в умовах переходу економіки України на ринкові відносини з домінуванням демократичних принципів стало набагато складнішим, порівняно з умовами, коли існувала адміністративно-командна система [13, с. 14].

З вказаною тезою необхідно погодитися, у зв'язку з тим, 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 на відповідних рівнях. Наприклад, постало питання внормування грошового забезпечення військовослужбовців, яке держава повинна врівноважити з доходами інших громадян, що пояснюється наявністю ринку праці та її оплатою, з метою забезпечення конкурентоспроможності військової професії.

У зв'язку із цим не випадково пунктом 1 статті 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [16] проголошено, що держава гарантує військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, який повинен не лише відповідати умовам військової служби, а й стимулювати закріплення кваліфікованих військових кадрів. З цього випливає те, що для того, щоб кваліфіковані військові кадри не звільнилися з військової служби й не пішли працювати в інші сфери, їм необхідно гарантувати достатній рівень матеріального, грошового та інших видів забезпечення. Безперечно, від цього залежить функціонування управлінської системи.

Також у межах видозмін та трансформацій умов військового управління порівняно з радянським періодом можна навести звуження дисциплінарної практики командирів. Ідеться про позбавлення права командирів (начальників) в незалежній Україні (з огляду на сучасні конституційні вимоги, вимоги міжнародно-правових актів, а також демократизацію державного й суспільного життя) накладати дисциплінарне стягнення у виді тримання

військовослужбовців на гауптвахті. Зрозуміло, що подібні новації звичайно ж, відбилися на військовому управлінні.

У соціологічній науці приділяється доволі значна увага дослідженню питань соціального управління. Так, О. І. Пригожин указує на те, що 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 та ін. [10, с. 441].

Необхідно зауважити, що всі вказані вище аспекти є характерними і для військового управління, серед яких і той, що пов'язаний з поєднанням формальних і неформальних відносин [17, с. 39]. При цьому він 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 паралельно з відносинами формальними, завжди існують неформальні, представлені соціально-психологічною організацією як системою міжособистісних відносин, що формуються та сформувалися стихійно [10, с. 441].

У свою чергу, фахівці з питань військового управління, здійснюючи аналіз комунікації як єднальної функції управління військовою організацією, вказують на те, що до її видів можна віднести неформальні комунікації. При цьому канал останніх можна йменувати як «канал поширення чуток». Чутки ходять скрізь, де люди можуть збиратися групами. Саме такими каналами інформація передається набагато швидше, ніж каналами формального повідомлення. Приписувана чуткам репутація неточної інформації зберігається й на сьогоднішній день. Разом із тим, дослідження показують, що інформація, передана каналами неформального повідомлення частіше виявляється точною, а не перекрученою. Науковці навіть наводять конкретні приклади використання

інформації, переданої через неформальні канали в межах військового управління, а саме: інформація про майбутнє скорочення військовослужбовців, про введення додаткових заходів покарання за порушення військової дисципліни, про зміни в організаційній структурі, про майбутні переміщення й підвищення конкретних військовослужбовців тощо [13, с.144].

Таким чином, 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 (зокрема, чутки, якими поширюються апатичні або навіть панічні настрої серед військовослужбовців); другі чинять нейтральний вплив на процес військового управління; інші 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 нормами, до яких належать у першу чергу норми моралі, корпоративні норми, норми-звичаї й норми-традиції (йдеться передусім 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, їх регулятивний вплив не варто повністю відкидати. Тим паче, з огляду на запровадження у сучасних умовах служби військових священників на підставі Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України, що затверджено наказом Міністерства оборони України від 14 грудня 2016 року № 685) [18].

Таку службу становлять структурні підрозділи (посадові особи) з питань служби військового духовенства (капеланства) та військові священики (капелани). Військові священики (капелани) є фізичними особами, що мають духовну освіту, є священнослужителями зареєстрованої в Україні релігійної організації, пройшли відбір та прийняті на роботу на посади працівників у військових частинах, військових навчальних закладах, установах та організаціях Збройних Сил України для задоволення релігійних потреб особового складу. У той же час, окрім релігійних норм, вони у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, а також вищевказаним Положенням. При цьому їхня діяльність базується на дотриманні таких принципів як забезпечення конституційного права громадян на свободу світогляду і віросповідання; добровільність участі військовослужбовців у богослужіннях, релігійних обрядах та інших заходах; рівність представників всіх віросповідань, які проходять службу у Збройних Силах України, щодо задоволення їх релігійних потреб; невтручання військового командування у діяльність релігійних організацій; невтручання релігійних організацій у діяльність військового командування; повага, толерантне ставлення до віруючих та військових священиків (капеланів) усіх релігійних організацій; використання будівель та приміщень, які збудовано, відновлено або пристосовано для здійснення культових потреб на території військових частин, установ та організацій, на основі рівності представників всіх релігійних організацій.

Не випадково з цього приводу у літературі стверджується про те, що важливо поширювати практику роботи священників у всіх військових частинах і підрозділах, особливо на передовій зони ООС (АТО) з тим, щоб забезпечувати психологічну врівноваженість бійців; всиляти в них силу і віру духу; не допускати ганебних вчинків та випадків боягузтва й легкодухості; тлумачити святі писання на користь захисту Вітчизни, беззастережного виконання військового обов’язку та військової присяги, наказів командирів [19, с. 160]. Як

видно, така діяльність у тому числі буде спрямована на підсилення функціонування системи суб'єктів військового управління.

Разом із тим, у структурі соціальної регламентації військового управління апріорі домінує регулятивний вплив норм права. При цьому військове управління регламентується правовими нормами як матеріального, так і процесуального права. Б. М. Ринажевський, аналізуючи правовий статус Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, вказує на те, що військове управління виступає правовим інститутом, за посередництвом якого реалізуються норми адміністративного права. Приміром, упорядковуються організація управлінської діяльності у військах, види органів державної виконавчої влади, їх завдання й функції та інші важливі питання, пов'язані зі здійсненням такого управління. У той же час, як указує вчений, у межах військового управління реалізуються й норми процесуального права, передовсім адміністративно-процесуальні. Вони регламентують, наприклад, управлінські процедури, процеси видання різноманітних актів військового управління, організації їх виконання, контролю за їх здійсненням [20, с. 139].

У зв'язку із цим не можна погодитися з Є. О. Агеєвою, на думку якої сьогодні треба виходити з реального становища, відповідно до якого процес державного управління, що полягає у впливі його суб'єкта на відповідний об'єкт, все ще має переважно державно-владний характер. Форми цієї державно-владної діяльності є різними: це нормативно-правове регулювання, правозастосовна діяльність, організаційно-правова діяльність та ін. Характерно, що незалежно від того, має наведена діяльність правову форму чи ні, вона є державно-владною й передбачає державний примус [21, с.45].

Із цього приводу варто прямо вказати на те, що є аксіоматичним те, що державна влада, у тому числі й у питанні застосування державного примусу, завжди повинна дотримуватися меж відповідних правових форм і повною мірою регламентуватись.

Однією з характерних рис військового управління є те, що воно врегульовано широким спектром різноманітних соціальних норм, у тому числі

й таких специфічних, як військові звичаї й військові традиції, причому з явним домінування правового впорядкування. У межах останнього можна виділити правові норми як матеріального, так і процесуального права. У сучасних умовах розвитку військового управління має місце певний дисбаланс між названими нормами з домінуванням матеріальних норм і з відставанням процесуальних. Як приклад, можна навести ситуацію з невиконанням явно злочинного наказу, де процесуальне регулювання невиконання останнього явно відстає від потреб сучасної практики.

Отже, варто констатувати той факт, що військове управління підпадає під регулятивний вплив доволі широкого переліку соціальних норм з явним домінуванням норм права. Серед останніх військово-управлінську діяльність відповідних суб'єктів унормовують норми конституційного, адміністративного, кримінального, екологічного та інших галузей права. Проте у найбільш концентрованому виді правовий вплив здійснюють саме норми адміністративного права.

У спеціальній літературі, присвяченій аналізу системно-концептуальних засад військової діяльності, наголошується, що від ефективного управління військовими організаційними системами (зокрема, з'єднаннями, військовими частинами) прямо залежить рівень їх боєздатності, а також досягнення ними успіху в операціях і бойових діях. Управління організаційними системами є діяльністю органів управління стосовно підготовки і здійснення керівного впливу на підпорядковані сили й засоби. Ця діяльність спрямована на ефективне виконання поставлених перед ними завдань. При цьому сутність управління такими системами полягає в якомога ефективнішому використанні потенційних можливостей сил і засобів, щодо яких здійснюється управління в конкретних умовах їх застосування в інтересах успішного вирішення й виконання поставлених перед ними завдань [22, с. 260].Саме тому, у межах дослідження адміністративно-правових засад організації та функціонування системи суб'єктів, що здійснюють військове управління, до останнього варто підходити не лише з військової точки зору, але й з точки зору юриспруденції.

У зв’язку з цим, варто враховувати те, що управління як таке аналізується не лише в літературі загальній і військовій, а й у юридичній. Так, Ю. П. Битяк і В. В. Зуй, аналізуючи поняття «управління» в цілому, вказують на те, що воно виступає необхідною умовою суспільного розвитку, спільної роботи людей для досягнення поставлених цілей у відповідних сферах і галузях діяльності. Ця діяльність здійснюється спеціальними особами, які мають статус суб’єктів управління, й може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечує узгодження й координацію спільної роботи з метою досягнення суспільно значущих цілей і вирішення поставлених завдань. Різноманітність об’єктів управління дає змогу виділити три види управлінської діяльності, а саме діяльність соціальна, технічна й біологічна [23, с. 5].

Учені розкривають специфіку управління, яку вони розглядають як спільну роботу осіб, які мають статус суб’єктів управління для досягнення спільно значущих цілей у відповідних сферах життєдіяльності шляхом впливу на відповідні об’єкти управління. У будь-якому випадку така діяльність спрямована на досягнення відповідного соціального результату. В. С. Плікашин стверджує, що ми багато говоримо про військові організації, які щось виконують, про військовий менеджерів, які щось роблять. При цьому дуже важливо пам’ятати, що і військові організації, і командири (начальники), і підлеглі – це група людей. Коли військове управління не досягає результату, а військова організація не виконує ті завдання, що стоять перед нею, це є провиною не всіх військовослужбовців, а кількох конкретних людей, недостатньо вмотивованих або як слід не навчених. Якщо окремі військові менеджери не визнають, що кожен військовослужбовець (працівник Збройних Сил України) становить собою особистість з її неповторними переживаннями й запитами, здатність військового управління досягти намічених цілей буде поставлена під загрозу. Військові управлінці можуть досягти мети організації із забезпечення національної безпеки й оборони виключно за допомогою належного управління підлеглими [13, с. 31].

Б. О. Демидов, О. Ф. Величко й І. В. Волощук, аналізуючи питання концептуальних засад та елементів національної безпеки, констатують, що управління виступає як функція організованої системи, що забезпечує збереження її структури й підтримання режиму цілеспрямованої діяльності, реалізацію програми останньої, а також досягнення поставлених цілей. Процес управління пов'язаний з безперервним отриманням, збиранням, обробленням, перетворенням і передачею інформації, для здійснення якого необхідна спеціальна система управління, тобто його матеріально-технічна основа. Управління, здійснюване державними органами, належить до державного управління [22, с. 260].

На практиці в системі забезпечення національної безпеки в умовах сьогодення важливого значення набувають різноманітні аспекти прояву управління. Ідеться як про технічне управління різними технічними (у тому числі й інформаційно-телекомунікаційними) системами із забезпечення їх безпечної експлуатації, так і про соціальне (державне) управління, яке полягає у впливі одних суб'єктів на інших з метою реалізації встановленої на рівні закону (у першу чергу, в Конституції України й Законі України «Про національну безпеку України») волі держави в діяльності всієї вертикально побудованої системи сектору безпеки й оборони.

Названі види управління взаємопов'язані, оскільки управління технічне суттєвим чином допомагає військовому досягати цілей, що стоять перед ним. Технічне управління, у свою чергу, не буде можливим без впливу на нього людей, і саме тому, воно здійснюється через управління військове. До того ж технічне управління дозволяє оперативніше й чіткіше передавати інформацію, необхідну для процесу військового управління. Отже, між названими аспектами та проявами управління простежується діалектичний взаємозв'язок, за допомогою якого відбувається підсилення окремих складових у діяльності суб'єктів військового управління, що не можна ігнорувати у межах формування адміністративно-правових засад діяльності системи таких суб'єктів.

І. О. Остапенко, досліджуючи управлінські процеси на рівні начальника гарнізону, вказує на те, що в межах гарнізону управлінський процес (рух інформації й прийняття управлінських рішень) здійснюється постійно, між учасниками розподілені завдання й функції управління, а значить, його і права й обов'язки, й відповідальність за їх реалізацію. При цьому дослідниця зауважує, що у військовому гарнізоні інформація має важливе значення для ухвалення рішень стосовно організації й виконання завдань і загальних гарнізонних заходів [6, с. 45].

Фактично можна вести мову про те, що державне управління (в тому числі й військове як специфічний його вид) виступає провідним видом управління, який може справляти вирішальний вплив на різні сфери життєдіяльності. Наприклад, у юридичних джерелах звертається увага на те, що державне управління має особливий характер. Як підкреслював М. П. Лебєдєв, воно не тільки виступає складовим елементом соціального управління, а й є його головною частиною, що реалізується державою в цілому в межах організаційно-владної діяльності всіх органів державної влади [24, с. 91].

І. О. Остапенко наводить власну дефініцію конструкції «військове управління на рівні окремого гарнізону», під яким вона розуміє засновану на вимогах чинного законодавства України діяльність адміністративно-правових структур гарнізону, їх посадових осіб, яка має особливий характер, спрямована на виконання поставлених перед Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями цілей та завдань, і яка пов'язана з належною їх організацією й функціонуванням з урахуванням специфіки їх територіального розміщення й підпорядкованості [6, с. 49].

Розглянемо далі специфіку військового управління, що реалізується у різних сферах організації й функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань. Так, військове управління здійснюється у сферах: (а) призову і прийняття на військову службу, (б) організації проходження останньої, (в) соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей, (г) забезпечення законності, правопорядку, а також військової

дисципліни, (д) організації мобілізаційної підготовки та проведення мобілізаційних заходів, (е) притягнення військовослужбовців, працівників Збройних Сил України та інших військових формувань до юридичної відповідальності та ін.

Автори навчального посібника «Правові засади військового управління» виділяють види військового управління в таких сферах:

– організації й функціонування Збройних Сил України, інших військових формувань;

– комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань;

– організації проходження військової служби;

– забезпечення військової дисципліни;

– притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців;

– соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей.

Саме такий підхід використано авторським колективом при написанні вказаного навчального посібника [25, с. 122]. Як бачимо, військове управління є багатоплановим і багаторівневим, що реалізується у доволі широкому колі суспільних сфер, пов’язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони України. Це, у свою чергу, зумовлює те, що таке управління реалізується доволі широким колом суб’єктів військового управління, на підставі широкого переліку адміністративно-правових норм.

Державне управління у спеціальній літературі розглядається з урахуванням тих ознак, які йому іманентно притаманні. Наприклад, автори ще одного розглянутого навчального посібника пропонують нижченаведений перелік ознак. Зокрема, державне управління:

– виступає як соціальне й політичне явище, як вид соціальної діяльності, що реалізується в межах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову;

– має процесуальний характер – своє цілевизначення, ціле покладання й цілездійснення;

– чинить систематичний і цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки;

– має цілі й функції, що повністю відповідають цілям, завданням і функціям держави;

– має цілі, які формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;

– здійснюється суб'єктами, які діють у межах відповідної компетенції та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

– реалізує виконавчо-розпорядчу діяльність, яка здійснюється державним апаратом, а також органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм повноважень [26, с. 31].

При цьому автори розглядуваного посібника наводять розгорнуте визначення поняття «державне управління», що полягає в цілеспрямованому організаційному й регламентуючому впливі держави на стан і розвиток суспільних відносин та процесів, на свідомість, поведінку й діяльність людини і громадянина з метою досягнення поставлених цілей, а також реалізації функцій держави, що зафіксовано в чинному законодавстві, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою й законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [26, с. 328].

Даючи таке формулювання державного управління, учені вказують, що воно полягає у впливі на свідомість і поведінку людей. У будь-якому випадку такий підхід слід вважати доволі влучним, зважаючи на те, що правосвідомість, як складник свідомості людини, займає важливе місце в механізмі правового регулювання. Крім того, слід визнати й той факт, що одне з важливих завдань державного управління полягає ще й у такому впливі на поведінку людини, за якого ця поведінка залишатиметься правомірною й не перетвориться на протиправну.

М. І. Піскотін розглядав державне управління як діяльність майже всіх органів державної влади, що забезпечують підтримання в суспільстві й державі

правопорядку, здійснюють керівництво господарством і соціально-культурним розвитком, реалізують функції обслуговування суспільних потреб і впорядкування суспільних відносин [27, с. 35]. На такий же аспект призначення державного управління вказувалось і в колективній монографії, в якій розкривалися наукові засади державного управління. На думку її авторів, державне управління становить собою діяльність держави, яка здійснюється через її органи і спрямована на об'єднання зусиль громадян і державних органів для вирішення важливих завдань економічного, соціально-культурного й адміністративно-політичного характеру [28, с. 18].

У свою чергу, О. П. Альохін і Ю. М. Козлов, здійснивши аналіз специфіки державної служби, зробили висновок, що державне управління: (1) виступає як діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання (тобто реалізація) законів і підзаконних нормативно-правових актів шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень і процедур; (2) здійснюється спеціальними суб'єктами, які в першу чергу є виконавчо-розпорядчими органами державної влади, або органами державного управління; (3) є виконавчою діяльністю, що здійснюється у процесі повсякденного й безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; (4) виступає як підзаконна діяльність, що має похідний і підлеглий характер порівняно з діяльністю законодавчою [29, с. 19].

Проаналізувавши різні аспекти державного управління, Ю. П. Битяк дійшов висновку, що воно виступає самостійним видом державної діяльності, має організаційний, виконавчо-розпорядчий і підзаконний характер, особливу групу державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави у процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [30, с. 261].

Більш широко характеризує державне управління Г. І. Петров, охоплюючи своїм визначенням також управління військове. Державне управління вчений

розглядає як діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, покликану реалізовувати закони, здійснювати керівництво й організацію господарського, культурного й оборонного будівництва країни [31, с. 123].

Усі наведені вище підходи можуть бути екстрапольовані й на питання військового управління. Зокрема, у першу чергу звернімо увагу на той факт, що управління військове як і державне в цілому виступає підзаконною діяльністю, що має місце в режимі повсякденної діяльності військ і пов'язана з упорядкуванням адміністративно-політичних питань військового будівництва, соціокультурних та економічних питань, що виникають у межах військових колективів, а також питань господарських, які наразі здійснюються в межах Збройних Сил України на підставі Закону «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» [32] й низки інших нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію такої діяльності. У той же час зазначені нормативно-правові акти вказують на специфіку здійснення господарської діяльності, що реалізується в межах організації й функціонування суб'єктів військового управління.

Згідно з частиною 2 статті 1 вказаного Закону господарська діяльність у Збройних Силах України здійснюється з метою одержання додаткових джерел фінансування життєдіяльності військ (сил) для підтримання на належному рівні їх бойової й мобілізаційної готовності. Ця діяльність не повинна негативно позначатися на боєготовності і боєздатності у Збройних Силах України. Не допускається також залучення військовослужбовців до виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг, не передбачених цим Законом. Інакше кажучи, господарська діяльність, на відміну від такої ж діяльності, здійснюваної іншими суб'єктами, не може бути безмежною й набуває характеру субсидіарної стосовно забезпечення обороноздатності держави.

Із приводу наявності господарського складника в діяльності суб'єктів військового управління М. М. Тищенко, В. В. Богуцький і Є. І. Григоренко виділяють такі види останнього, як управління оперативне (оперативне командування) й адміністративно-господарське. На їх думку, перше включає:

(а) збирання й аналіз даних про ситуацію, що склалась, (б) постановку відповідних завдань, (в) ухвалення відповідних рішень, (г) контроль за виконанням ухвалених рішень і коригування дій; друге охоплює: (а) підбір і розстановку кадрів, (б) організацію й підготовку військ, (в) матеріально-технічне забезпечення, (г) впорядкування взаємовідносин особового складу, (д) вирішення різноманітних поточних справ управління [33, с. 87].

Щодо того, що військове управління виступає як управління оперативне, Ю. О. Тихомиров указує на те, що державне управління в цілому має свої специфічні риси, а саме: 1) оперативний і безперервний характер; 2) у його процесі реалізуються спеціалізовані функції, що вимагають використання відповідних управлінських технологій; 3) такий вид управління потребує встановлення юридично-функціональних режимів; 4) воно здійснюється спеціальним апаратом управління, який має ієрархічну побудову; 5) реалізується в межах діяльності професійного персоналу з можливістю застосування заходів адміністративної відповідальності [34, с. 45].

Названий підхід варто взяти до уваги при з'ясуванні специфіки військового управління: (а) окрім оперативного й безперервного характеру (про які вже йшлося), варто вказати (б) на реалізацію спеціальних функцій, властивих діяльності суб'єктів тільки військового управління, з використанням відповідних управлінських технологій, які в цілому є загальними, але з яскраво вираженою військовою специфікою (наприклад, порядок видання й виконання наказів регламентується Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України); (в) на його здійснення суб'єктами військового управління з доволі жорсткою системою ієрархічної побудови. Разом із тим, що стосується останніх двох ознак, військовому управлінню притаманні риси, властиві державному управлінню.

По-перше, військове управління може бути реалізовано не лише професійним персоналом, а й військовослужбовцями, призваними на строкову військову службу. Наприклад, командир відділення, якого було призвано на строкову військову службу, є суб'єктом військового управління; отже, будучи

непрофесійним військовослужбовцем, він повною мірою реалізує військове управління та виступає його суб'єктом.

По-друге, у межах військового управління має можливість ініціювати питання про притягнення військовослужбовців до адміністративної відповідальності, хоча й цей вид юридичної відповідальності вказує на його специфіку. Так, глава 13-б КУпАП [35] містить склади адміністративних правопорушень, що вчиняються у сфері військового управління та безпосередньо пов'язані з ним: а) у ст. 172-10 передбачено адміністративну відповідальність за відмову від виконання законних вимог командира (начальника); б) ст. 172-13 установлює відповідальність за незаконне використання військовою службовою особою транспортних засобів, споруд чи іншого військового майна; задіяння військовослужбовців для виконання завдань, не пов'язаних з військовою службою; за інше зловживання владою або службовим становищем, учинене з корисливою метою чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб; в) ст. 172-14 закріплює адміністративну відповідальність за перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, тобто за умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих цій особі прав чи повноважень.

У той же час КУпАП містить і деякі склади адміністративних правопорушень, які в цілому хоча й пов'язані з військовим управлінням, але не безпосередньо. Так, у ст. 172-16 передбачено адміністративну відповідальність за умисне невжиття заходів щодо припинення злочину, що вчиняється підлеглим, або ненаправлення військовою службовою особою до органу досудового розслідування повідомлення про підлеглого, який учинив кримінальне правопорушення, а також інше умисне невиконання військовою службовою особою покладених на неї службових обов'язків.

Проте найбільш рельєфну характеристику військовому управлінню надають кримінальна й дисциплінарна відповідальність. Зокрема, у Кримінальному кодексі України [36] мають місце такі склади злочинів, як непокора (ст. 402), невиконання наказу (ст. 403), опір начальникові або

примушування його до порушення службових обов'язків (ст. 404), погроза або насильство щодо начальника (ст. 405), перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (ст. 426-1) та ін.

Як бачимо, інститут юридичної відповідальності при характеристиці юридичної природи державного управління, в тому числі й військового, відіграє важливу роль. При цьому така відповідальність суб'єктів військового управління (як спеціальних суб'єктів права) має суттєву специфіку й вирізняється доволі широким діапазоном застосування. У юридичній літературі деякі вчені навіть займають позицію, відповідно до якої відповідальність є однією з головних ознак державного управління. Як вважає І. О. Василенко, державне управління виступає реалізацією державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спрямовується від вищих органів управління до нижчих [37, с. 29].

Що ж стосується підзаконного характеру державного (в тому числі й військового) управління, на цей аспект учені вже звертали увагу. Приміром, у навчальному посібнику "Військова адміністрація" за редакцією М. М. Тищенка вказується на те, що військове управління становить собою підзаконну діяльність, ґрунтується на положеннях Конституції й законів України і спрямоване на їх виконання. Кожен орган військового управління діє в межах власної компетенції, тобто в межах повноважень, наданих йому відповідно до законодавства, й суворо дотримується вимог законів і підзаконних актів. На військове управління повною мірою поширюється вимога ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, яка полягає в тому, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією й законами України [38, с.68].

Підзаконний характер військового управління зумовлено тим, що за ст. 92 Конституції [1]всі його найважливіші аспекти повинні бути врегульовані законами. Виключно законами України визначаються: (а) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; (б) правовий режим державного кордону; (в) правовий режим

воєнного і надзвичайного стану, організація й діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; (г) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; (д) порядок допуску й умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; (є) військові звання.

Саме законами має бути створено юридичне підґрунтя для діяльності суб'єктів військового управління, які у своїй діяльності можуть видавати підзаконні правові акти, що не суперечать законам і спрямовані на їх розвиток. Держава створює відповідні організаційно-правові механізми, які забезпечують нагляд і контроль за законністю діяльності суб'єктів військового управління, забезпечуючи тим самим останньому характер підзаконної діяльності на всіх рівнях його реалізації.

Автори іншого навчального посібника з державного управління й державної служби за редакцією О. Ю. Оболенського наводять перелік ознак державного управління [39, с. 9]:

– воно за своє соціальною природою є діяльністю організаційною, внаслідок якої завжди виникають конкретні управлінські відносини;

– зазначені відносини виникають (змінюються) за умови наявності в їх структурі суб'єкта управління, який відповідно до чинного законодавства наділено владними повноваженнями у сфері здійснення державного управління. Для виникнення наведених відносин поряд із суб'єктом у них має існувати і брати обов'язкову участь об'єкт (об'єкти), на діяльність якого (яких) спрямовується управлінський вплив суб'єктів державного управління;

– характер відносин, що виникають між суб'єктом та об'єктом управління є завжди владним, а в умовах державного управління – державно-владним, причому такими повноваженнями наділена лише одна сторона – суб'єкт державного управління, тоді як об'єкт (об'єкти) змушений (змушені) виконувати владні вказівки, накази й директиви цього суб'єкта управління;

– державно-владний характер організаційної діяльність полягає в реалізації вимог законів, у діяльності, спрямованої на розвиток положень законів, у

зв’язку з чим вона розглядається як підзаконна, що ґрунтується на чинному законодавстві;

– державне управління здійснюється виключно в межах чинного законодавства. У тому випадку, якщо суб’єкт виходить за його межі може наставати конкретний вид та міра юридичної відповідальності.

Як видно з наведеного, при характеристиці науковцями державного управління особливий акцент робиться на специфіці управлінських відносин, що виникають під час здійснення такого управління. Звертається також увага на владному й управлінському впливі суб’єктів останнього на встановлені законом об’єкти управління. При цьому слід ураховувати й те, що військовому управлінню теж властиві наведені ознаки, причому воно передбачає ще більший авторитарний вплив своїх суб’єктів на відповідні об’єкти, а це означає, що специфіка управлінських відносин у воєнній сфері є ще значнішою й більш рельєфною.

У спеціальній військовій літературі, присвяченій управлінню повсякденною діяльністю військових підрозділів, підкреслюється, що принципово військове управління як процес характеризується двома основними складниками: системою керуючою (суб’єктом управління) й системою керованою (об’єктом управління). Це управління чинить безперервний і цілеспрямований вплив на керований об’єкт, яким може бути військова організація, військовий колектив (група військовослужбовців), окремий військовослужбовець [13, с. 17]. Група авторів розглядає військове управління як безперервний процес постійного впливу керуючої системи (суб’єкта військового управління) на керовану систему (на об’єкт військового управління), в межах якого за допомогою такого впливу досягаються намічені цілі. Вони ж і застерігають про те, що про управлінський процес можна вести мову як про реально існуючий тільки у тому випадку, якщо об’єкт управління виконує команди суб’єкта. А щоб це виконувалось, необхідна наявність (1) у суб’єкта управління потреби й реальної можливості управляти об’єктом, спрямовуючи на це конкретні управлінські команди та ресурси; (2) в об’єкта

управління готовності й можливості ці команди виконувати. Ці умови, на думку вчених, є необхідними й достатніми для того, щоб здійснювалося військове управління [13, с. 17].

На практиці бувають випадки, коли об'єкт військового управління (конкретний військовослужбовець або група військовослужбовців) розуміє відданий йому наказ, має всі можливості до його виконання, проте не бажає його виконувати в силу різних суб'єктивних обставин. У такому разі військове управління не буде реалізовано, хоча в наявності дві вищевказані умови. У зв'язку із цим варто вести мову про наявність ще й певних гарантій реалізації військового управління, зокрема таких, як юридична відповідальність за невиконання наказів, що видаються суб'єктами військового управління.

На цей аспект звертають особливу увагу М. М. Тищенко, В. В. Богуцький і Є. І. Григоренко, наголошуючи на тому, що в обов'язковому порядку мають існувати відповідні гарантії досягнення необхідного результату військового управління, що забезпечуються можливістю застосування в певних випадках заходів примусового впливу. Так, командири й начальники наділяються повноваженнями щодо застосування дисциплінарних стягнень стосовно підлеглих, притягнення до матеріальної відповідальності винних у заподіянні матеріальних збитків державі [40, с. 53]. Отже, вчені до таких юридичних гарантій відносять дисциплінарну й матеріальну відповідальність. Проте не слід забувати при цьому і про адміністративну та кримінальну відповідальність. Вони можуть бути застосовані компетентними державними органами до військовослужбовців, діяння яких посягають на встановлений порядок державного управління й містять відповідні склади правопорушень чи злочинів.

У юридичній літературі, присвяченій адміністративно-правовим засадам забезпечення законності і правопорядку у Збройних Силах України, аналізується специфіка військового управління й наводиться певна сукупність особливостей, що йому притаманних.

Першою з них є дворівневість такого управління: наявність органів військового управління й військового командування.

Другою специфічною рисою військового управління є його кризова зорієнтованість. Передусім вона знаходить свій прояв у тому, що за звичайних обставин об'єктами такого управління виступають військовослужбовці, військові частини, військові з'єднання тощо, тобто воно має чітко виражений розпорядчий, внутрішньо-організаційний характер. Проте за умов військового, надзвичайного чи іншого кризового стану, передбаченого законодавством, сфера військового управління може істотно зрости й охопити коло об'єктів, які не є складовими елементами Збройних Сил.

Третя ознака полягає в тому, що для військового управління характерний високий рівень реалізації одноособового управління.

Четверта – в тому, що у військовому управлінні надзвичайно велике значення має організаційна єдність. Найяскравіше ця ідея знаходить своє відбиття в інституції начальника за званням. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України передбачає, що за певної відповідності між військовими званнями один військовослужбовець має права начальника щодо іншого, навіть якщо вони не входять до однієї військової частини, з'єднання тощо й не мають субординаційних зв'язків державного управління.

І нарешті, зміст п'ятої специфічної ознаки полягає у тому, що військова дисципліна забезпечує високий рівень процесуалізації військових управлінських відносин, хоча більшість процесуальних норм є ізольованими й не складаються в повноцінні процесуальні провадження.[41, с. 112].

Наведені далі характерні риси військового управління теж треба взяти до уваги [42, с. 42]. У першу чергу йдеться при кризову зорієнтованість. Загально відомий вислів «хочеш миру – готуйся до війни» є яскравим підтвердженням цьому. Дійсно, вся система військового управління, функціонуючи в повсякденному режимі, здійснює перманентну підготовку до організації й функціонування в умовах особливого періоду воєнного стану чи стану війни. Такий режим повсякденного функціонування суб'єктів військового управління

в цілому не повною мірою властивий суб'єктам, що реалізують державне управління, яке не належить до управління військового.

Зрозуміло, що кризова складова має місце й у межах державного управління як такого, оскільки суб'єкти, які його реалізують, будуть функціонувати й за умов особливого періоду і в інших особливих правових режимах. Наприклад, згідно з частиною 1 статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [43] воєнний стан – це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії або загрози нападу чи безпеці державній незалежності України, її територіальній цілісності і який передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії й забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також зумовлене загрозою тимчасове обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Як видно із приписів цього Закону, в умовах введення воєнного стану як тимчасового особливого правового режиму відбувається надання додаткових повноважень не лише суб'єктам, які здійснюють військове управління, а й державним органам, що реалізують управління державне.

У той же час лише військове управління відповідно до свого соціального призначення і юридичної природи спрямовано на органічне функціонування в надзвичайних умовах з метою забезпечення воєнної безпеки. Так, згідно з частиною 2 статті 28 Закону «Про національну безпеку України» [3] стратегія воєнної безпеки країни окреслює шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва, зокрема:

– безпекове середовище (його глобальні, регіональні й національні аспекти) в контексті воєнної безпеки;

– цілі, пріоритети й завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва;

– соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва, а також воєнно-політичні й воєнно-стратегічні законодавчі обмеження;

– шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва;

– ресурсне забезпечення потреб оборони і національної безпеки;

– перспективна модель організації оборони, Збройних Сил України та інших складових сил оборони в частині поставлених завдань, стратегію і критерії досягнення спільних оборонних спроможностей;

– імовірні сценарії застосування сил безпеки й сил оборони до виконання завдань з розподілом відповідальності складників сектору безпеки й оборони за організацію оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності;

– управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

Усе вищенаведене фактично реалізується суб’єктами військового управління і спрямовано на можливість належного функціонування останніх в умовах застосування сил безпеки й оборони нашої держави й забезпечення національної безпеки України. Крім того, відповідно до абзацу 2 ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [44] обов’язок з мобілізаційної підготовки покладається передусім на суб’єктів, які здійснюють військове управління. Закон визначає таку підготовку як комплекс відповідних заходів, які здійснюються в мирний час з метою підготовки до своєчасного й організованого проведення мобілізації й задоволення потреб оборони держави й захисту її території від можливої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

У разі настання тих чи інших кризових ситуацій і введення особливих правових режимів завданням військового управління є охоплення своєю адміністративно-юрисдикційною діяльністю й ті об’єкти управління, які не

належать до сектору безпеки й оборони. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [43] в Україні чи в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, суб'єкти військового управління самостійно або із залученням органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування можуть:

– запроваджувати і здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав та свобод людини й громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб (що передбачено Указом про введення воєнного стану) трудову повинність для працездатних осіб, яких до цього не було залучено до роботи в оборонній сфері;

– використовувати потужності і трудові ресурси відповідних підприємств, установ та організацій усіх форм власності для потреб оборони і змінювати режим їх роботи відповідно до оборонних потреб;

– провадити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

– відчужувати примусово майно, яке перебуває у приватній чи комунальній власності, вилучати його в державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку;

– на підставі Закону запроваджувати комендантську годину;

– установлювати особливий режим в'їзду й виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а крім того рух відповідних транспортних засобів;

– перевіряти документи в осіб, у разі потреби провадити огляд речей, транспортних засобів, багажу й вантажів;

– порушувати в установленому законом порядку питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності й територіальної цілісності України та ін.

У разі введення правового режиму воєнного стану цим Законом значно розширюються адміністративно-юрисдикційні межі діяльності суб'єктів

військового управління, поширюється його вплив на ті сфери й на тих суб'єктів, діяльність яких в умовах повсякденності їх не стосується. Більш того, за умов повсякденної діяльності всі вищенаведені заходи суворо заборонено вчиняти всім, у тому числі й суб'єктам військового управління. Про це прямо йдеться в ч. 4 ст. 17 Основного Закону країни: Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності [1]. Стосовно суб'єктів військового управління ця конституційна заборона знаходить свій розвиток у ч. 6 ст. 1 Закону «Про Збройні Сили України», [45] де прямо вказано, що органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції стосовно того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності.

Військове управління може мати вияв і на більш широке коло об'єктів у кризових ситуаціях, що можуть виникнути й поза межами надзвичайних правових режимів. Згідно зі статтею 197 Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України [46] всіх осіб, які наближаються до поста або до забороненої зони, позначеної покажчиками (крім начальника варти, помічника начальника варти, свого розвідного й осіб, яких вони супроводжують) чатовий зупиняє вигуком «Стій, назад!» або «Стій, обійти справа (зліва)!». За невиконання особою, яка наближається до поста або до забороненої зони, цієї вимоги постовий попереджує її вигуком «Стій, стрілятиму!» й негайно викликає начальника варти або розвідного. Якщо порушник не виконує цієї вимоги, постовий робить попереджувальний постріл угору. Якщо порушник не виконує й цієї вимоги й намагається проникнути на пост чи до охоронюваного об'єкта (перетнув заборонену смугу) або якщо він після цього вдається до втечі, постовий застосовує зброю.

У цій правовій нормі, як бачимо, вказується на всіх осіб, які протиправно наближаються до посту чи забороненої зони, і які такими діями автоматично

підпадають під дію адміністративно-юрисдикційної діяльності військового управління. У зв'язку із цим можна констатувати, що однією зі специфічних рис останнього є його закритий характер, тобто спрямованість на встановлені в законодавстві відповідні військові об'єкти зі здатністю в надзвичайних або в екстраординарних умовах значно розширювати свої адміністративно-юрисдикційні повноваження на коло інших об'єктів, що традиційно до військового управління не належать.

На підставі наведених вище ознак у літературі вказується на те, що управління Збройними Силами України за своєю природою є особливим різновидом державного управління. З одного боку, йому притаманні всі риси, характерні управлінню державному, з другого – воно має низку перелічених вище особливостей, пов'язаних з його цільовим призначенням, а також зі специфікою об'єктів і суб'єктів управління. Наводячи визначення управлінню Збройними Силами України автор виходить з того, що це управління є організаційно-розпорядчою й виконавчою діяльністю органів державної влади в межах Конституції й законів України, яке здійснює цілеспрямований управлінський вплив як на Збройні Сили в цілому, так і на їх окремі структурні підрозділі й конкретних військовослужбовців, що полягає в упорядкуванні їх повсякденної життєдіяльності, побуту, бойової підготовки з метою якісного і всебічного виконання завдань щодо оборони країни, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності [41, с. 114].

Слід звернути увагу на те, що у вищевказаній роботі автор наводить визначення не військового управління в цілому, що реалізується у Збройних Силах України, в інших військових формуваннях, у деяких державних органах, а лише управлінню Збройними Силами України. Разом із тим деякі ознаки й характерні особливості можуть бути використані й у контексті розуміння військового управління в цілому.

Також варто навести позицію П. І. Романова щодо розглядуваного управління, який ще в радянські часи запропонував визначення військового управління в цілому, розуміючи під ним одну з найважливіших галузей

державного управління. На його думку, військове управління є виконавчою й розпорядчою діяльністю військових органів держави, що здійснює на підставі й на виконання законів, постанов уряду та військових статутів безпосереднє керівництво будівництвом Збройних Сил, їх життям, побутом і бойовою діяльністю [47, с.89]. Як бачимо, незважаючи на те, що дослідник веде мову про військове управління в цілому, фактично він його зводить лише до управління Збройними Силами України.

Дещо по-іншому розглядається управління у межах спеціальної літератури, присвяченої управлінню (менеджменту) у військах [48, с.135]. Там ідеться не про військове управління, а про управління військовослужбовцями, під яким мається на увазі безперервний процес впливу суб'єкта управління (командира, начальника) на об'єкт управління (окремого військовослужбовця, військовослужбовців, об'єднаних у групи, або про військовий колектив у цілому) з метою досягнення оптимальних результатів за умов найменшого витрачання ресурсів (часових, людських, матеріальних, фінансових тощо) [13, с. 15]. Як видно із цього формулювання, дослідники вказують на досить вузьке коло суб'єктів військового управління, під якими вони розуміють лише командирів та начальників і повністю органи військового управління не розглядають. Указівка на те, що обов'язковою умовою такого управління є щонайменше витрачення різних ресурсів, з нашого погляду, не відбиває специфіку такого управління з огляду на те, що будь-якому його виду притаманна мета, пов'язана з досягненням певних результатів з оптимальним використанням наявних ресурсів.

Доволі змістовна характеристика військового управління належить авторам начального посібника за редакцією М. М. Тищенка, які звернули увагу на те, що цьому управлінню властиві й такі особливості, як організаційний зміст, за допомогою якого здійснюються регулювання, координація й контроль певної діяльності суб'єктів військово-управлінських відносин, її активність і цілеспрямованість, безперервність і постійність здійснення [40, с. 53].

Дійсно, стрижнем військового управління служить його організаційний зміст, оскільки на практиці суб'єкти військового управління суттєву частину свого часу присвячують організаційній діяльності, що знаходить своє відбиття в межах нормативно-правового регулювання. Наприклад, за частинами 5 і 6 ст. 77 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [49] заступник командира полку (окремого батальйону) з тилу зобов'язаний організовувати для особового складу своєчасну видачу обмундирування, його припасування й ремонт, організовувати своєчасне забезпечення підпорядкованими службами підрозділів полку (окремого батальйону) матеріальними засобами, якісним харчуванням, контролювати доведення встановлених норм забезпечення до кожного військовослужбовця.

Крім того, наведені вище науковці охарактеризували військове управління крізь суб'єктну-об'єктну призму, де об'єктом цього управління названо те, на що спрямовано свідомий, планомірний, організований і систематичний вплив суб'єкта управління. При цьому звертається увага на те, що в доктринальних джерелах об'єкт військового управління розглядається у двох площинах: (а) елементарно-структурній – як сукупність людей (військовослужбовців, працівників Збройних Сил), військових колективів, їх структурних підрозділів, і (б) функціональній – як діяльність, поведінка військовослужбовців або конкретних військових колективів. До об'єктів управління пропонується відносити також матеріальні й фінансові ресурси, використовувані для забезпечення діяльності Збройних Сил та інших військових формувань [40, с. 53].

У свою чергу, представники білоруської школи військового права під військовим управлінням розуміють державну виконавчо-розпорядчу діяльність, що здійснюється відповідно до чинного законодавства військовими органами з практичного виконання завдань, що стоять перед Збройними Силами, іншими військами й військовими формуваннями, з організації їх повсякденного життя, побуту й діяльності [50, с. 95]. Серед аспектів військового управління, наведених у цьому визначенні, у першу чергу слід виділити те, що таке

управління спрямовано на практичне виконання тих задач, що стоять перед Збройними Силами та іншими військовими формуваннями, що реалізується в межах чинного законодавства й відповідно до нього. Крім того, дослідники підкреслюють, що така діяльність є виконавчо-розпорядчою, що відповідає дійсності і стосується всіх видів державного управління, з огляду на що цю ознаку при характеристиці саме військового управління можна й не вказувати, оскільки вона апріорі йому притаманна. Разом із тим такий підхід має право на існування саме в межах навчальної юридичної й військової літератури для задоволення навчальних потреб майбутніх офіцерів.

До речі, в українському навчальному посібнику з військового управління теж указується на це: «Слід зазначити, що важливою рисою військового управління як різновиду державного управління виступає його юридично-владний, розпорядчий характер. Для цього органи військового управління (суб'єкти військового управління) наділені відповідними владними, розпорядчими повноваженнями, пов'язаними з необхідністю постійного практичного здійснення та реалізації завдань і функцій у сфері забезпечення обороноздатності та безпеки держави» [40, с. 52]. Проте, вказувати на це в межах доктринального визначення військового управління, немає потреби, оскільки це є аксіомою.

У юридичній літературі, у межах аналізу управління Збройними Силами України, пропонується провадити його класифікацію за відповідними критеріями. У першу чергу слід виділяти управління за сферою суспільної життєдіяльності, за якою воно одночасно є соціальним, економічним і духовно-ідеологічним. Це пов'язано з тим, що сектор функціонування Збройних Сил України є дуже широким і охоплює майже всі царини суспільної життєдіяльності. При цьому правник рекомендує ставитися з обережністю до управління політичного, хоча в загальному розумінні воно має місце [41, с. 120].

Наша позиція полягає в тому, що саме військове управління, як вплив суб'єкта військового управління на об'єкт (наприклад, командир (начальник) і

військовий колектив), не повинно здійснюватися під впливом тих чи інших політичних сил, проте у його межах може й має бути реалізована державна правова політика у сфері національної безпеки й оборони України. Про неї, зокрема, йдеться в розділі ІІ (статті 2 і 3) Закону України «Про національну безпеку України» [3]. Так, у частинах 4 і 5 ст. 3 названого Закону прямо вказано, що державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо. Загрози національній безпеці й відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки й оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки й оборони, які схвалюються Радою національної безпеки й оборони України й затверджуються указами Президента. Усі ці положення повинні бути реалізовані у межах діяльності відповідних суб'єктів за допомогою військового управління.

Далі правознавець виділяє управління за структурою суспільних відносин – управління економічним, соціальним і духовним розвитком такої особливої частини суспільства, яким є особовий склад Збройних Сил України. Третім критерієм, на його думку, виступають управління економічне (господарське), соціально-політичне, духовним життям; усі ці об'єкти підпадають під дію управлінського впливу в межах організації й функціонування Збройних Сил України.

Останнім критерієм, на підставі якого дослідник виділяє різні види військового управління, є характер та обсяг охоплюваних ним суспільних явищ. Збройні Сили України можуть бути розглянуті як (а) частина суспільства, (б) одне з найважливіших державних утворень, (в) окрема галузь державного життя, (г) окрема й достатньо розгалужена сфера народного господарства. При цьому вчений виокремлює військове управління підприємствами, організаціями й установами [41, с. 121].

На наше переконання, варто вказати й на критерії, які дозволять не лише класифікувати військове управління, а й відбити його специфіку. Зокрема, за складністю структури підрозділів, де воно здійснюється, можна виділити види військового управління, що реалізується: (1) у структурах, які не мають внутрішньої побудови (військове управління на рівні відділення); (2) у структурах, що містять у собі два рівні військового управління (управління на рівні взводу); (3) у тих підрозділах, що мають три й більше рівнів військового управління (військове управління на рівні батальйону, бригади тощо).

Саме такий підхід указує на специфіку військового управління, яка полягає в тому, що кар'єра військовослужбовця – суб'єкта військового управління розвивається в напрямі ускладнення військового управління, збільшення його рівнів, кількості об'єктів управління й поступового розширення спектру питань, які підлягають вирішенню в межах управлінської діяльності. Наприклад, за статтею 126 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [49] обов'язки командира відділення викладені в 14-ти частинах статті. До того ж усі названі його обов'язки є доволі простими (зокрема, обов'язок постійно знати, де перебувають і що роблять його підлеглі). А ось обов'язки старшини роти викладені у 24-х частинах ст. 122 цього Статуту; а командира роти (корабля 4-го рангу) – у 34-х ст. 112 розглядуваного Статуту.

Очевидним є також і те, що обов'язки останнього суб'єкта військового управління є набагато складнішими. Приміром, командир роти (корабля 4-го рангу) зобов'язаний організовувати в роті (на кораблі) бойову підготовку, складати розклад занять на тиждень, проводити заняття з офіцерами, прапорщиками (мічманами) й сержантами (старшинами), а також з підрозділами роти (корабля). Усе це вказує на те, що військовослужбовець, як суб'єкт військового управління, повинен постійно вдосконалювати свої знання і практичні навички з питань широкого діапазону управлінської діяльності, які являють доволі складні напрями людської діяльності. Зокрема, командир повинен бути і педагогом, і господарником, і психологом тощо.

Отже, військове управління — це особливий, кризово-зорієнтований вид державного управління, що ґрунтується на специфіці військової служби, кар'єри осіб, які її проходять, реалізується суб'єктами військового управління у всіх сферах організації й функціонування сектору безпеки й оборони і своїм планомірним, матеріально і процесуально регламентованим впливом організовує діяльність останнього в напрямі забезпечення національної безпеки й оборони України.

1.2 Сутність та принципи військового управління

Військовому управлінню, що вважається складним соціально-правовим явищем, яке виникає в межах організації й функціонування Збройних Сил та інших військових формуваннях, деяких правоохоронних органах, у яких запроваджено проходження військової служби, притаманний зв'язок з дуже важливими і складними завданнями, які покладені на державу, окрім того забезпечення її національної безпеки й обороноздатності. Тому функціонування окремих суб'єктів, що здійснюють військове управління, повинно бути належним чином врегульовано необхідними соціальними нормами, причому з домінуванням норм права. У сукупності правових норм необхідно виокремити правові принципи, які вказують на найважливіші правові ідеї та цінності, а також мають багатогранний політико-правовий характер.

Як стверджує Т. Є. Кагановська, «право є соціальним регулятором, яке відіграє найсуттєвішу роль у всіх сегментах суспільного й державного життя, оскільки в комплексі воно встановлює засади нормативної регламентації всіх значущих сфер суспільних відносин» [2, с. 5]. Це забезпечується передусім завдяки тому, що у праві акумулюються правові принципи які вважаються основними та суттєвими керівними ідеями, ключовими засадами, на яких ґрунтується вся правова система України. Крім цього вчена вважає, що принципи права складаються із системо утворюючих засад, загальних керівних положень та ідей, безумовних та абсолютних правових вимог, що спрямовані як

на процес правотворчості, так і на процес реалізації права та які повинні беззастережно і неухильно застосовуватись у всіх царинах державного, політичного й суспільного життя.

Звертаємо увагу, що це загальне трактування досить точно підходить для виявлення сутності військового управління та тлумачення особливості реалізації принципів військового управління. Так (про що буде йтися у підрозділі 3.3 цієї дисертації) у межах військового управління може мати місце процес і правотворчості, і реалізації права, в тому числі і шляхом правозастосування: суб'єкти військового управління здійснюють його за допомогою видання правових актів військового управління. Крім цього окремі наукові джерела відзначають, що окремі принципи управління спрямовані на поглиблене вивчення об'єктивної необхідності в ухваленні управлінських рішень, у правильному обранні способів виконання завдань, в оптимальному визначенні змісту та форми ухваленого рішення з обов'язковим прогнозуванням можливих наслідків [51, с. 46]

Як слушно відзначає О. Ф. Черданцев, знання та цілеполагання є основою принципів. Принципи є положеннями, які мають нормативний характер директив та спрямовують діяльність людей у певній сфері суспільного життя [52, с. 32]. У військовому управлінні значне місце посідає правильне спрямування за допомогою сукупності принципів управління діяльності військовослужбовців з виконання завдань, які покладені на військове управління.

Окрім того, С. П. Погребняком відзначається, що правові принципи є системою найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, що закріплені у праві та є концентрованим вираженням важливих сутнісних ознак та цінностей, що притаманні цій системі права, та визначають її характер та напрями подальшого розвитку [53, с. 37]. З цього приводу слід звернути увагу на те, що принципи є стабільними засобами загальної регламентації суспільних відносин. Зрозуміло, що в межах військового управління важливим є забезпечення стабільності основних процесів з можливістю існування відповідної динаміки

стосовно змін, що пов’язані з новими управлінськими стандартами, міжнародним досвідом та використанням новітніх технологій. Більш того, важливим є те, що такі принципи повинні відповідати розвитку права, його системі, а також тій його частини, що спрямована на врегулювання питань військового управління.

Охарактеризовані вище загальнотеоретичні підходи та визначення ми будемо використовувати для конструювання дефініції принципів військового управління. Нами вже було відзначено, що окремі автори вважають, що принципи військового управління є системо утворюючими базовими засадами, керівними положеннями та ідеями з високим рівнем узагальнення, безумовними та абсолютними вимогами, чітко зафіксованими у чинному законодавстві, які беззаперечно й неухильно повинні реалізовуватися в усіх сферах управлінської діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань [38, с.70].

І. О. Остапенком відзначено, що військове управління здійснюється на підставі загальних принципів управління та специфічних принципів, що обумовлені суттю та специфічними рисами військово-управлінської діяльності. Принципами такого управління забезпечено інтеграцію окремих видів управлінської діяльності у різних підрозділах системи управління, їх взаємну узгодженість та загальну спрямованість на реалізацію поставлених цілей. На їх підставі здійснюється процес управління, а саме науково обґрунтоване впровадження дій для виконання управлінських функцій, обрання методів і прийомів управлінського впливу [6, с. 59]. Звертаємо увагу, що у наведеному вище визначенні правильно вказано, що принципи військового управління а) поділяються на загальні і специфічні; б) забезпечують узгоджену діяльність суб’єктів військового управління, яка спрямована на виконання стратегічних завдань щодо забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави.

Окремі вчені під принципами військового управління розуміють загальні пропозиції стосовно дій та ухвалення рішень, спрямовані на забезпечення ефективного управління та розвиток об’єкта цього управління. Крім того,

вченими відзначено, що такі принципи складалися (формулювалися) й перевірялися у практичній діяльності протягом усього періоду розвитку як армії, так і людства в цілому. Отже їх слід ураховувати та виконувати у ході реалізації практичної діяльності командирами й органами всіх рівнів [13, с. 44]. Отже такі принципи вважаються важливими керівними засадами, що повинні повністю реалізовуватися у діяльності усіх суб'єктів військового управління для досягнення високих результатів у сфері військового управління щодо виконання покладених на них завдань. Їх можна вважати найбільш універсальними, виваженими та адекватними ідеями, адже вони апробовані тривалим досвідом військової діяльності у різних історичних умовах.

Тому необхідно ураховувати також те, що більшість принципів військового управління зафіксовано безпосередньо правовими нормами. Це обумовлюється тим, що військове управління, яке є діяльністю суб'єктів військового управління з реалізації державної правової політики у сфері національної безпеки й оборони України, реалізується у межах відповідних правових форм, отже воно чітко регламентовано правом. А це означає, що основні базові й беззаперечні вимоги, які стосуються військового управління, є принципами саме правовими.

У військовому управлінні є принципи, що прямо не закріплені в чинному законодавстві, але застосовувалися у практичній діяльності суб'єктами військового управління. Такі принципи не суперечать законодавству, спрямовані на підвищення ефективності військового управління, застосовують необхідні управлінські технології. При їх порушенні буде мати місце лише зниження ефективності військового управління, а завдання, які стоять перед ним не будуть належним чином виконані. Тому норми права, що встановлюють певні завдання перед суб'єктом військового управління із забезпечення національної безпеки й оборони України, не будуть реалізовані. Тому цілком зрозуміло, що може виникнути питання про притягнення військовослужбовців, що є винними у скоєнні діяння до юридичної відповідальності. Тому можна вважати, що є принципи військового управління, які передбачені прямо

(безпосередньо) нормами права, а також є й такі, які витікають з їх положень, ґрунтуючись на досвіді військового управління.

З цього приводу ми не погоджуємося із точною зору Г. О. Пономаренко, яка при аналізі принципів управління щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, стверджує, що вони завжди закріплені у правових нормах, а їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність [55, с. 49]. Такий погляд є не зовсім коректним, оскільки учена також зауважує, що тільки частина управлінських принципів, що стосуються відносин із забезпечення внутрішньої безпеки держави, регулюється правом, тобто лише ті, в упорядкуванні яких виникає об'єктивна потреба. Однак слід зазначити, що більша частина таких принципів не втілюється у правову форму, не породжує нових та не змінює і не припиняє свого існування в будь-яких правовідносинах [55, с. 50]. Тому можна ставити питання про те, чи існують взагалі принципи військового управління та чи можна вважати такі принципи правовими. Наприклад, при роботі з інформацією, яка надійшла до командира з неформальних каналів, чи слід вважати її достовірною, правдивою, а також чесною та неупередженою? Таким чином, за межами правових форм здійснюється повсякденна діяльність суб'єктів військового управління на підставі принципів, які безпосередньо в чинному законодавстві не зафіксовані, а значить, вони не можуть розглядатися як правові.

Військове управління, яке є частиною державного управління, має власні особливості порівняно з управлінням, що реалізується в інших сферах публічного буття. Отже військове управління здійснюється на підставі загальних і специфічних принципів державного управління, а найбільш характерними у цьому випадку виступають принципи централізації, єдиноначальності й військової дисципліни [50, с. 95].

Підтримуємо точку зору про те, що названі принципи притаманні військовому управлінню, наголосимо, що військова дисципліна може бути різною, а саме вона може бути низькою або високою, її рівень може бути задовільним або незадовільним. Звідси вважаємо некоректним, що військова

дисципліна є просто принципом військового управління. Слід наголосити, що вона повинна бути суворою, адже тільки так військове управління зможе досягти позитивних результатів. Дисциплінарний статут Збройних Сил України [56] (ст. 1), містить тлумачення поняття «військова дисципліна», відзначаючи, що вона є бездоганним і неухильним додержанням усіма військовослужбовцями порядку і правил, установлених військовими статутами й іншим законодавством України. Тому, якщо військова дисципліна є принципом військового управління, то вона повинна бути на належному (бажано високому) рівні.

Правові принципи військового управління дають змогу зробити діяльність його суб'єктів найбільш планомірною, послідовною, виваженою, чіткою й конкретною. Серед них є флагмани, фундаментальні принципи, а саме законність, об'єктивність, системність, повнота, комплексність, розумна ініціатива і гласність, у поєднанні з принципами єдиноначальності та суворої військової дисципліни. Зазначені нами принципи прямо або опосередковано витікають з права, а саме з окремих правових норм, отже їх можна вважати правовими. Наприклад, принцип централізації керівництва військового управління реалізується та забезпечується виключно за допомогою правових засобів.

У військово-юридичних джерелах виокремлюють загальні принципи. Вони являють собою загальнообов'язкові й беззаперечні вимоги, якими повинні керуватися всі суб'єкти управління незалежно від свого статусу, та принципи управління на рівні галузі (галузеві принципи) або на статусному рівні – інституційному, організаційному, груповому. Із найбільш загальних принципів відзначають законність управлінської діяльності, соціальну спрямованості, об'єктивність, комплексність, системність та гласність. До специфічних принципів військового управління відносять принципи централізації керівництва, єдиноначальності й суворої військової дисципліни.

Наведений перелік принципів не є вичерпним, адже військове управління є багатогранною діяльністю і не може ними обмежитись. Існують також

принципи, які безпосередньо пов’язані з діяльністю суб’єктів, що реалізують військове управління. Вони впливають на повноваження вищих органів державної влади у сфері військового управління. Наприклад, ураховуючи те, що Президент України, як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України, є повноцінним суб’єктом військового управління, у межах його діяльності, як і діяльності деяких інших вищих органів державної влади, що теж можуть безпосередньо визначати військове управління і впливати на нього (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Рада національної безпеки і оборони України та ін.), базовим правовим принципом є принцип верховенства права.

Одним з головних завдань вищих органів державної влади, а також суб’єктів військового управління є забезпечення обороноздатності держави, під яким в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про оборону України» [57] розуміється здатність держави до захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту. Вважається, що обороноздатність являю собою сукупність матеріальних і духовних елементів та вміщує в себе воєнний, економічний, соціальний та морально-політичний потенціал у сфері обороноздатності. Але у світі були й залишаються ситуації, коли держава в силу різних причин починає надмірне нарощування своїх потенціалів, що призводить до створення непомірного й неадекватного навантаження на її економіку, появи значного соціального напруження в суспільстві, надмірної мілітаризації його свідомості, виникнення загроз для світової стабільності або стабільності в регіоні. У зв’язку із цим запроваджується принцип оборонної достатності.

І. М. Арцибасов і Ю. Д. Казначов вважають, що принцип оборонної достатності є складним соціальним явищем, яке включає політичні, правові, економічні, військові, геополітичні та інші аспекти. Він має не лише внутрішню, а й міжнародну спрямованість, а його концептуальний зміст міститься в нормах як міжнародного права, так і національного законодавства. Окремі вчені під оборонною достатністю розуміють кількісний та якісний рівень воєнного потенціалу держави, який був би необхідним для забезпечення

її надійної оборони та безпеки і не викликав би при цьому в інших країн турботи за власну безпеку [58, с. 39].

М. М. Тищенко, В. В. Богуцький і Є. І. Григоренко хоча й розглядають зазначений принцип як принцип військового будівництва, але виключно в контексті військового управління. Вони відзначають, що цей принцип реалізується з урахуванням геополітичного й географічного положення України. У цілому ж під оборонною достатністю розуміються такі можливості та стан Збройних Сил України, які в змозі забезпечити відвернення потенційної збройної агресії, але при цьому вони не повинні бути спрямованими на здійснення масштабних наступальних дій. За таких умов вважається, що основним критерієм оборонної достатності є співвідношення збройних сил держави, яке надає можливості забезпечити необхідним чином військову безпеку переважно оборонними засобами. Отже, реалізація принципу оборонної достатності передусім пов'язана з рівнем воєнної безпеки держави, стан якої досягається координацією і спрямованістю зусиль як у військовій, так і в невійськовій сфері. Також окремі дослідники стверджують, що найважливішим чинником оборонної достатності є необхідність максимального зниження можливості військового протистояння держав при мінімальних витратах на оборону. Наведене служить найважливішою умовою досягнення військово-політичної й військово-стратегічної стабільності у світі [40, с. 76].

Для реалізації принципу оборонної достатності важливого значення набуває оборонне планування, що організовано належним чином, яке в п. 12 ст. 1 Закону «Про національну безпеку України» [3] визначається як складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямків розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння й військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері й фінансово-економічних можливостей держави.

У ч. 1 ст. 25 Закону визначено мету такого планування, відповідно до якої важливо забезпечити реалізацію державної політики щодо національної безпеки й оборони шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм і планів розвитку органів сектору безпеки й оборони, управління ресурсами й ефективного їх розподілу. Отже, законодавець хоча прямо й не вказує на принцип оборонної достатності, але розкриває його зміст. Ураховуючи положення чинного законодавства цей принцип реалізується й суб'єктами військового управління.

Принципи військового управління є досить багатогранними тому їх можна поділити за відомчою ознакою, а саме залежно від тих військових формувань, правоохоронних органів та органів державної влади, в яких реалізується військове управління. Першочергове місце слід приділити принципам, що становлять ключові засади діяльності Збройних Сил України. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України» [45] такими принципами є:

– вірність конституційному обов'язку й військовій присязі;

– верховенство права, законність, гуманність, повага до людини, її конституційних прав і свобод;

– гласність, відкритість для демократичного цивільного контролю;

– поєднання єдиноначальності й колегіального розроблення найважливіших рішень;

– комплектування шляхом призову громадян на військову службу й прийняття на військову службу за контрактом;

– постійна бойова й мобілізаційна готовність;

– збереження державної таємниці;

– виховання військовослужбовців на патріотичних, бойових традиціях Українського народу, додержання військової дисципліни;

– забезпечення державного соціально-економічного й соціально-правового захисту громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України, а також членів їх сімей;

– заборона створення й діяльності організаційних структур політичних партій.

Стаття 3 Закону «Про Національну гвардію України» [58] встановлює, що діяльність Національної гвардії України ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, позапартійності, безперервності, законності, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості, відповідальності, централізованого керівництва і єдиноначальності. Очевидно, що це формування, як і Збройні Сили України, в межах своєї діяльності не може втілити принцип верховенства права. Базовим і головним принципом у їх діяльності повинен бути принцип законності, а також поваги й дотримання прав та свобод людини і громадянина, а не принцип верховенства права. Відзначимо, що С. П. Погребняк вважає, що верховенство права в першу чергу передбачає такі вимоги: (1) у суспільстві повинна існувати взагалі система права як сукупність норм; (2) цим правовим нормам належить бути зрозумілими (чіткими, конкретними та не суперечливими); (3) вони мають бути доступними, тобто оприлюдненими й не мати зворотної дії; (4) право має бути розумно стабільним, а правотворчість – послідовною; (5) повинна існувати стійка практика реалізації правових норм, яка забезпечується гарантією їх одностайного застосування [59, с. 165].

Ми вважаємо, що принципом верховенства права пред’явлено вимоги до національного законодавства, а саме до його якості, відкритості й доступності. Саме тому він може реалізовуватися у повноваженнях, що надані вищим органам державної влади, які безпосередньо впливають на суб’єктів військового управління. Це означає, що принцип верховенства права здійснює опосередкований вплив через якісні нормативно-правові акти, перш за все закони. Отже у законодавстві слід вказувати саме на те, що військове законодавство ґрунтується на принципі верховенства права, а не на те, що діяльність Збройних Сил України чи Національної гвардії України.

Схожий підхід стосовно верховенства права має місце положення Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [60]. Стаття 4 зазначеного Закону зазначає, що діяльність Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості, позапартійності, єдиноначальності.

Найбільш вдалою вважаємо систему принципів, що наведена у Законі «Про Державну прикордонну службу України», [61] в якому вказано, що основними принципами діяльності цього правоохоронного органу спеціального призначення є: (а) законність (б) повага й дотримання прав та свобод людини і громадянина, (в) позапартійність, (г) безперервність, (д) поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності, (е) єдиноначальність, (є) колегіальність при розробленні важливих рішень, (ж) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями при здійсненні покладених на цю Службу завдань, (з) відкритість для демократичного цивільного контролю. У названі принципи належать у тому числі й до військового управління, що реалізується в межах Державної прикордонної служби України. Окремі принципи пов'язані лише з військовим управління в межах діяльності цього правоохоронного органу спеціального призначення. Наприклад, принцип колегіальності при розробленні важливих рішень, що оформлюються правовими актами військового управління, і принцип єдиноначальності є виключними принципами військового управління.

Законом України «Про Службу безпеки України» [62] регламентовано, що діяльність Служби безпеки, її органів та співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав та гідності особи, позапартійності й відповідальності перед народом. В оперативно-службовій діяльності ця Служба дотримується принципів поєднання єдиноначальності й колегіальності, гласності й конспірації.

Принцип мобілізаційної підготовки та мобілізації також притаманний військовому управлінню. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [44] у цьому випадку відзначає такі принципи: (а) централізоване керівництво, (б) завчасність, (в) плановість, (г) комплексність і погодженість, (д) персональна відповідальність за виконання заходів щодо мобілізаційної підготовки й мобілізації, (д) додержання прав підприємств, установ, організацій і громадян, (е) гарантована достатність, (є) наукова обґрунтованість, (ж) фінансова забезпеченість. Враховуючи, що значну кількість дій, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою й мобілізацією здійснюють суб'єкти військового управління, зазначені нами принципи стосуються безпосередньо суб'єктів військового управління.

Порядок формування державної політики у сфері національної безпеки й оборони ґрунтується на принципах, що визначені Законом «Про національну безпеку України» [3] (ч. 2 ст. 3), а саме:

– верховенство права, підзвітність, законність, прозорість і додержання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки й оборони і застосуванням сили;

– дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України в міжнародних зусиллях з підтримання миру й безпеки, у міждержавних системах і механізмах міжнародної колективної безпеки;

– розвиток сектору безпеки й оборони як основного інструменту реалізації державної політики стосовно національної безпеки й оборони.

Д. В. Слінько вважає, що досліджуючи принципи військового управління можна враховувати також і принципи, які можуть бути використані під час правотворчості у межах управлінської діяльності, а саме: (а) додержання компетенції при здійсненні правотворчості, (б) засад погодження у правотворчій діяльності відповідних управлінських структур, (в) контролю (зовнішнього і внутрішнього спостереження) за правотворчою діяльністю відповідних суб'єктів управління, (г) системності правотворчої діяльності,

(е) науково-технічної досконалості, (є) демократизму й гуманізму, (ж) професіоналізму [63, с. 316].

Очевидно, що означені принципи не є універсальними та не повинні бути автоматично застосовані до військового управління загалом. Але з урахуванням того, що в контексті військового управління дуже важливе місце займає правотворчість зі створення його нормативно-правових актів, нехтувати ними при характеристиці цього управління не варто.

Характеризуючи військове управління, ми не повинні забувати, що в його межах активно відбувається збирання, використання й обмін відповідною управлінською інформацією. Саме тому слід брати до уваги й ті з них, що пов'язані з наданням інформаційному процесу в управлінській сфері динамічності, поступальності й у той же час оптимальності. Так, на думку Ю. О. Тихомирова, такі принципи містять: (1) достовірність управлінської інформації і своєчасність її оброблення й використання; (2) забезпечення правильного співвідношення між первинною і вторинною інформацією, що має місце в межах управлінського процесу; (3) охоплення відповідною інформацією всіх ділянок діяльності й завдань окремих ланцюгів управління; (4) спрямованість інформації не лише на процеси і явища, що безпосередньо спостерігаються, а й на ті, які не можна безпосередньо спостерігати. При цьому правознавцем наголошується, що реалізація зазначених принципів може забезпечити найголовніше – цілеспрямованість, предметний зміст інформації та її суворий режим використання. У цьому разі слід стверджувати, що інформація правильно і своєчасно віддзеркалює процеси, що відбуваються, а також спрямовує на розв'язання актуальних проблем. У цьому випадку вона створює відповідні та необхідні умови саме на тому рівні державного управління, для якого має місце наявність необхідних засобів, а саме: обсяг повноважень, кадри, структура тощо [64, с.217].

Ми погоджуємося з означеним, адже інформація служить важливим фундаментом військового управління. На практиці існують випадки, коли використання недостовірної інформації в межах військового управління в

бойових умовах призводило до прийняття хибних рішень, які тягли за собою негативні й навіть трагічні наслідки. Слід указувати й на те, що негативні наслідки для військового управління можуть настати також у випадку невчасного як передання, так і оброблення та використання (реалізації) відповідної інформації. Іноді такі застереження містить чинне законодавство. Наприклад, згідно частин 1 і 2 ст. 96 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [56] дисциплінарне стягнення виконується, як правило, негайно, у виняткових випадках – не пізніше ніж за три місяці від дня його накладення. По закінченні зазначеного строку стягнення не виконується, а лише заноситься до службової картки військовослужбовця. Особи, з вини яких не було виконано стягнення, несуть дисциплінарну відповідальність. Ідеться фактично про те, що у правовому акті військового управління виданому в межах правозастосовної діяльності як виду військово-юрисдикційної діяльності суб'єктів військового управління було встановлено певне дисциплінарне стягнення, що було накладено на конкретного військовослужбовця. Проте така управлінська інформація не була реалізована вчасно, відповідно, це і є підставою для притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за нереалізацію юридично значущої управлінської інформації.

Військовим законодавством також встановлено, що інформація, яка пов'язана із військовим управлінням, повинна повідомлюватися негайно. Так, ч. 3 ст. 37 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України передбачено, якщо військовослужбовець розуміє, що він не є спроможним виконати відданий йому наказ своєчасно й у повному обсязі, він про це зобов'язаний доповісти вищезазначеним особам негайно [49]. Бувають випадки коли у військовому законодавстві безпосередньо не вказано на те, що інформацію слід передати терміново, але з логіки викладу приписів це стає й так зрозумілим. Так, статтею 201 Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України [46] передбачено, що караульні інших постів, почувши постріл або стрілянину, зобов'язані повідомити про це засобами зв'язку начальника варти й посилити пильність і за необхідності надати вогневу підтримку. Із цього приводу не

виникає сумнівів стосовно того, що при несення вартової служби про стрілянину, почуту з іншого посту, слід повідомити начальнику варти негайно.

Управлінська інформація спрямовується не тільки на процеси і явища, що безпосередньо спостерігаються, а також на ті, які не можна спостерігати. З огляду на те, що у військовій сфері мають місце ситуації, що пов'язані з неочевидністю різноманітних процесів, У межах військового управління така властивість інформації набуває особливого значення. Військове управління в межах названих процесів має місце в підрозділах розвідки, призначених для того, щоб добувати відомості про місцевість і противника, а також виконати спеціальні завдання.

Таким чином, принципи роботи з інформацією у сфері військового управління повинні бути взяті до уваги при характеристиці тих ключових вимог, що висуваються до цього управління та до суб'єктів, які його здійснюють.

Автори навчального посібника «Основи військового управління» (за редакцією С. Ю. Полякова) виділяють різні групи принципів, а саме: принципи військового управління на основі: (а) теорії наукового менеджменту, (б) адміністративної (класичної) школи, (в) школи людських відносин, (г) поведінкових теорій "Х" та "У", (д) науки управління або кількісних методів, (е) сучасних американських моделей менеджменту, (є) сучасної японської моделі менеджменту, а також (ж) досягнень великих полководців [13, с. 45]. Отже науковці вказують переважно на принципи військового управління, які не є правовими, вони жодним чином не встановлюються нормами права. Вважаємо, що окремі принципи, що наводяться авторами, можуть бути взяті до уваги при адміністративно-правовій характеристиці військового управління й діяльності відповідних його суб'єктів. Такі принципи повинні охоплювати:

– наявність чітко поставлених цілей (у системі військового управління останні доволі чітко визначаються на законодавчому рівні, а конкретизуються у правових актах військового управління);

– присутність здорового глузду (цей принцип чітко корелює з правовим принципом розумності. Адже розумний підхід має місце при постановці завдань, розподілі повноважень, визначенні строків виконання наказів та реалізації інших актів військового управління);

– можливість одержання кваліфікованої поради, допомоги, компетентної консультації (із цього приводу маються на увазі принципи високої кваліфікації суб'єктів військового управління, професіоналізму, підготовленості, наукового підходу та високого рівня взаємодопомоги, а також взаємодії різних ланок військового управління);

– суворе дотримання військової дисципліни (йдеться про реалізацію принципу законності як про результат правопорядку й суворої військової дисципліни);

– справедливе ставлення до персоналу шляхом забезпечення належної оплати праці (причому справедливе ставлення до підлеглих в жодному разі не обмежується грошовим забезпеченням, а включає в себе чимало різноманітних юридично значущих дій, до яких, зокрема, належить дисциплінарна практика – застосування заохочень і дисциплінарних стягнень, сприяння просуванню по кар'єрних сходинах тощо).

Справедливе ставлення командирів до своїх підлеглих відображається у нормативно-правових актах. Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України [49] зазначено, що командир (начальник) має статус єдиноначальника й особисто відповідає перед державою: (а) за бойову та мобілізаційну готовність ввіреної йому військової частини, корабля (підрозділу), (б) за забезпечення охорони державної таємниці, (в) за бойову підготовку, виховання, військову дисципліну, морально-психологічний стан особового складу, (г) за внутрішній порядок, стан та збереження озброєння, боєприпасів, бойової та іншої техніки, пального й матеріальних засобів, (д) за всестороннє забезпечення військової частини, корабля (підрозділу), (е) за додержання принципів соціальної справедливості.

Так, наведені загальні вимоги, стосуються командира (начальника) як суб'єкта військового управління і знаходять свою деталізацію у ст. 59 зазначеного Статуту. Тому додержання принципів соціальної справедливості повинно бути забезпечено стосовно всіх службових обов'язків, названих у цій статті. Приміром, в абз. 8 цієї статті є положення, згідно якого командир, забезпечуючи додержання принципів соціальної справедливості, зобов'язаний показувати власним прикладом дисциплінованість, неухильне виконання вимог чинного законодавства, наказів і розпоряджень старших командирів (начальників), бути ввічливим та справедливим у ставленні до кожного підлеглого, не принижувати їх честь та гідність. В абзацах 11 і 12 цієї ж статті зазначено, що командир (начальник) зобов'язаний виявляти чуйність, бути уважним до підлеглих, поєднувати вимогливість та принциповість з повагою до їх честі та гідності, вникати у проблеми їх побуту, забезпечувати соціальну і правову захищеність, у разі необхідності клопотати за них перед старшими командирами (начальниками), знати потреби й запити особового складу, ухвалювати рішення за його заявами чи скаргами або за іншими зверненнями.

Таким чином приходимо до висновку про те, що норми Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, а також норми чинного військового законодавства спрямовані на створення умов для забезпечення виконання суб'єктами військового управління в межах їх повсякденної діяльності принципи соціальної справедливості на всіх його рівнях організації й функціонування.

Військово-виховна література спонукає військове керівництво прищеплювати військовослужбовцям любов та шану до Батьківщини, власного народу, гордості за належність до армії. При цьому складовою частиною і пріоритетними напрямами їх діяльності перш за все повинні стати: (а) системна робота суб'єктів військового управління з формування у військовослужбовців прихильності до справедливості й винятковості соціально-економічних засад держави, а вже після цього й поряд із цим (б) робота щодо збереження й культивування в кожному військовому колективі національних традицій і

звичаїв; (в) виховання в особового складу почуття гордості за свою країну і Збройні Сили; (г) виховання на прикладах історії таких традицій Збройних Сил, як вірність своєму виду військового формування, роду військ, частини, підрозділу; (д) формування корпоративного духу особового складу; (е) широкомасштабне рекламування військової служби, мета якого – залучати більше добровольців і сприяти продовженню контрактів [65, с. 153].

Відповідність юридичної відповідальності повноваженням суб'єкта військового управління можна розглядати як принцип військового управління. Такі суб'єкти наділені достатніми повноваженнями, за допомогою яких вони можуть впливати на різні сфери та об'єкти управління. По-перше, для виконання ухвалених ними рішень чинним законодавством запроваджується достатный перелік видів юридичної відповідальності, які застосовуються до осіб, які не виконали або неналежно виконали відповідні рішення (приміром, притягнення військовослужбовця до кримінальної відповідальності за невиконання наказу командира). По-друге – законодавство, встановлює межі влади суб'єктів військового управління, та передбачає певні види юридичної відповідальності за вихід їх за межі владних повноважень. Так, відповідно до статей 1 і 3 Закону України «Про запобігання корупції» [66] корупція являє собою використання військовою посадовою особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди військовій посадовій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Г. О. Пономаренко нагадує, що принцип відповідальності суб'єктів управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави проголошено у Конституції України, в якій вказано, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3). Таке твердження стосується також й

державних органів (їх працівників), які несуть відповідальність за своєчасність, об'єктивність, якість і повноту прийнятих рішень щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. Порушення балансу прав та обов'язків у бік пріоритету того чи іншого призводить до деформації вищевказаного принципу, і як наслідок – до порушення базового принципу законності [51, с. 49].

Положення Указу Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» вказують на взаємозв'язок належного рівня відповідальності та ефективності військового управління [67]. Документ містить положення про те, що проведене в межах комплексного огляду сектору безпеки й оборони України оцінювання стану воєнної безпеки держави, а також набутий досвід участі Збройних Сил України в антитерористичній операції виявили низку проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз, у тому числі брак чіткого розподілу відповідальності за формування й застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони. Відзначаємо, що прописана проблема властива також і суб'єктам військового управління, що тягне за собою розбалансованість його системи, недосягнення цілей і невиконання завдань, що стоять перед системою суб'єктів військового управління.

В управління значне місце відведено підпорядкованості особистих (індивідуальних) інтересів його суб'єктів загальним, тобто недопущення конфлікту останніх. Законом України «Про запобігання корупції» [66] (абз. 8 ст. 1) встановлено, що потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість ухвалення нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання покладних на неї функцій. Поняття реального конфлікту інтересів містить абз. 12 цієї ж статті, в якій вказано, що ним є суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими

повноваженнями, що негативно впливає на об’єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення або невчинення дій під час виконання нею своїх повноважень. А Розділ V зазначеного нами Закону повністю присвячено запобіганню і врегулюванню конфлікту інтересів.

Стабільність військового управління проявляється також у принципі безперервності. Статтею 3 Закону «Про Національну гвардію України» [58] встановлено, що діяльність Національної гвардії держави ґрунтується на певних принципах, серед яких є принцип безперервності. Цей же принцип прописано у ст. 4 Закону України «Про державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України» [68].

Слід звернути увагу також на принцип оптимальної структуризації суб’єктів військового управління. Ю. О. Тихомиров відзначає, що механізмі державного управління вирішальне значення має обґрунтована та належна побудова системи управлінських органів. Це охоплює використання критеріїв організації суб’єктів управління для забезпечення виконання державних функцій, урахування особливостей об’єктів управління, в тому числі щодо сфер, до яких спрямовано управлінський вплив, про законодавче закріплення оптимального набору функцій та повноважень (обсягу компетенції) для кожного управлінського ланцюга, чітких відносин суб’єктів управління між собою і з його об’єктами, кадрового й матеріального забезпечення. Саме такими, на думку вченого, є імперативи високої якості державного управління, що сприяють його стійкості і гнучкості [64, с. 212].

Принцип оптимізації у військовому управління виокремлює Г. О. Пономаренко, та говорить, що він полягає в якісно нових шляхах структурно-функціональної побудови системи управління та в її раціоналізації у відповідній сфері. Оптимально – означає якомога краще, а не взагалі краще, причому з урахуванням конкретних умов та реальних можливостей системи управління. До того ж цей принцип передбачає цілеспрямовану реалізацію комплексу відповідних заходів – організаційних, матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних, правових та ін. [55, с. 47].

Ураховуючи складний характер військового управління, значну кількість його рівнів, широкий перелік питань, які повинні бути охоплені управлінським впливом, важливого значення набувають вимоги до структурної побудови. Йдеться про середовище, в якому реалізується таке управління, з метою забезпечення його стабільності й безперервності. Реалізація принципу структуризації побудови зводиться до основних вимог, що висуваються до суб'єктів військового управління на підставі сучасних досягнень військово-управлінської науки при врахуванні практичних аспектів їх організації й функціонування в сучасних умовах військового управління. Спеціальна військова література містить вимоги до управлінської структури, а саме:

– керованість, тобто необхідна та достатня кількість рівнів управління, щоб управлінські команди з вищого рівня військового управління доходили до виконавців усіх нижчих рівнів і належним чином і вчасно виконувалися б ними;

– динамічність, тобто здатність реагувати на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, спроможність здійснювати свою перебудову відповідно до змін обстановки, зберігаючи при цьому своє призначення;

– зворотний зв'язок, що полягає в тому, що всі рівні військового управління повинні чітко спрямовувати управлінські впливи, не допускаючи перекручування управлінських команд, бути спроможними виконувати їх і передавати інформацію на вищі рівні про їх виконання;

– «чутливість» до проходження управлінських команд (що зафіксовано за допомогою актів військового управління), до забезпечення належної взаємодії відповідних рівнів. Це пов'язано з тим, що будь-яка зміна в діяльності якогось рівня управління впливає на стан всього його об'єкта;

– усі суб'єкти управління (як одноосібні, так і багатоструктурні) повинні бути реально дієздатними й активно впливати на досягнення поставлених перед ними цілей;

– здатність вирішувати завдання при тимчасовому виході зі строю її командира (при відпустці, хвороби, несподіваному відрядження, смерті) без залучення додаткових осіб до управління. Обов'язки командира при цьому

автоматично приймає інша особа, яка іноді може й не мати статусу офіційного заступника цього командира. Особливо така вимога стосується військових структур управління;

– економічність, тобто забезпечуваність мінімум витрат ресурсів на реалізацію військового управління порівняно з отриманим результатом від реалізації управлінського рішення [13, с. 34].

Із наведеними вище вимогами слід погодитися. У той же час зазначимо, що не слід використовувати термін «дієздатність» (суб'єктів військового управління). Юриспруденція оперує цим поняттям дещо в іншому значенні. Але доречно вокремлювати активність, ефективність, здатність до прийняття самостійних рішень кожним суб'єктом військового управління. Крім того, не слід говорити (навіть в лапках) про дублювання влади, а також про те, що обов'язки командира можуть автоматично переходити іншій особі, яка до того ж не є його офіційним заступником. Ці випадки повинні бути винятковими, адже посада заступника командира (начальника) для того й запроваджується, щоб у відповідних випадках виконувати обов'язки командира. Тому заміщення не може здійснюватись автоматично, оскільки воно повинно мати певне юридичне підґрунтя у виді виданого про це правового акта військового управління. Також вважаємо, що до тимчасового виходу командира зі строю не можна відносити його смерть.

Відповідність нормі керованості також є важливим принципом у військовому управлінні. Є. О. Агеєвої слушно вказує, що ефективність державного управління залежить від ступеня адекватності суб'єкта об'єкту управління [21, с. 44]. Цей принцип є локальним стосовно попереднього і пов'язаний з діяльністю тих суб'єктів військового управління, які є одноосібними. Інші автори вважають, що під реалізацією вказаного принципу слід мати на увазі в першу чергу чисельність осіб, підпорядкованих одному командиру. Зайва чисельність підлеглих веде до зростання управлінських обов'язків, ускладнює оперативність та якісний аналіз ухвалених рішень. Запровадження норм керованості створює наукове підґрунтя для планування

чисельності, вирішує питання напруженості праці, підвищує ефективність управління. За останні роки як показує практика, вищому рівні управління кожен командир (начальник) у безпосередньому підпорядкуванні повинен мати від 4-х до 10-ти осіб, на низовому – від 15 до 48. Існують також інші вимоги для вищого рівня управління. Вважається, що на цьому рівні число підлеглих в одного командира (начальника) повинно бути не менше 5-ти й не більше 10-ти. У той же час кожен структурний підрозділ має обирати адекватну норму керованості для найефективнішого виконання поставлених завдань [13, с. 35].

Досліджуючи базові принципи військового відзначимо, що в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24 вересня 2015 року [69] вказано на обов'язковість дотримання такого важливого принципу, як незалучення військовослужбовців строкової служби до участі в бойових діях. Акцентуємо увагу на тому, що цей принцип в умовах ведення бойових дій в Україні повинен розглядатися військовим управлінням як один з базових і реалізовуватися беззаперечно. Адже йдеться про осіб, яких було призвано на строкову військову служби та які не мають відповідних знань, умінь і навичок ефективного ведення бойових дій.

Отже, військове управління це складна діяльність найрізноманітніших суб'єктів, на яких покладено важливі конституційно значущі завдання (забезпечення національної безпеки, оборони тощо). Тому воно має відчувати правовий вплив низки як загальних, так і суто спеціальних правових принципів. Переконані, що тільки за чіткої й беззастережної реалізації принципів військового управління можна досягти тих цілей та здійснити ті функції, що покладаються на нього й на систему суб'єктів, які здійснюють це управління.

Г. О. Пономаренко, здійснюючи аналіз військового управління, зазначає, що головними умовами вдосконалення такого управління є: (а) постановка науково-обґрунтованих цілей управління; (б) наявність кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів, що забезпечують досягнення намічених цілей; (в) окреслення раціональних шляхів виконання

практичних завдань та об’єктивних критеріїв оцінювання ефективності їх виконання [51, с. 51].

В. Д. Бакуменко досліджуючи державне управління звертає увагу на те, що воно є способом функціонування й реалізації державної влади з метою становлення й розвитку держави [70, с. 13]. Науковець називає головним призначенням державного управління - належне формуванні державності. Очевидно, що жодна держава не в змозі повноцінно формуватись і розвиватися без потужної оборонної системи, в межах якої організовується й функціонує військове управління. Метою цього є забезпечення інтенсивного й незалежного розвитку держави, формування її інституційного механізму, безпечного її існування, а також суспільства й окремого індивіда.

Н. Р. Нижник виокремлює цілі державного управління, а саме: забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави; створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального й духовного їх життя; створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку її економіки тощо [71, с. 153]. Очевидним є те, що за «безпекову складову» названих цілей державного управління «відповідає» військове управління та суб’єкти, що його здійснюють.

Ю. О. Тихомиров зазначає, що якість державного управління залежить передусім від чіткої організації управління й забезпечення відповідності цілям управлінського впливу [64, с. 214]. У зв’язку із зазначеним вважаємо, що чітко поставлені цілі перед усією системою суб’єктів військового управління, як і перед окремими його суб’єктами є однією з визначальних передумов гарантування його якості, а також організації й функціонування суб’єктів, які його здійснюють.

І. О. Остапенко досліджуючи військове управління (на гарнізонному рівні), зазначає про притаманність чітких цілей, а саме: (а) підтримання високого рівня боєздатності Збройних Сил України, (б) забезпечення військ необхідним

озброєнням і матеріальними ресурсами, (в) навчання й виховання військовослужбовців, а також їх соціальний захист [6, с. 59].

Є наукова думка про те, що цілями військового управління є: (а) підтримання високого рівня боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань, (б) забезпечення військ необхідним озброєнням і матеріальними ресурсами, навчання й виховання військовослужбовців, а також їх соціальний захист [40, с.52].

Вважається також, що військова організація це відкрита, цілісна соціотехнічна система, яка складається з доволі великої кількості взаємозалежних частин, тісно переплетених із зовнішнім світом (середовищем). Для військової організації основними змінними, що вимагають уваги суб'єктів військового управління, виступають мета, структура, завдання, технологія, інформація, люди й військова організаційна культура. Мета є конкретним кінцевим станом такої організації або бажаним результатом, якого прагне досягти група, виконуючи поставлене завдання. У перебігу планування суб'єкти військового управління окреслюють цілі й доводять їх до підрозділів військової організації [13, с. 30].

У цьому разі кожен підрозділ має власну конкретну індивідуальну мету. Усі підрозділи повинні працювати на реалізацію загальної мети – забезпечення національної безпеки й оборони держави. Слід звернути увагу, що військові організації є відкритими системами з точки зору соціології, оскільки залежать від зовнішнього середовища, об'єктивних обставин, що на низ впливають. Однак з юридичної точки зору вони не можуть бути повністю відкритими для доступу сторонніх людей та мати повну відкритість наявної інформації. Окремі обмеження встановлені Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України, Законами України «Про Збройні Сили України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про державну таємницю» та ін.

1.3 Місце і роль органів публічної влади у системі суб'єктів військового управління

Сучасні реалії існування України вимагають рішучих дій від держави й насамперед від спрямовуючого впливу її вищих органів влади у справі забезпечення національної безпеки й обороноздатності. За цих умов особливі вимоги висуваються до організації й функціонування Збройних Сил України, інших військових формувань, у тому числі й усього державного механізму, щодо вирішення й виконання наведених завдань. Не в останню чергу зазначені вимоги стосуються вищих органів державної влади стосовно створення необхідних умов для того, щоб військове управління досягало цілей, поставлених перед ним.

За правильним зауваженням Ю. О. Тихомирова, у світі відбуваються різноманітні процеси – природні, суспільні, технічні та ін. Люди одночасно виступають як їх учасниками, так і спостерігачами. Держава відіграє особливу роль: вона покликана здійснювати в інтересах людей і суспільства той державно-правовий вплив на процеси, що дозволяє надавати їм того чи іншого характеру, спрямування, а також змісту [64, с. 179]. У нашому дослідженні, безперечно, йдеться в першу чергу про діяльність вищих органів державної влади у сфері реалізації військового управління.

За твердженням Б. М. Лазарєва, процес державного управління охоплює 2 типи відносин – відносини між державою в цілому й органами управління, зокрема, й відносини між окремими суб'єктами державного управління [72, с. 17]. У межах цього підрозділу монографії ми зосередимо увагу саме на першому виді відносин у межах державного управління, який полягає у впливі вищих органів державної влади на систему суб'єктів військового управління. Питання полягає в тому, що вищі органи державної влади, як правило, репрезентують державу в цілому, її волю щодо організації й функціонування сектору безпеки й оборони, що, у свою чергу, знаходить свій прояв у проведені конкретної безпекововової й оборонної політики в інтересах Українського народу.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 102 Конституції України [1] Президент є главою держави й виступає від її імені. Дослідження питань взаємодії вищих органів державної влади, які репрезентують інтереси народу й держави в цілому із суб'єктами військового управління надасть можливості краще з'ясувати сутність і специфіку другого типу відносин – між окремими суб'єктами військового управління, а також особливі риси військового управління як такого.

Як зазначає С. Б. Матвійчук, залежно від характеру й масштабу питань управління Збройними Силами та іншими військовими формуваннями можна вирізнити 2 групи органів – органи державного керівництва й органи військового управління [50, с. 89]. З огляду на те, що військове управління, яке реалізується відповідними суб'єктами, буде проаналізовано в розділі 3 цієї наукової роботи, в межах цього підрозділу розглянемо, яким же чином вищі органи державної влади, маючи відповідні повноваження у сфері національної безпеки й оборони України, можуть чинити управлінський вплив на систему суб'єктів військового управління і сприяти тим самим реалізації військового управління як особливого типу управління державного. Такий аналіз необхідний для того, щоб мати змогу бачити всю діяльність системи державного (в тому числі й військового) управління – від формування державної правової політики у сфері національної безпеки й оборони України до її реалізації на всіх рівнях сектору безпеки й оборони держави.

Автори навчального посібника з державного управління й державної служби за редакцією О. Ю. Оболенського переконують, що управлінський вплив, виникаючий у межах діяльності державного управління, може мати різний за своїми параметрами характер, а саме: державне регулювання, централізоване керівництво, оперативне управління тощо [73, с. 9]. Усі ці аспекти у сфері військового управління можуть бути реалізовані вищими органами державної влади. Не випадково в юридичній літературі з військового права зазначається, що вищі органи державної влади встановлюють внутрішню

структуру органів військового управління, запроваджують у їхній структурі необхідні галузеві й функціональні підрозділи, військові посади [50, с. 95].

Характеристику повноважень вищих органів державної влади стосовно військового управління слід, безперечно, розпочати з повноважень Президента України в означеній сфері, оскільки він є не лише главою держави, а й гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Із цією метою Основним Законом країни [1] (п. 17 ч. 1 ст. 106) Президент наділяється правовим статусом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з доволі широким спектром повноважень щодо національної безпеки й оборони країни і здатністю здійснювати військове управління в широкому розумінні. Що стосується зарубіжних країн, то достатньо часто глава держави є верховним головнокомандувачем збройними силами й має право вживати заходів із забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки з подальшим парламентським контролем [74].

Маючи такий статус, Президент України може здійснювати суттєвий управлінський вплив на систему суб'єктів військового управління, на їх організацію й функціонування, на необхідність вчинення ними тих чи інших юридично значущих дій. Згідно з ч. 2 ст. 7 Закону «Про Збройні Сили України» [45] керівництво Збройними Силами в межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

Згідно з ч. 8 ст. 29 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] в разі прийняття Президентом схваленого Верховною Радою України рішення про введення в країні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення останніх зонами надзвичайної екологічної ситуації органи військового управління можуть здійснювати призов військовозобов'язаних на спеціальні збори на строк не більше 2-х місяців. Такі приклади не є поодинокими. На підставі цього можна стверджувати, що Президент фактично очолює систему суб'єктів військового управління і,

здійснюючи планомірне управління нею, сам виступає своєрідним суб'єктом військового управління з повноваженнями визначеними для організації й функціонування сектору безпеки й оборони країни.

Президента України наділено такими конституційними повноваженнями, які полягають у тому, що він може призначати на посади і звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань. До того ж він присвоює вищі військові звання. Слід звернути увагу на те, що присвоєння військових звань і призначення на посади військовослужбовців, які не належать до вищого командування, здійснюється виключно суб'єктами військового управління, наприклад, Міністром оборони України. Здійснюючи таку діяльність, глава держави виступає саме як суб'єкт військового управління з виключною компетенцією.

Згідно з ч. 1 ст. 6 зазначеного Закону військові посади (штатні посади, що підлягають заміщенню військовослужбовцями) й відповідні їм військові звання передбачаються у штаті (штатному розписі) військових частин, кораблів, органів військового управління, установ, організацій, вищих військових навчальних закладів і військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів. Абзац 2 п. 32 Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента від 7 листопада 2001 р. за № 1053/2001 [76] установлює, що призначення на посади інших керівників Міністерства оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, командувачів видів Збройних Сил України, командувачів військ оперативних командувань здійснює Президент за поданням Міністра оборони України.

При цьому Президент, як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України, не лише призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, а й відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] затверджує перелік посад, що підлягають заміщенню вищим

офіцерським складом. Крім того, згідно з ч. 10 цієї ж статті військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань може бути відряджено до державних органів, підприємств, установ, організацій, а також державних і комунальних навчальних закладів для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі. При цьому перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями в таких державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також у державних і комунальних навчальних закладах, затверджується теж Президентом України.

Відповідно до п. 20 Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента від 7 листопада 2001 р. за № 1053/2001 військові звання вищого офіцерського складу (генерал-майор (контр-адмірал), генерал-лейтенант (віце-адмірал), генерал-полковник (адмірал), генерал армії України) військовослужбовцям присвоюються Президентом за поданням Міністра оборони України. До того ж, саме Президентом згідно з абз. 4 п. 25 указаного вище Положення визначається порядок присвоєння військових звань вищого офіцерського складу [76].

Президент, як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України, має суттєві повноваження у сфері призову на строкову військову службу і звільнення з неї. Зокрема, в ч. 6 ст. 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] закріплено, що строки проведення призову (призовів) громадян України на строкову військову службу визначаються Указом Президента України. Такий Указ публікується в засобах масової інформації не пізніше як за місяць до закінчення року, що передує року призову (призовів) громадян України на строкову військову службу, крім Указу про призов (призови) громадян України на строкову військову службу в особливий період, який публікується не пізніш як за місяць до початку проведення призову (призовів) громадян України на строкову військову службу. Згідно з ч. 2 ст. 26 вказаного Закону військовослужбовці строкової військової служби

звільняються зі служби у зв'язку із закінченням установлених строків військової служби – у строки, визначені Указом Президента України. За ч. 4 цієї ж статті військовослужбовці, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, звільняються з військової служби під час дії особливого періоду (крім періоду дії воєнного стану) також у строки, встановлені Указом Президента України.

У той же час наведеним повноваження глави держави як Верховного Головнокомандувача Збройними Силами України у сфері військового управління організацією строкової військової служби не обмежуються. Зокрема, ч. 8 ст. 26 розглядуваного Закону надає Президентові України право на підставі відповідного Указу в разі потреби затримувати військовослужбовців строкової військової служби й військової служби за призовом осіб офіцерського складу, які вислужили встановлені строки, на військовій службі, на строк до 6-ти місяців.

Також Президента України наділено доволі широкими нормотворчими повноваженнями, пов'язаними з організацією й функціонування суб'єктів військового управління. За ч. 3 ст. 106 Конституції [1] Президент України на підставі й на виконання Конституції й законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни. Так, ч. 4 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] встановлює, що порядок проходження військової служби, права та обов'язки військовослужбовців визначаються цим та іншими законами, відповідними положеннями про проходження військової служби, що затверджуються Президентом і відповідними нормативно-правовими актами.

Згідно з ч. 9 ст. 2 досліджуваного Закону громадяни України в добровільному порядку можуть проходити службу у військовому резерві Збройних Сил України або інших військових формувань. Порядок відбору і прийняття на службу у військовому резерві, строки, умови та порядок її проходження, а також підстави й порядок звільнення зі служби визначаються цим Законом, відповідними положеннями про проходження громадянами

України служби у військовому резерві, що затверджуються Президентом України й відповідними нормативно-правовими актами.

Станом на сьогодні в межах чинного військово-службового законодавства мають місце:

– Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України;

– Положення про проходження військової служби солдатами (матросами), сержантами і старшинами Збройних Сил України;

– Положення про проходження військової служби (навчання) за контрактом у Збройних Силах України курсантами (слухачами) вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів;

– Положення про проходження строкової військової служби солдатами і матросами, сержантами і старшинами Служби безпеки України;

– Положення про проходження військової служби (навчання) за контрактом курсантами (слухачами) вищих військових навчальних закладів Служби безпеки України та деякі інші.

Вищевказані повноваження Президента України дають йому змогу контролювати і здійснювати основну кадрову політику в системі суб'єктів військового управління, у межах сектору безпеки й оборони України. Використовуючи надані йому можливості, він повноцінно здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони держави (пункти 1 і 17 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України [1]), змістовно здійснює вплив на систему суб'єктів військового управління, на всі підрозділи сектору безпеки й оборони.

Відповідно до ст. 13 Закону «Про національну безпеку України» [3] Президент України:

1) забезпечує державну незалежність і національну безпеку;

2) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України і як Верховний Головнокомандувач видає накази й директиви з питань оборони;

3) очолює Раду національної безпеки і оборони України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення;

4) видає укази й розпорядження з питань національної безпеки й оборони, які є обов'язковими до виконання на території України. Зокрема указами Президента затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями й завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки й оборони;

5) звертається з посланнями до народу і з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище країни;

6) реалізує право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України щодо законодавчого внормування питань національної безпеки і оборони країни;

7) вносить подання до Верховної Ради України про призначення Міністра оборони України;

8) вносить подання до Верховної Ради України про призначення на посаду і звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

9) призначає на посади та звільняє з посад Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;

10) призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування;

11) здійснює загальне керівництво розвідувальними органами України;

12) вносить подання до Верховної Ради України про оголошення стану війни, у разі збройної агресії проти України ухвалює рішення про застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

13) ухвалює згідно із законом рішення про загальну або часткову мобілізацію і введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності країни;

14) приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану й оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

15) присвоює вищі військові звання та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

16) здійснює інші повноваження, що визначаються Конституцією України.

Слід звернути увагу на те, що новітнє безпекове законодавство достатньо докладно внормовує питання повноважень Президента України в означеній царині з огляду на їх значимість в аспекті функціонування Української державності на сучасному етапі розвитку суспільства й держави. Для порівняння наведемо оборонне законодавство. Так, у ст. 6 Закону «Про оборону України» [57] встановлено, що Президент здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції України. Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України визначаються законами. Для здійснення повноважень у зазначеній сфері оборони, окреслених Конституцією й законами України, Президент видає укази й розпорядження.

Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, Президент видає накази й директиви з питань оборони. Крім того, у ст. 8 цього Закону встановлено, що для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави на цей період. Пропозиції про її утворення, про її персональний склад і граничну чисельність подаються Радою національної безпеки і оборони України на розгляд Президенту і вводяться в дію його Указом. Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача затверджує

Президент України. Варто констатувати, що цими нормативно-правовими приписами обмежується регламентація повноважень Президента як вищого органу державної влади у сфері оборони. Із цього приводу варто зазначити, що безпекове законодавство на тлі законодавства про оборону має більш досконалий вигляд.

Як уже зазначалося, Президент України, як суб'єкт, який реалізує повноваження у сфері військового управління, видає відповідні акти, до яких п. 4 ст. 6 зазначеного Закону відносить укази й розпорядження. Проте, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, Президент може видавати накази й директиви з питань оборони (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оборону України» [57]).

Важливим щодо впливу Президента України на систему суб'єктів військового управління треба визнати повноваження, зафіксовані в п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, [1] відповідно до якого Президент приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію і введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності країни. Слід зазначити, що цей конституційно-правовий припис знайшов свій детальний розвиток у ст. 11 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», [44] де вказано, що Президент України відповідно до своїх конституційних повноважень:

– здійснює загальне керівництво у сфері мобілізаційної підготовки й мобілізації держави;

– визначає мету, завдання, вид, обсяги, порядок і строки проведення мобілізаційної підготовки й мобілізації;

– забезпечує через Раду національної безпеки і оборони України координацію діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері мобілізаційної підготовки й мобілізації;

– визначає структуру й затверджує мобілізаційний план України на особливий період, Положення про мобілізаційну підготовку Збройних Сил України, інших військових формувань, Положення про порядок проведення мобілізації в Україні;

– надає право (позбавляє його) на звільнення від призову на військову службу в разі мобілізації та у воєнний час громадянам або окремим категоріям громадян;

– встановлює порядок оголошення мобілізації;

– ухвалює рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію і про демобілізацію із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України;

– визначає режим роботи органів державної влади, інших державних органів під час мобілізації та у воєнний час;

– видає акти з питань мобілізаційної підготовки й мобілізації.

На розвиток п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України ст. 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [43] регулює діяльність Президента України в умовах воєнного стану і встановлює, що Президент в умовах воєнного стану:

– здійснює загальне керівництво запровадженням і виконанням заходів правового режиму воєнного стану;

– приймає за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

– здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України;

– визначає порядок проходження військової служби.

У разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до вступу на пост нового

Президента, обраного після скасування воєнного стану. Повноваження Президента України, передбачені Конституцією, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

За п. 19 ч. 1 ст. 106 Основного Закону країни [1] Президент вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни, а в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Варто звернути увагу на те, що, на відміну від введення воєнного стану, окремого закону про стан війни в Україні немає.

Президент України має певні контрольні повноваження щодо основних суб'єктів військового управління. Зокрема, згідно зі ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» [3] він здійснює контроль за сектором безпеки й оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. При цьому Рада національної безпеки і оборони України здійснює контроль за сектором безпеки й оборони на підставі ст. 107 Конституції України у порядку і в межах компетенції, визначених Законом «Про Раду національної безпеки і оборони України». Контроль за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України здійснює Секретар цієї Ради.

Як бачимо, Президент України, будучи Главою держави й Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України має суттєві повноваження у сфері військового управління, що стосуються широкого спектру військових питань, пов'язаних із забезпечення національної безпеки й оборони держави. У деяких випадках військово-управлінські повноваження Президента достатньо докладно внормовані в чинному законодавстві, а в деяких – доволі фрагментарно, що вимагає запровадження відповідних заходів у напрямку вдосконалення адміністративно-правового регулювання означених питань.

Аналізуючи військове управління, його організацію й діяльність суб'єктів, що його здійснюють, звернімо увагу на Верховну Раду України як єдиний орган

законодавчої влади в державі. Безперечно, парламент не є органом військового управління, проте має суттєві повноваження, що є визначальними для всієї системи військового управління. Оскільки, підвалини національної безпеки держави, організації Збройних Сил України, організація й діяльність органів державної влади, в тому числі й тих, у межах яких реалізується саме військове управління, а засади державної (в тому числі й військової) служби визначаються виключно законами (пункти 12 та 17 ч. 1 ст. 92 Основного Закону країни [1]), то фактично регламентація цих питань здійснюється Верховною Радою України.

Крім того, в межах законодавчої діяльності парламенту можуть унормовуватися й питання, що безпосередньо стосуються військового управління, як-от: (а) правовий режим державного кордону, (б) правовий режим воєнного стану, (в) засади цивільно-правової відповідальності, (г) діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, й відповідальність за них, (д) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, (е) порядок допуску й умови перебування збройних сил інших держав на території України, (є) військові звання, (ж) питання соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей (ч. 5 ст. 17, пункти 18 та 22 ч. 1 й пункти 2 і 6 ч. 2 ст. 92 Конституції України).

Наприклад, згідно зі ст. 8 Закону «Про державний кордон України» [77] режим державного кордону України, а саме: а) порядок перетинання державного кордону України, б) плавання й перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, в) заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України й перебування в них, г) утримання державного кордону України, д) здійснення різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України – визначається цим Законом, іншими актами національного законодавства й міжнародними договорами України.

У зв’язку із цим частинами 3 і 4 ст. 2 вказаного Закону встановлено, що координація діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України. При цьому вказується на те, що охорона державного кордону України є невід’ємним складником загальнодержавної системи захисту державного кордону й полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України в повітряному й підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень певних заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України.

Крім того, за ч. 1 ст. 12 наведеного Закону [77] пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України за дійсними документами, які дають право в’їзду на територію України або виїзду з неї. Пропуск транспортних засобів, вантажів через державний кордон України провадиться відповідно до національного законодавства й міжнародних договорів України.

Таким чином, приписи чинного законодавства встановлюють, що режим державного кордону реалізується передусім шляхом діяльності Державної прикордонної служби України і Збройних Сил України, яку вони здійснюють за допомогою військового управління. Отже, Верховна Рада України, ухвалюючи закони, що стосуються правового режиму державного кордону, тим самим чинить суттєвий вплив на військове управління й на діяльність суб’єктів, що його реалізують.

Разом із тим вплив Верховної Ради України на військове управління й на суб’єктів, що його здійснюють, не обмежується її законодавчою функцією. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 85 Основного Закону країни [1] до парламенту належить затвердження Державного бюджету України і внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо його виконання. Наприклад, у Додатку 3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [78] указано, що видатки на керівництво й

військове управління Збройними Силами України на цей рік становить 652867 тисяч гривень, а на керівництво й військове управління Національної гвардії України – 301230 тисяч гривень.

За п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень парламенту належить визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики. З метою реалізації названого повноваження ухвалено Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [79] де у ст. 6 прямо вказується, що основними засадами внутрішньої політики у сфері національної безпеки й оборони є:

– забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам в оборонній, зовнішньополітичній, соціальній, економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах;

– зміцнення обороноздатності держави, збільшення відповідальності органів публічної влади за неналежну підготовку й належне забезпечення безпеки держави;

– реформування Збройних Сил України та інших військових формувань з метою забезпечення їх максимальної ефективності і здатності оперативно реагувати на потенційні загрози Україні, надання особливої уваги прикриттю повітряного й морського простору держави, всебічному забезпеченню Збройних Сил України;

– створення умов для поступового переходу до комплектування Збройних Сил України на контрактні засади, насамперед за спеціальностями, що визначають боєздатність підрозділів;

– забезпечення оснащення Збройних Сил України новітніми видами озброєнь і військової техніки, відновлення спроможності оборонно-промислового комплексу стосовно можливості впровадження нових технологій на основі як кооперації з державами-партнерами, так і впровадження власних замкнутих циклів виробництва військової техніки й озброєнь;

– удосконалення системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами, забезпечення їх відповідності вимогам європейських інституцій;

– забезпечення реалізації гарантій соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового й начальницького складу, працівників правоохоронних органів, інших прирівняних до них осіб і членів їхніх сімей;

– завершення формування й подальший розвиток вітчизняного оборонно-промислового комплексу;

– впровадження практики державного замовлення на військову техніку й озброєння для Збройних Сил України, інших складників сектору безпеки й оборони.

Як бачимо, своїми повноваженнями Верховна Рада України справляє суттєвий правовий вплив на суб'єктів військового управління, чим уточнюються завдання, що стоять перед ними.

Серед повноважень Верховної Ради України має місце заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище держави (п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції України [1]). Якщо проаналізувати послання Президента України до парламенту про внутрішнє й зовнішнє становище держави за останні декілька років, стає очевидним, що питання Збройних Сил України, інших військових формувань, проходження військової служби, забезпечення національної безпеки й оборони країни займають у них левову частку. Це пов'язано з розуміння Президентом значення реалізації повноважень Верховної Ради України як національного парламенту, у тому числі й у сфері організації й функціонування військового управління й діяльності тих суб'єктів, що його реалізують.

Звичайно, Верховна Рада України на відміну від Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, не має таких широких кадрових повноважень у сфері військового управління. Разом із тим парламент у цій сфері теж має декілька повноважень, які є визначальними. Так, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень національного

парламенту належить призначення за поданням Президента Міністра оборони України, звільнення його з посади, вирішення питання про відставку членів Кабінету Міністрів України, а згідно з п. 12-1 цього ж нормативно-правового припису Верховна Рада України призначає на посаду і звільняє з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України. Указані посадові особи, призначення яких здійснюється парламентом, є одними з найважливіших суб'єктів, які реалізують військове управління.

Так, відповідно до п. 10 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р.[80] Міністр оборони України:

– очолює Міністерство оборони і здійснює керівництво його діяльністю;

– визначає пріоритети його роботи і шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи Міністерства, звіти про їх виконання;

– затверджує плани мобілізаційного розгортання і приведення в готовність Державної спеціальної транспортної служби для функціонування в особливий період, що розроблені Держспецтрансслужбою й погоджені з Генеральним штабом Збройних Сил;

– погоджує структуру Генерального штабу Збройних Сил;

– погоджує структуру органу управління Держспецтрансслужби;

– затверджує положення про структурні підрозділи апарату Міноборони;

– призначає на посаду і звільняє з посади керівників структурних підрозділів апарату Міністерства оборони, присвоює їм ранги державних службовців, ухвалює рішення щодо їх заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності;

– формує свою патронатну службу;

– вносить в установленому порядку Президенту подання про призначення на посаду і звільнення з посади осіб вищого офіцерського складу Збройних Сил;

– укладає контракт про проходження військової служби з особами, які призначені або призначаються на посади, за якими штатом (штатним розписом) передбачено військове звання вищого офіцерського складу;

– призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку військовослужбовців;

– присвоює в установленому порядку військові звання і вносить Президентові України подання про присвоєння військових звань особам вищого офіцерського складу Збройних Сил;

– нагороджує відзнаками Міністерства оборони, достроково присвоює чергові військові звання військовослужбовцям (до полковника включно) й застосовує інші види заохочення військовослужбовців, державних службовців, працівників Міністерства оборони та Збройних Сил України;

– вносить подання стосовно представлення в установленому порядку військовослужбовців, державних службовців, працівників Міністерства оборони і Збройних Сил України до відзначення державними нагородами України, нагородження їх відзнаками Міністерства, застосування інших видів заохочень;

– порушує в установленому порядку питання щодо заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності свого першого заступника, заступників і державного секретаря очолюваного Міністерства;

– утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи й організації, що належать до сфери управління Міністерства оборони, затверджує положення про них (їх статути), здійснює в межах своїх повноважень інші функції з управління об’єктами державної власності;

– забезпечує регулярну оцінку корупційних ризиків у Міністерства оборони;

– скликає і проводить наради, здійснює прийом громадян з питань, які належать до його компетенції;

– підписує накази Міністерства оборони України;

– дає обов'язкові для виконання військовослужбовцями, державними службовцями і працівниками апарату Міністерства доручення;

– визначає обов'язки свого першого заступника, заступників, розподіл повноважень Міністра між першим заступником Міністра, заступниками Міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

– вносить подання Президентові України до призначення на посаду і звільнення з посади керівника органу управління Держспецтрансслужби та його заступників;

– здійснює через начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України загальне керівництво Військовою службою правопорядку у Збройних Силах і контроль за її діяльністю;

– здійснює переведення Міністерства оборони на функціонування в умовах особливого періоду;

– представляє ввірене Міністерство у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами й організаціями в Україні й за її межами;

– ухвалює рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство оборони України.

Безперечно, це не всі повноваження, якими наділено законодавством Міністра оборони України, проте навіть перелічені повноваження свідчать про його вагому і провідну роль у системі військового управління. Отже, на Верховній Раді України лежить велика відповідальність за призначення гідної особи на посаду Міністра оборони України, який має бути здатен чітко, повно і якісно виконувати всі вищевказані повноваження, пов'язані зі здійсненням військового управління.

Пунктом 23 ч. 1 ст. 85 Конституції [1] встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України. Зокрема, на розвиток цього положення спрямовано ухвалений парламентом Закон України «Про порядок допуску та умови

перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України». Варто відзначити, що реалізація останнього повноваження впливає на організацію і функціонування суб'єктів військового управління, що діють у межах сектору безпеки й оборони України. Такий вплив здійснюється через реалізацію мети, зафіксованої в п. "а" ст.. 3 вказаного Закону. Зокрема, в ньому встановлено, що підрозділи збройних сил інших держав можуть бути допущені на територію України з метою участі у спільних з підрозділами Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань військових навчаннях та інших заходах з удосконалення бойової підготовки військ, обміну досвідом у межах домовленостей (договорів) про міжнародне військове співробітництво, у тому числі для підготовки спільних військових підрозділів, створюваних у межах військового співробітництва за міжнародними договорами України.

Спільна участь вимагає відповідної підготовки й діяльності суб'єктів військового управління з метою налагодження такої співпраці. Ще більшої додаткової роботи в діяльності суб'єктів військового управління вимагає їх спрямування до інших держав з метою виконання поставлених завдань у межах співробітництва. Як стверджує Л. В. Зіняк, міжнародно-правове військове співробітництво є комплексом організаційно-правових заходів держави, спрямованих на участь у міжнародних правовідносинах з метою посилення національної обороноздатності, а також зміцнення й захисту міжнародної безпеки. При цьому головними цілями такої співпраці є зміцнення довіри, запобігання загрозам і перетворенню їх на конфлікти, підтримання миру, а в окремих випадках примушення до нього, гуманітарна допомога, допомога у зміцненні й демократизації сектору національної безпеки тощо [81, с. 200]. Усе це відбивається й на діяльності суб'єктів військового управління.

До значних і дуже важливих повноважень у сфері, безпосередньо пов'язаній з військовим управлінням слід віднести передбачене пунктами 9 і 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України [1] затвердження протягом 2-х днів з моменту звернення Президента указів про введення воєнного чи надзвичайного

стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, а також оголошення за поданням Президента стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

Такі повноваження виступають важливими не лише для організації діяльності суб'єктів військового управління, вони є доленосними для всієї країни. Так, Законом України від 26 листопада 2018 р. затверджено Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [82] у п. 2 якого широкому колу суб'єктів військового управління було поставлено відповідні завдання. Зокрема, військове командування (Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командири військових з'єднань, частин Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України) разом з Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування зобов'язані запроваджувати і здійснювати передбачені Законом України "Про правовий режим воєнного стану" заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони країни, захисту безпеки населення й інтересів держави.

Сфера військового управління, як уже зазначалося, є дуже складною, об'ємною й потужною. У зв'язку із цим у Конституції України (ч. 4 ст. 17) прямо зазначається, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Для забезпечення вказаного конституційно-правового припису необхідна наявність ефективного парламентського

контролю. Пункти 13, 22 і 33 ч. 1 ст. 85 Основного Закону країни встановлюють, що до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю в межах, визначених цією Конституцією й законами України, а також затвердження загальної структури, чисельності, функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України. Указані положення Конституції знаходять свій розвиток у межах поточного законодавства. Зокрема, у ст. 6 Закону «Про національну безпеку України» [3] закріплено, що Верховна Рада України відповідно до вказаної конституційно-правової норми здійснює парламентський контроль та ухвалює закони України, що визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки й оборони та їх повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування й ухвалює рішення щодо звіту про їх використання. Верховна Рада України відповідно до Конституції (ст. 89) створює комітети парламенту, до повноважень яких належить і забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки й оборони (зокрема, Комітет з питань національної безпеки й оборони).

Для вивчення, підготовки й попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки й оборони, а також діяльності сектору безпеки й оборони Верховна Рада України може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у встановленому законом порядку.

Також у названому Законі вказується, що за Конституцією України (ст. 101) парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Окремим аспектом парламентського контролю з боку Верховної Ради України виступає подання до парламенту щорічних письмових звітів про діяльність складників сектору безпеки й оборони, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України. За необхідності Верховна Рада України може

проводити відповідно до свого Регламенту парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, а також може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони.

Резюмуючи вищевикладене стосовно Верховної Ради України, зазначимо, що вона володіє доволі широкими повноваженнями, які суттєво впливають на організацію й функціонування системи суб'єктів військового управління.

Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, також має відповідні повноваження у сфері військового управління. Так, згідно з пунктами 1, 2, 6, 7, 9, 9-1 ст. 116 Конституції [1] Кабінет Міністрів України:

– забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції й законів України, актів Президента України;

– вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина;

– розробляє проект закону про Державний бюджет України й забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає до парламенту звіт про його виконання;

– здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

– спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

– утворює, реорганізовує й ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Відповідно до пунктів 5 і 6 ч. 1 ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [83] Уряд у сфері національної безпеки та обороноздатності:

– здійснює заходи з охорони й захисту державного кордону України та її території;

– здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє й затверджує державні програми із цих питань;

– здійснює заходи із забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу й навчальні збори;

– вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

– забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, і членам їх сімей;

– здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки й переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

– вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки в порядку, визначеному законом;

– визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 20 зазначеного Закону Кабінет Міністрів України наділяється значними повноваженнями у сфері вдосконалення державного управління й державної служби, різновидами яких виступають військове управління й військова служба, а саме:

– здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади;

– розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності й оптимізації витрат, пов’язаних з утриманням апарату управління;

– визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ і підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового й начальницького складу), поліцейських;

– організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

– утворює, реорганізовує й ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Варто звернути увагу на те, що вказаний Закон достатньо докладно регламентує повноваження Уряду у сфері військового управління. У той же час ці питання ще більш детально і змістовно розкриваються у відповідному безпековому й оборонному законодавстві.

Зокрема, ст. 7 Закону «Про національну безпеку України» [3] встановлює, що Кабінет Міністрів України:

– здійснює контроль за дотриманням законодавства й за реалізацією державної політики у сферах національної безпеки й оборони;

– звітує із цих питань перед Президентом і Верховною Радою України;

– забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки й оборони України.

Необхідно констатувати, що оборонне законодавство надає Кабінету Міністрів України набагато більше повноважень, пов’язаних з військовим управлінням, аніж це має місце в межах безпекового законодавства. Приміром, згідно зі ст. 9 Закону «Про оборону України» [57] Уряд:

– забезпечує в межах своєї компетенції державний суверенітет України, здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, виконання Конституції й законів України, актів Президента у сфері оборони держави;

– визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у відповідних обсягах;

– організовує розроблення й виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, розвитку озброєння й військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;

– здійснює передбачені законодавством заходи щодо формування, розміщення, фінансування й виконання державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань;

– установлює порядок надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна, в тому числі земельних (водних) ділянок, інших природних, енергетичних ресурсів, фондів, майна й послуг, використання повітряного й водного простору, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків), засобів зв’язку й радіочастотного ресурсу, комунікацій, інших об’єктів інфраструктури держави, навігаційної, топогеодезичної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, ведення геодезичних і картографічних робіт, необхідних для належного виконання покладених на ці органи функцій і завдань, як на платній, так і безоплатній основі, у грошовій та інших формах розрахунків;

– здійснює загальнодержавні заходи із забезпечення живучості об’єктів національної економіки й державного управління у воєнний час;

– забезпечує комплектування особовим складом Збройних Сил України, інших військових формувань і відповідних правоохоронних органів, здійснює заходи, пов’язані з підготовкою і проведенням призову громадян України на строкову військову службу;

– здійснює згідно із законодавством України заходи з мобілізаційної підготовки й мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави;

– організовує підготовку населення й території держави до оборони;

– вирішує питання з урегулювання діяльності місцевих органів військового управління (військових комісаріатів), допризовної і призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, виконання військово-транспортного обов'язку;

– установлює відповідно до закону порядок і терміни повного відшкодування вартості об'єктів права приватної власності, які згідно із законом відчужувались у зв'язку зі здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;

– утворює, реорганізовує, ліквідовує науково-дослідні установи Збройних Сил України, інших військових формувань, військові навчальні заклади й військові кафедри (відділення, факультети) інших державних вищих навчальних закладів;

– забезпечує реалізацію права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки;

– здійснює у встановлених законом випадках регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України та інших військових формуваннях;

– установлює відповідно до закону порядок реалізації й утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них;

– забезпечує здійснення передбачених законодавством заходів щодо цивільного захисту України, надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, допуску й умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України й участі України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки;

– установлює порядок здійснення заходів щодо поводження з військовополоненими й інтернованими особами в особливий період відповідно до норм міжнародного права;

– контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює відповідно до законів інші заходи із забезпечення обороноздатності України, координує й контролює їх виконання й несе в межах своїх повноважень відповідальність за забезпечення оборони України.

Треба також звернути увагу й на закони, що регламентують питання військового управління у відповідних сферах життєдіяльності держави. Зокрема, згідно зі ст. 12 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [44] Кабінет Міністрів України:

– здійснює заходи з організації забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації в Україні й видає акти із цих питань;

– організовує розроблення проекту мобілізаційного плану України на особливий період і подає його на затвердження Президентові України;

– організовує наукове, методологічне, методичне й інформаційне забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації;

– розробляє проекти актів, які мають бути введені в дію під час мобілізації та у воєнний час;

– визначає джерела й порядок фінансування заходів мобілізаційної підготовки й мобілізації;

– створює мобілізаційний резерв матеріально-технічних і сировинних ресурсів;

– під час оголошення мобілізації здійснює контроль за здійсненням заходів щодо переведення Збройних Сил України, інших військових формувань,

Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту на організацію і штати воєнного часу;

– організовує бронювання військовозобов'язаних за органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями на період мобілізації й воєнного часу;

– установлює статистичну звітність щодо мобілізаційної підготовки, щорічно доповідає Президентові України про стан мобілізаційної готовності держави;

– забезпечує виконання законів України, інших нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки й мобілізації.

Як бачимо, Кабінет Міністрів України володіє досить широкими повноваженнями стосовно військового управління. При цьому серед наведених повноважень є й такі, що передбачають запровадження організаційних заходів для впорядкування військового управління, а також що охоплюють ухвалення відповідних нормативно-правових актів у сфері цього управління. Наприклад, були ухвалені Кабінетом Міністрів України доволі важливі нормативно-правові акти, а саме постанови:

1) від 7 грудня 2016 р. за № 921 «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних», яка визначає механізм організації й ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних центральними й місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад, військовими комісаріатами, військовими частинами, підприємствами, установами, організаціями й навчальними закладами незалежно від їх підпорядкування й форми власності;

2) від 3 червня 2013 р. за № 389 «Про затвердження Положення про військові комісаріати», якою визначаються військові комісаріати як місцеві органи військового управління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку й військової служби, мобілізаційної підготовки й

мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території України;

3) від 28 грудня 2000 р. за № 1921 «Про затвердження Положення про військово-транспортний обов'язок», яка встановлює порядок виконання військово-транспортного обов'язку для задоволення потреб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Держспецзв'язку й Держспецтрансслужби на особливий період транспортними засобами й технікою всіх типів і марок вітчизняного й іноземного виробництва, їх повернення під час демобілізації й компенсації шкоди, завданої транспортним засобам і техніці внаслідок їх залучення під час мобілізації;

4) від 22 липня 2015 р. за № 544 «Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях», у якому вказується на зміст заходу правового режиму воєнного стану, наводиться перелік органів, відповідальних за впровадження й забезпечення таких заходів (серед останніх у першу чергу називаються саме суб'єкти військового управління);

5) від 7 листопада 2018 р. за № 943 «Про затвердження Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану», в якій визначається механізм проведення в разі введення правового режиму воєнного стану обов'язкової евакуації затриманих осіб, підозрюваних, обвинувачуваних, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, засуджених осіб (військовослужбовців), які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк і довічне позбавлення волі, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, слідчих ізоляторах, установах виконання покарань, в дисциплінарному батальйоні, на гауптвахтах, а також, які перебувають у спеціальних палатах закладів охорони здоров'я й кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців Збройних Сил, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних

установ для попереднього ув'язнення й виконання покарань, які розташовані в безпечній місцевості.

Ці та багато інших постанов Кабінету Міністрів України стосуються безпосередньо організації й діяльності найрізноманітніших суб'єктів військового управління з виконання складних завдань у різних сферах, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони України. Існують також інші вищі органи, діяльність яких стосується військового управління, проте повноважень щодо цього управління у них набагато менше порівняно з вищенаведеними органами державної влади України.

Висновки до Розділу 1

1. Забезпечення національної безпеки і оборони України з моменту здобуття Україною незалежності постало як одне з пріоритетних завдань державного будівництва. У зв'язку з цим, було сформовано сектор безпеки і оборони, організація й функціонування якого постійно вимагає належної впорядкованості, стійкості й живучості з огляду на ті масштабні цілі, що стоять перед ним. Указаний сектор, перед яким поставлено конституційно значущі цілі, має доволі розгалужену структуру, а в різноманітних його підрозділах проходить службу значна чисельність осіб, у першу чергу йдеться про військовослужбовців з особливою, жорстоко регламентованою системою взаємовідносин. Саме з огляду на це вагомого значення набуває питання належного військового управління всіма ланками цього сектору.

2. На сьогоднішній день правовою доктриною сформовано міцний пласт найрізноманітніших підходів до розуміння державного управління. У той же час проблематиці управління військового як різновиду державного в юридичній літературі уваги приділяється недостатньо. Важливим аспектом у розумінні управління виступає те, що воно відчутно впливає на ті чи інші сфери соціального життя з метою їх збереження, вдосконалення й розвитку, на впорядкування суспільних відносин і підтримання в належному стані певні

об’єкти управління (у першу чергу, окремі військові колективи), на досягнення намічених цілей, що стоять перед соціальними та іншими системами і спрямування розвитку останніх для задоволення потреб тих суб’єктів, які цього потребують.

3. У практичній площині в системі забезпечення національної безпеки важливу роль відіграють різноманітні аспекти управління. Ідеться як про технічне управління різними технічними (в тому числі й інформаційно-телекомунікаційними) системами із забезпечення їх надійної, безперервної, сталої та безпечної експлуатації, так і про соціальне (державне) управління, що полягає у впливі одних суб’єктів на інші з метою реалізації встановленої на рівні закону волі держави в діяльності всієї вертикально-побудованої системи сектору безпеки й оборони. При цьому всі вказані види управління діалектично взаємопов’язані. Так, технічне управління суттєвим чином допомагає управлінню військовому в досягненні тих цілей, які перед ним стоять. У свою чергу, технічне управління буде неможливим без впливу на нього людей і саме тому, воно здійснюється через військове управління, дозволяє оперативніше і чіткіше передавати відповідну управлінську інформацію, необхідну для процесу управління військового.

4. Військове управління, яке є доволі формалізованим і процесуально регламентованим, має низку неформальних проявів. Деякі з них не сприяють нормальній діяльності суб’єктів військового управління з виконання тих функцій, які на них покладено; деякі справляють нейтральний вплив на процес військового управління, а деякі сприяють діяльності суб’єктів останнього, підтримуючи його в досягненні намічених цілей. Військове управління, як вид управління державного, регламентується нормами як права матеріального, так і процесуального. У сучасних умовах розвитку військового управління має місце певний дисбаланс між названими нормами з явним домінуванням матеріальних і з відставанням процесуальних.

5. Специфіка військового управління полягає в тому, що воно реалізується в різних сферах організації й функціонування Збройних Сил України та інших

військових формувань. Воно стосується безпосередньо сфер: (а) призову і прийняття на військову службу; (б) організації проходження військової служби; (в) соціального і правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей; (г) забезпечення законності, правопорядку й військової дисципліни; (д) організації мобілізаційної підготовки і проведення мобілізаційних заходів та ін. З цього випливає розуміння військового управління як багатопланового і багаторівневого явища.

6. Військове управління (як і державне управління в цілому) виступає підзаконною діяльністю, що здійснюється в режимі повсякденної діяльності військ (підрозділів) і пов'язана з упорядкуванням питань адміністративно-політичних, соціокультурних, економічних, питань військового будівництва, що виникають у військових колективах, а також господарських питань. Останні мають свою специфіку, яка полягає в тому, що господарська діяльність військового управління, на відміну від господарської діяльності, що здійснюється іншими суб'єктами, не може бути безмежною й набуває характеру субсидіарної щодо забезпечення обороноздатності держави та національної безпеки.

7. Військове управління має конкретну виражену кризову зорієнтованість: у разі введення в країні правового режиму воєнного стану значно розширюються адміністративно-юрисдикційні межі діяльності його суб'єктів, відчутно поширюється його вплив на ті сфери й на тих суб'єктів, яких в умовах повсякденної діяльності він жодним чином не стосується. Більше того, в умовах повсякденної життєдіяльності сектору безпеки і оборони України всі вищенаведені заходи суворо заборонено вчиняти всім, у тому числі й суб'єктам військового управління. А ось у кризових ситуаціях, які можуть виникнути й поза межами надзвичайних правових режимів, військове управління має вплив на більш широке коло об'єктів.

8. Військове управління – це особливий, кризово-зорієнтований вид державного управління, що ґрунтується на специфіці військової служби, кар'єри осіб, які її проходять, реалізується суб'єктами військового управління у

всіх царинах організації й функціонування сектору безпеки й оборони, своїм планомірним, матеріально і процесуально регламентованим впливом організовує його діяльність у напрямі забезпечення національної безпеки й оборони України.

9. Вищі органи державної влади, маючи відповідні повноваження щодо національної безпеки й оборони країни, чинять управлінський вплив на систему суб'єктів військового управління, сприяючи тим самим реалізації останнього як особливого типу державного управління. У цьому знаходить свій прояв діяльність системи державного (військового) управління – від формування державної правової політики у сфері національної безпеки й оборони до її реалізації на всіх рівнях сектору безпеки й оборони України.

10. Діяльність різноманітних суб'єктів, що здійснюють військове управління, повинна бути чітко й детально впорядкована різними соціальними нормами, причому при безумовному домінуванні норм правових, серед яких можна особливо виділити правові принципи, що акумулятивно відбивають найважливіші правові ідеї й цінності й мають складний політико-правовий характер. При цьому правові принципи безпосередньо впливають на діяльність усіх суб'єктів військового управління – щодо як їх нормотворчих, так і правозастосовних повноважень.

11. Принципи військового управління виступають стабільними засобами загальної регламентації правовідносин в означеній сфері. Адже саме в межах військового управління важливо забезпечити стабільність основних процесів при можливості існування відповідної динаміки щодо змін, пов'язаних з новими управлінськими стандартами й використанням новітніх технологій. Зокрема, правові принципи військового управління забезпечують узгодженість діяльності його суб'єктів і спрямування їх усіх на виконання стратегічних завдань із забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави. Крім того, ці принципи мають відповідати розвитку права, його системи, в тому числі й тієї її частини, що спрямована на внормування питань цього управління.

12. Принципи військового управління виступають найважливішими керівними засадами, що повинні бути беззастережно реалізованими в діяльності всіх без винятку суб'єктів цього управління для досягнення максимальних результатів при виконанні поставлених перед ним завдань. Вони є найбільш універсальними, розумними й адекватними ідеями, оскільки їх було апробовано тривалим досвідом військової діяльності в різних історичних умовах.

13. Більшість принципів військового управління безпосередньо зафіксовано у правових нормах, оскільки саме воно реалізується переважно у відповідних правових формах. Але існують також принципи, які хоча прямо й не зафіксовано в чинному законодавстві, але відпрацьовано багаторічною практикою діяльності суб'єктів, які здійснюють військове управління. Ці принципи не суперечать законодавству і стосуються в основному ефективності військового управління й застосування тих чи інших управлінських технологій. У разі їх порушення матиме місце зниження результатів ефективності, а завдання, що стоять перед військовим управлінням, не будуть вирішені або будуть виконані неналежно, у зв'язку з чим норми права, що встановлюють конкретні завдання перед суб'єктом військового управління із забезпечення національної безпеки й оборони України, залишаться нереалізованими.

14. Принципи військового управління (а) за ступенем їх конкретизації – можна поділити: на загальні і специфічні; (б) за відомчою належністю суб'єктів військового управління – на принципи діяльності Збройних Сил України, Національної гвардії тощо; (в) за сферою реалізації – на принципи комплектування Збройних Сил України, мобілізаційної підготовки та мобілізації, господарської діяльності у Збройних Силах України та ін.

Результати дослідження, які викладені у Розділі 1, відображено у таких публікаціях автора: [5], [15], [17], [42].

РОЗДІЛ 2.
СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1 Історичні аспекти формування системи суб'єктів військового управління на теренах України

Комплексність наукової розробки адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України у сучасний період державотворення забезпечується, між іншим, зверненням до історичних підвалин формування і розбудови системи суб'єктів військового управління на теренах Української держави. Беззаперечним є той факт, що врахування історичного досвіду функціонування органів і діяльності посадових осіб сфери військового управління у напрямі забезпечення захисту основ українського національного державництва є стартовим ідейним полем для формування авторської наукової позиції та створення архітектоніки відповідної концепції.

Ретроспективний розгляд формування системи суб'єктів військового управління на теренах України зобов'язує відзначити деяку специфіку аналізу відповідних аспектів. Це проявляється у тому, що з історичної точки зору суперечливим є питання про те, коли саме виникла Українська держава як оформлена політико-правова організація. Відповідно, визначення періодизації становлення системи військового управління видається дещо ускладненим, адже не може претендувати на уніфікованість. Але поряд із тим, ми будемо виходити з того, що на теренах сучасної України протягом десятків століть існували різні форми державності, які різнилися між собою територіальним устроєм та управлінською організацією. Відповідно, пропонуємо виокремити кілька історичних етапи формування системи суб'єктів військового управління на теренах України:

1 етап – розвиток первинних суб'єктів військового управління у процесі формування первинних форм державності на теренах України (VIII ст. до н.е. – IX ст. н. е.);

2 етап – система військового управління Давньоруської держави (IX – XI ст.);

3 етап – організація суб'єктів військового управління у Галицько-Волинській державі (XI – XIII ст.);

3 етап – діяльність суб'єктів військового управління за умов перебування значної частини сучасної території України у складі Литовсько-руської держави та Речі Посполитої (XIII-XVI ст.);

4 етап – формування інституцій військового управління української козацької держави (XVIII ст.);

5 етап – військове будівництво в період відродження державності України на початку XX століття (1917-1922 рр.);

6 етап – органи радянського військового управління на території України у період перебування держави у складі СРСР (1922-1991 рр.);

7 етап - Військова організація незалежної України (1991-2019 рр.)

Формуючи хронологію формування системи військового управління на теренах України зазначимо, що у період поневолення України Російською імперією (XVIII – початок XX ст.) української державності у політичному сенсі не існувало і про самостійну військову організацію не могло бути і мови. Також слід враховувати, що у період перебування України у складі СРСР національного сектору безпеки і оборони наша держава не мала, проте на території України була розміщена значна частина військово-технічної і військово-управлінської інфраструктури СРСР, яка виконувала завдання щодо забезпечення державної безпеки і обороноздатності країни. На цьому періоді ми зупинимося у роботі оглядово керуючись міркуваннями наукової лапідарності.

Перший історичний етап формування прообразів суб'єктів військового управління на теренах України, який тривав від VIII ст. до н.е. і до формування,

розквіту та розпаду Давньоруської держави (VII-IX ст. н.е.). В означений період часу «архітектором» первинних суб'єктів військового управління був тогочасний соціально-культурний лад та спосіб життя, який був сформований народностями, які населяли значну частину території сучасної України (племена Скіфів, Кіммерійців, Сарматів, грецькі поселення Північного Причорномор'я та ін..). У визначений історичний період через необхідність охорони оброблюваних сільськогосподарських угідь, а також у зв'язку з загрозою військової навали центральноєвропейських племен формуються перші оборонні загони чоловіків, які діяли на основі елементарних правил субординації і організації. Вони мали на озброєнні оброблені шліфовані сокири, ножі, долота [84, с. 7]. Надалі, у період скіфів та кіммерійців військова організація на давньоукраїнських землях набула більшого інституціонального оформлення. З-за загрози навали азіатських кочівників скіфи будували городища – спеціальні укріплення для військового захисту. Такі укріплення управлялися ватажком, який приймав необхідні управлінські рішення виходячи з особливостей обстановки. На околицях городища цілодобово чергували вартові. Кіммерійці започаткували військову організацію вершників як найбільш боєздатної військової одиниці.

Окрім зазначеного, кіммерійці залишили свій слід в історії тим, що невід'ємною частиною організації військового управління було керівництво виробництвом зброї (сокири, панцири, шоломи, стріли). Як відзначає С. Махортик, розвиток обробки заліза і походи на Давній Схід сприяли зростанню кількості професійних воїнів, а широке розповсюдження залізної зброї і спеціального озброєння для стрільби дозволило значно посилити міць військових формувань ранніх кочовиків [85]. Зброя вироблялася у спеціальних майстернях. Майстри по виробленню зброї були на особовому рахунку у тогочасному соціумі, а вироблена зброя підлягала обліку.

Слід зауважити, що саме скіфи у порівнянні з кіммерійцями побудували на території сучасної України стрункy систему військового управління. У Скіфії на чолі війська стояв цар, який був вершиною системи військового

управління. Оскільки Скіфське царство складалося з територіальних одиниць, які мали назву «басилії», то політичний керівник кожної басилії зосереджував у своїх руках функції як цивільного, так і військового управління. Кожна басилія формувала власні бойові одиниці, які були представлені загонами номів (у складі 2-3 тис. воїнів). У свою чергу, загін підрозділявся на більш менші військові одиниці – відділення [86]. До війська набиралися як чоловіки, так і жінки, а під час закордонних походів практикувалося найманство. Основними військовими спеціальностями були лучники і піхота [87]. Разом із цим, чіткої злагодженості у бойових діях скіфів не було, адже у бою вони вели себе так, як вважали за потрібне. У свою чергу, сармати, які оселилися на території сучасної України у II–I ст. до Р.Х. в Північному Причорномор'ї, мали більш стрункy і організовану систему військового управління. Причиною цього було те, що основою економіко-господарського устрою у сарматів були грабіжницькі військові походи на «сусідні» території. Це обумовило воєнізацію сарматського суспільства [88]. Основним суб'єктом військового управління у сарматів була родинно-племінна еліта (військова дружина), яка одночасно формувала пріоритети у зовнішній військовій політиці та зосереджувала у собі функції військового командування. В цілому, у порівнянні зі скіфами, сармати мали більш організоване військо, яке складалося з лучників, піхоти, важкої кінноти. Традиційно, головною частиною війська була важко озброєна кіннота, яка виконувала найбільш важливі у тактичному плані бойові завдання. Кіннота формувалася з родоплемінної знаті, що вказує на те, що у давніх племен, які населяли територію сучасної України інституції військового управління були представлені найвищими прошарками суспільства. Тобто, історична традиція полягала у тому, що функції вищого військового управління здійснювали найбільш впливові члени тогочасного суспільства.

Неповним буде розгляд найдавнішого періоду інституціоналізації органів військового управління без згадки держав Північного Причорномор'я. Слід зазначити, що система військового управління Тіри, Ольвії, Херсонесу і Боспорського царства сформувалася під впливом римських військово-

управлінських традицій наприкінці І–на початку ІІ ст. Це було пов'язано з вексилляцією римських бойових одиниць на території ранніх причорноморських держав. Систему військового управління особливо вирізняло наявність значної кількості військових начальників в умовах розгалуженої військової структури, яка включала у себе кавалерію, піхоту, розвідку та інші види військ.

На відміну від Тіри, Ольвії, Херсонеса у Боспорському царстві було сформовано власний варіант системи військового управління. Цар традиційно був найвищою ланкою військового управління [89]. Йому підкорювалися нижчі за рангом військові посадовці, номенклатура посад яких була досить значною. Відповідно, царство мало кілька різновидів військ включаючи морські, які виконували функції із забезпечення безпеки життєво важливих територій. Сухопутні сили (піхота, лучники) виконували військові завдання на суші включаючи контроль за умовним прикордонням. Викладене вище вказує на те, що система суб'єктів військового управління на теренах України у докняжу добу формувалася одночасно як під впливом запозичених римських моделей розбудови військової організації, так і вироблення власних підходів до цього.

Другий історичний період розвитку системи військового управління припадає на існування Давньоруської держави (IX – XI ст.). Ведучи мову про статус суб'єктів військового управління Давньоруської держави, слід відзначити, що пальма першості у формування давньоруської системи моделі суб'єктів військового управління належить князям Аскольду, Диру, Олегу, Ігорю, Святославу. Саме вони уперше на давньослов'янських землях сформували злагоджене боєздатне військо. Основою давньоруського війська була дружина, яка формувалася на прикладі військової організації давніх варяг. Дружина уособлювала собою щось на кшталт державної охорони і сухопутного війська. Крім цього, значний вплив на організацію давньоруської військової моделі була доведена до досконалості традиція військово-оборонного забезпечення фортифікаційних споруд городів-укріплень. У процесі управлінні ними здійснювалося військово-господарське керівництво, так як при

будівництві городів-украплень бралися одночасно до уваги як військово-оборонні, так і господарські потреби. У подальшому на таких спорудах на бойовому чергуванні чергували воїни, які відповідали за захисний рубіж міст-фортець. Такий рубіж мав назву «острог».

Організація суб'єктів військового управління за Київської Русі значно залежала від політичного устрою держави. За формою держави Київська Русь являла собою федеративну автократичну феодальну монархію, в основі якої було закладено систему військово - і державнослужилого землеволодіння [90]. Повнота законодавчої, судової, а також військової влади в державі належала великому князю. Князь був головнокомандувачем силовим блоком держави. Основу системи суб'єктів військового управління становило військо, яке складалося з бойової дружини та ополчення. Ополчення, структурні одинці якого знаходилися у межах юрисдикції військових округів підпорядковувалося військово-політичному керманичу округу – воєводі. Дружина розподілялася на два види – старшу та молодшу. Функції з охорони кордонів Київської Русі виконували особливі військові одиниці – чорні клобуки. Ці одиниці являли собою загони «недобитків різних степових орд, які самі піддалися на князівську владу і охороняли прикордоння» [84, с. 34].

Важливими суб'єктами тактичного військового управління у Давньоруській державі були так звані «соцькі» і «десятники», які виконували функції безпосередніх начальників під час суходільних військових походів. Київська Русь мала також і досвід військових дій на воді. Так, морські сили Київської Русі були підпорядковані особисто князеві, адже вони були головною силою, яка забезпечувала успіх морських походів, зокрема на Візантію. Звичною практикою було те, що військове керівництво самим походом брав на себе хтось з близьких родичів князя і призначений воєвода. Окремо слід наголосити на тому, що у період Київської Русі було сформовано основи військово-розвідувальної справи. За ініціативи Володимира Мономаха функції військової розвідки почали виконувати не лише представники війська і дружини, а й ченці. У період з 1104 до 1107 рр. ігумен Данило перебував з

розвідувальною місією в Єрусалимові та збирав інформацію про підготовку до військових походів короля Балдуіна [91, с. 115].

Значну роль у прийняття політичних рішень про застосування війська відігравала боярська рада, яка формувалася з найближчого аристократичного оточення князя та місцевої знаті. Бояри часто визначали пріоритети військового будівництва князівства і виходили з відповідними пропозиціями на князя. В цілому слід зазначити, що у період Київської Русі система суб'єктів військового управління набула чітких інституційних рис. В основі її функціонування лежали засади субординації, спеціалізації військових функцій, визначення первинної номенклатури посад військових начальників.

Військова організація як і весь державний устрій Київської Русі перетерпіла тривалу еволюцію, що супроводжувалися різними тенденціями у частині формування державності. У тому числі і деструктивних. В XI столітті починається процес феодальної роздробленості князівства Київська Русь. На тлі колись великого князівства утворюються більш дрібні, які в цілому продовжують традиції військового будівництва, але у значно меншому масштабі. Разом із тим, на історичних уламках Київської Русі виокремлюється нова досить потужна держава – Галицько-Волинська держава (князівство), з розвитком якого пов'язується **третій історичний період розвитку системи суб'єктів військового управління на теренах України.**

Галицько-Волинська держава набула рис самостійного політико-правового суб'єкта у 1097 р. Свідомо упускаючи аспекти становлення загальної політичної державності, наголосимо, що початок розбудови військової організації припадає на часи правління князя Ярослава Осмомисла (1153-1187 рр.). Ведучи збройне протистояння з угорськими і польськими королями, Осмомисл зберіг систему військового забезпечення суверенітету, яка була сформована ще у Київській Русі. Основним вектором розвитку системи суб'єктів військового управління було розбудова чіткої управлінської вертикалі військової організації. Подібні традиції продовжив пізніше також князь Роман Мстиславович.

У період перебування при владі Данила Галицького військова організація одержує новий імпульс до розвитку. Зокрема, було зроблено акцент на підвищенні рівня обороноздатності держави і збільшення чисельності загонів, які охороняли кордони території держави. Через потенційну загрозу зовнішнього військового вторгнення, особливо з боку татаро-монголів, князя Данила можна вважати одним із засновників військової дипломатії. Князь намагався укладати вигідні міжнародні військово-політичні союзи з європейськими монархами як через укладання військових угод, так і через налагодження шлюбів своїх дітей [92]. У свою чергу, це дало початок багатьом важливим процесам обміну військовим і політичним досвідом не лише на вищому рівні, а й на рівні тактичних військових начальників.

Четвертий історичний етап розбудови системи військового управління на теренах нашої держави припадає на період перебування значної частини сучасної території України у складі Литовсько-руської державита Речі Посполитої (XIII–XVI ст.). Зазначимо, що цей історичний період не можна ототожнювати з розбудовою системи національного управління саме Української держави, адже політичної дієздатності населення українських земель не мало. Свідомо не зупиняючись на політичних аспектах становлення Литовської держави, слід вказати на те, що на час правління князя Гедиміна (1316–1341 рр.) приходиться оформлення її військового устрою. Основою військового устрою Литви був принцип: хто має землеволодіння, той мусить служити у війську, а хто не бажає виконувати військову повинність, той має землю віддати державі [93]. Вказаний принцип державної політики поширювався на всі верстви населення – від багатіїв і до простих селян. Це забезпечувало у державному масштабі виконання кількох важливих завдань: підтримувати високий рівень військової підготовки більшості населення, формувати значну чисельність організованого війська, забезпечувати швидкий розвиток і загальну популярність військової справи. Українці (русини) на той час не мали власного війська з національними ознаками, але відбували службу у війську литовському. Тим більше, називати систему литовського військового

управління національною українською ми не станемо, адже наші пращури були, фактично, поневолені. В окремих випадках українці служили у військових загонах магнатів українського походження. Прикладом є військова братія Костянтина Острозького, який провів на той час десятки битв проти завойовників. Після об'єднання Литви і Польщі у Річ Посполиту 1583 р. український національний чинник взагалі всіляко знищувався. Проте, значна частина земель сучасної України на той час сприйняла литовську модель військового управління.

Головним суб'єктом військового управління був князь литовський. Питання миру, війни та безпеки обговорювалися на засіданнях Таємної ради при князеві. Таємна рада рекомендувала сейму розглядати питання про початок війни або військових дій. У свою чергу, сейм колегіально приймав таке рішення, адже до його складу входили найбільш заможні князі і воєводи, які були військовими начальниками у регіонах. Рішення сейму мало рекомендаційний характер. Окрім князя на вищому щаблі влади Литовського князівства перебували канцлер, гетьман і підскарбій. Гетьман безпосередньо керував військом. Склад війська здебільшого становили піддані князя, але іноді до війська залучалися найманці. Змістом політики із забезпечення обороноздатності та безпеки було намагання розширити територію Литовського королівства та потім захистити її від зовнішніх загроз.

Наступний історичний етап формування і діяльності суб'єктів військового управління припадає на часи існування Української козацької держави (XVII–XVIII ст.). Слід зазначити, що соціальний устрій козацтва, піком розквіту якого стало утворення Гетьманщини є яскравим прикладом утворення самодостатньої системи державного устрою з особливою підсистемою військового управління.

Історичним осередком козацького державного строю на Україні стало поселення-фортеця Запорізька Січ. Центральним елементом її був козак, який мав власну зброю, обладунки і харчі. Поступово козаки визначилися з самоорганізацією і системою ієрархічного підпорядкування. «Козацькі» збройні

сили мали певну спеціалізацію: було сформовано такі роди військової сили як піхота, кіннота, артилерія, морський флот. При цьому приналежності до певного роду військ козаки не мали. У другій половині XVI ст. Запорізька Січ сформувала чітку військову організацію: козаки групувалися на полки по 500 осіб кожний, якими командували виборні полковники; полки формувалися з сотень на чолі з сотниками, а сотні утворювали курені, які підпорядковувались куренним отаманам [94]. Курень являв собою приміщення казарменого типу і, одночасно, був військово-адміністративною одиницею в самій Січі. Загальна кількість куренів була різною, проте на початок XVII ст. їх кількість досягала кількох десятків.

Очолював військо козацький гетьман, якого обирали на загальних зборах. Особливістю владної організації Запорізької Січі було те, що інституції публічної влади одночасно були і суб'єктами військового управління. Найвищим органом військового управління була Козацька рада, у зборах якої мав право брати участь кожен козак. Рада збиралася в обов'язковому, або позачерговому порядку. Козацька рада скликалася три рази на один рік: 1 січня, після Великодня, та на свято Покрови. Рада вирішувала питання про укладення миру чи оголошення війни, займалася військовою дипломатією, формувала козацький уряд, який називався «кіш». Очолював кіш кошовий отаман та старшина, яка уособлювала вищу військово-виконавчу владу, зосереджуючи на собі військово-адміністративні та інші функції. Інші суб'єкти військового управління козаків були представлені військовим суддею, військовим писарем, військовим осавулом, військовим гармашем, курінними отаманами, військовим толмачем тощо.

На початку XVI ст. козаками було створено значне військо, яке мало чітку військову організацію і називалося «Військо Запорізьке». Основу війська складали піхота і кіннота. Командував військом гетьман. У підпорядкуванні гетьмана були полки і нижчі військові одиниці. Військо формувалося за принципом обов'язкової мобілізації: кожен козак який належав до січі був зобов'язаний періодично нести службу та прибути за наказом курінного

отамана задля поповнення війська. Слід відзначити, що Запорізьке військо було ефективною військовою організацією, яка славилася власним військовим мистецтвом. Навіть турецький літописець Наїма у XVII ст. вказував, що «...в усьому світі не знайдеться людей більш сміливих, досвідчених у військовій справі воїнів, які не боялися смерті та були спритними і відважними у морських битвах...» [95]. В цілому система суб'єктів військового управління козацької доби стала фундаментом для військово-управлінської організації більш пізньої форми козацької державності – Гетьманщини.

Гетьманщина як специфічна форма української державності сформувалася за часів Богдана Хмельницького. Початок її існування припадає на історичний період боротьби українського народу від польського поневолення. Історичним прообразом Гетьманщини була владна організація Запорізької Січі зі всіма притаманним їй військово-політичними звичаями. Фактично, система суб'єктів військового управління Гетьманщини була представлена військовими установами, адже адміністративний устрій Гетьманської держави відображав структуру військ, а адміністративно-територіальні одиниці формувалися виходячи з розташування військових підрозділів козаків.

Організаційно-функціональний порядок державного управління Гетьманщини включав у себе три рівні: генеральний, полковий та сотенний [96]. Така система уособлювала у собі традиції народовладдя Запорозької Січі та ознаки мілітарної організації управління, яка сформувалася на хвилі збройного протистояння з поляками. Генеральний уряд очолював гетьман. По всім питання організації державного життя Гетьман видавав специфічні правові акти, які називалися універсалами. Їх положення, між іншим, регулювали й адміністративні питання військової організації. Гетьман був уповноваженим призначати на посади полкову і сотенну старшину, вести козацький реєстр, оголошувати мобілізацію, приймати рішення про передислокацію, здійснював вищу військову судову владу (самостійно розглядав справи козацької верхівки). Гетьман затверджував рішення Загальної військової і старшинської рад. Також

до його компетенції входило вирішення управлінських справ Гетьманщини у всіх сферах і розбудова військової організації держави. Під час війни гетьман мав, фактично, необмежену владу над козацтвом.

При Генеральному уряді існували Загальна військова рада і Старшинська рада. Призначення Загальної військової ради зводилося до вирішення кількох важливих завдань: обрання гетьмана, старшини та позбавлення їх повноважень, прийняття рішення про ведення війни та оголошення миру, організація військово-політичної дипломатії. Номенклатура посад старшини у Гетьманщині більшою мірою була запозичена з номенклатури посад Війська Запорізького. Зокрема, найбільш важливими були посади генерального обозного, генерального судді, генерального підскарбія, писара, хоружого, осавулів, бунчужного. Кожен виконував свої функціональні обов'язки. Так, генеральний обозний займався питаннями адміністративного нагляду над військовим обозом, організацією оборонного табору у період військового походу, заправкою військової артилерії. Генеральний суд складався з двох суддів. Генеральний підскарбій відав фінансами, писар, фактично, був канцлером козацької держави та організовував внутрішні і закордонні справи, налагоджував роботу генеральної військової канцелярії [87]. Генеральні осавули здійснювали функції безпосереднього військового управління (командування військом у походах, вишкіл особового складу полків та ін.). Хорунжий відповідав за стан військових корогв, генеральний бунчужний виконував функції радника гетьмана у період військових походів.

Кожен полк мав свою полкову старшину: полковник, обозний, осавули, полковий хорунжий, суддя полку. Полковник виконував подвійну функцію: очолював полк у військовому відношенні та керував прилеглою господарською територією. Також у порядку здійснення військового управління полковники керували урядами полків, відповідали за здійснення гетьманських доручень, керували судочинством полку. На рівні сотенного уряду можна виокремити таких посадовців як сотник, сотенний осавул, сотенний хорунжий і сотенний писар. Їх функції були аналогічні до функцій полкової старшини в полку.

Нижчою ланкою військового управління був курінний отаман, який відповідав за господарський і військовий стан куреню.

У період Гетьманщини було напрацьовано особливу модель координації між військовими підрозділами. Генеральна військова канцелярія надсилала до полкових канцелярій повідомлення про мобілізацію. Полки передавали цю інформацію сотенним правлінням. Потім отамани куренів доводили зміст припису до козаків населеного пункту. Козаки після повідомлення збиралися куренем під провід курінного отамана на стройовий огляд. Потім курінні сотні групувалися у полки на огляд, а потім на генеральний гетьманський огляд.

Рада старшини у порівнянні із загальною радою, мала більший управлінський вплив і складалася з трьох організаційних елементів: Мала Рада (включала гетьмана та старшину), Велика Рада (гетьман, генеральна старшина та інші військові начальники), збори ради старшини (залучалися сотники, духовенство та інші посадові особи). Предметом відання Ради старшин було визначення та реалізація зовнішньополітичного курсу Гетьманщини, проведення фіскальної та митної політики, виділення земельних наділів, підготовка до виборів гетьмана [97, с. 44].

Поступово, військова організація гетьманщини змінювалася. Після 1667 р. основними структурними одиницями козацьких військ стали городові та охотницькі полки. У складі городових полків було кілька десятків сотень. У свою чергу, охотницькі полки поділялися на кінні силу та піхоту. Основне їх призначення полягало у оперативному застосуванні у разі військового вторгнення на територію Гетьманщини, а також, за потребою, для прориву наступаючих сил ворога. Через постійну бойову готовність охотницькі полки постійно підлягали грошовому забезпеченню як регулярні дислоковані частини. Структура охотницьких полків була аналогічною городовим полкам. Слід відзначити, що на початок XVIII ст. намітилася стійка тенденція до зменшення кількості і чисельності війська Гетьманщини, адже за умов політичної асиміляції козацької еліти у світському оточенні царського двору Російської імперії, політична дієздатність Гетьманщини чим далі більше зменшувалася. У

1706 р. за ініціативи Петра І козацьке військо перейшло під фактичне управління російського генерала, якому мав підпорядковуватися гетьман. Це стало, фактично, початком ліквідації національних українських військових сил аж до початку ХХ ст.

В означений історичний період розвитку системи суб'єктів військового управління на теренах України організація козацького війська стало передумовою створення ранньої української національної держави. Через складність внутрішньополітичних і зовнішньополітичних викликів державний лад Гетьманщини визначався за принципом військового ієрархічного підпорядкування. Забезпечення обороноздатності стало головним змістом державної політики часів козацтва та Гетьманщини та заклали історичні традиції розбудови національної військової організації.

Наступний історичний етап формування органів військового на території України припадає на початок ХХ століття, коли після падіння Російського імперського ладу на теренах України розпочалися процеси відродження національної державності, які тривали з початку 1917 по 1922 р., коли на території України встановилася радянська влада.

З 1917 по 1922 рр. на деренах України сформувалась складна політична і військово-безпекова ситуація. Це пояснювалося нескінченною боротьбою за владу різних політичних сил, які вийшли на політичну арену після падіння Російської імперії, ідеологічно розколотим суспільством, загрозою більшовицької експансії, яка насувалася з території Росії. Разом із тим, український народ після тривалого закріпачення Росією як ніколи раніше в історії демонструє відродження національної самосвідомості. Результатом цього стало існування кількох форм національної державності – період правління Української Центральної Ради (березень 1917 – квітень 1918 рр.), період Гетьманату на чолі з П. Скоропадським (квітень – грудень 1918 рр.), період правління Директорії (грудень 1918 – листопад 1921 рр.). Слід зазначити, що кожен із зазначених періодів характеризувався намаганням створити власні Збройні Сили і розгалужену систему військової безпеки. Проте,

деструктивним було те, що на тлі політичного протистояння іноді вони переходили у збройне протистояння один з одним.

Слід зазначити, що у період Центральної Ради цілеспрямованої державницької роботи по створенню національної військової організації не велося. Як зазначає В. Топала, український політичний табір не зміг створити потужну мобільну добре озброєну і навчену збройну силу за умов гострих ідеологічних суперечок [98]. Разом із тим, керівництво Центральної Ради робило певні кроки до створення власних військових сил, які мали комплектувати з українців, які проходили службу у лавах імперської армії. У квітні 1917 р. у складі Центральної Ради було засновано Спеціальну військову раду як орган військового управління, який розпочав роботу по формуванню власного війська. Тоді ж було створено перший український полк і визначено принципи формування війська. Було прийнято рішення про створення на базі запасних тилових частин підрозділів нової армії. У травні 1917 р. у Києві працював Перший всеукраїнський військовий з'їзд. На ньому було прийнято рішення про створення національної армії - Вільного козацтва. Першим солідним результатом цього процесу став українізований 34-й корпус під командуванням П. Скоропадського. Такі тенденції продовжувалися: невдовзі було засновано українізовані стрілецькі дивізії на базі Київської воєнної округи та ін. Незважаючи на це, побудувати стрункy систему органів військового управління Центральній Раді не вдалося. Причини цього лежать у дефіциті адміністративного управлінського ресурсу самої Центральної ради, існування хоча й дезорганізованої, але армії Тимчасового уряду, пропагандою більшовицької ідеології серед військовослужбовців у лавах новостворених українських військових одиниць.

Після жовтневого перевороту у Росії 1917 р. назрівала україно-російська війна, яка формально була «прикрита» існуванням більшовицького українського уряду, який було створено у Харкові. У першій половині 1918 р. за сприяння військових сил Німеччини українська армія з перемінним успіхом протистояла більшовицькій навалі і змогла звільнити більшу частину України

від більшовиків. Разом із тим, в тих умовах Центральна рада втратила будь-який управлінський вплив на війська, адже німецька адміністрація бажала повністю зосередити управління військовими силами України у своїх руках. Більш того, німецька адміністрація сприяла приходу до влади нової лояльної політичної сили на чолі з П. Скоропадським.

Період перебування при владі П Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.) найбільше позначився як історичний етап створення національних українських збройних сил. Як відзначає Б. Левик формування Збройних сил часів Гетьманату можна вважати одним із здобутків самого П. Скоропадського, оскільки йому вдалося залучити до розбудови армії кваліфікованих військових та зорганізувати законодавче забезпечення діяльності Збройних сил [99, с. 93].

На початку травня 1918 р. було засновано посаду міністра військових справ і флоту, утворено Генеральний штаб та Штаб Чорноморського флоту. Основними принципами управління військами Гетьманщини стала позапартійність особового складу, жорстка військова субординація та дисципліна. Усіх, хто перебував на військовій службі було позбавлено виборчого права та заборонено брати участь у мітингах та демонстраціях. Таким чином, гетьманську армію було повністю деполітизовано. Офіцери, як посадові особи управління військом, підбиралися за критерієм відданості Українській державі і освіченості. Лише у лавах Генеральному штабі служило до двохсот офіцерів з вищою військовою освітою. У травні і червні 1918 р. було створено систему вищих та штабних військових судів, які відправляли правосуддя у відповідності до Закону «Про військову підсудність», норми якого визначали склади злочинів у сфері несення військової служби. У склад міністерства Держконтролю було створено орган, який вів моніторинг витрат на армію. Бюджетні асигнування на армію встановлювалися у розмірі 223575 крб. [100, с. 182] Також засновано Військову академію Української держави, військові школи. За особистою ініціативою П. Скоропадського завдання з охорони державних кордонів було покладено на дивізії так званих

«сірожупанників», які формувалися Австро-Угорщиною з числа полонених українців. Територіально, в Україні було організовано вісім військових округів.

Влітку 1918 р. було запроваджено обов'язкову військову повинність. Особливістю гетьманської моделі військового управління було те, що організація добору призовників і мобілізації була покладена не на міністра військових справ і флоту, а на МВС. Таким чином, гетьман намагався «замаскувати» від німецької військової адміністрації деякі кроки з формування військового апарату держави. За ініціативи П. Скоропадського було сформовано перші сили спеціального призначення – морську піхоту та автоброньовані дивізіони. Основною функцією морської піхоти мало стати охорона морських рубежів держави в районі морських міст – Одеси, Очакова, Миколаєва, Херсона. Також було засновано бронеавтомобільні сили та бронепоїзди. Також слід відзначити певні досягнення у розбудові військових повітряних сил. До дивізіонів авіації зараховувались кадрові офіцери російської імперської армії. Навіть було намагання утворити власне виробництво літаків – було засновано Комісію з будівництва авіазаводів, які, за задумом гетьмана, мали виробляти розвідувальні, винищувальні та гарматні літаки [101, с. 13]. Також діяла військова розвідка, артилерійські частини, кіннота, інженерно-технічні війська.

Попре очевидні досягнення у сфері розвитку національного війська гетьману не вдалося сформувати єдиний боєздатний військовий організм. Відчувався дефіцит людських та матеріально-технічних ресурсів, відсутність політичної підтримки широких верств населення з-за провалу реформ у соціальній сфері. Все призвело до краху гетьманського режиму і приходу до влади нових політичних сил, які наприкінці 1918 р. утворили Директорію.

На початку свого існування, збройні сили Директорії нараховували приблизно 150 тис. осіб, але до квітня-травня 1919 р. їх чисельність зменшилася до 30 тис. На тлі дефіциту грошових ресурсів для утримання армії, рівень її боєздатності залишав бажати кращого. Річ у тім, що армія, фактично, не мала чіткого військового командування. Отамани, які вважалися військовими

начальниками, часто не визнавали військової влади Головнокомандувача С. Петлюри. Крім того, основу особового складу становили селяни, які бажали, перш за все, повернутися додому. Основними функціональними бойовими частинами армії директорії були Запорізький корпус, корпус Січових стрільців, дивізії сірожупанників, Чорноморського корпусу. Пізніше, з початком 1919 р. корпуси змінюються кошовою структурою управління військами. Як корпуси, так і коші функціонували на потрійній основі і у їх лавах панувала доволі своєрідна, але зразкова та сувора дисципліна [102, с. 51]. З точки зору військової спеціалізації, тогочасні збройні сили Директорії складалися в цей період з піхоти, кінноти, важкої артилерії, технічних військ (сапери, понтонери, залізничні підрозділи); панцерні сили та авіація. Піхота була найважливішим і найчисельнішим родом зброї Української Армії, а артилерія – найбільш боєздатним.

На початку 1919 р. з прийняттям Закону «Про заклик військових до дійсної служби», була закладено юридичну основу здійснення військової мобілізації. Крім того, невдовзі, було визначено організаційно-функціональну структуру війська, закріплено номенклатуру військових посад, розроблено Дисциплінарний статут Армії Директорії. У статуті визначалися обов'язки вояків та норми щодо зміцнення дисципліни задля підвищення відповідальності у військах [103, с. 109]. Директорія, намагаючись продовжити лінію Гетьманату, намагалася також створити систему військової підготовки: засновано військову академію та юнацькі старшинські школи.

В цілому, за часів Директорії не вдалося розбудувати боєздатний військовий організм. У лавах армії часто панувала анархія та спостерігався значний рівень заполітизованості. Крім того, головні суб'єкти військового управління працювали розрізнено, адже між посадовими особами війська не було узгодженості. Так, існувало Військове міністерство на чолі з міністром оборони, Генеральний штаб (з початку називався «Оперативний штаб»), посада головного отаману Армії і Флоту зі штабом головного отаману, наказний отаман війська. Морське відомство УНР, яке відповідало за розбудову

військових морських сил. Між ними не було фактичної єдності та узгодженості, адже політичні амбіції самого С. Петлюри та інших вищих військових посадовців були протилежними. Зазначені, а також низка інших соціальних, геополітичних, економічних та управлінських чинників призвели до капітуляції Директорії перед більшовицькими силами.

У додаток до наведеного вважаємо доцільним стисло зупинитися на практиці розбудови Української галицької армії як збройних сил періоду існування Західноукраїнської народної республіки (ЗУНР) на теренах України. Створенням армії керувала Українська генеральна команда (інший варіант назви – начальна команда). Українська генеральна команда була найвищим органом управління Української галицької армії, а її функції були подібними до функцій генерального штабу. Команда керувала усіма воєнними операціями, організовував фронт і прифронтову смугу [104]. Багато у чому штабна діяльність команди відповідала досвіду організації органів управління армії УНР. Очолював армію наказний отаман, який пізніше став носити назву «комендант», а червня 1919 - начальний вождь. Йому допомагали помічники та старшини. Апарат керівника армії складався з двох управлінських відділів – оперативного та організаційно-матеріального. Основою військової могутності Української галицької армії стали загони січових стрільців та кіннота. Також існували піхота, артилерія, літуни (повітряні сили), розвідка, технічні сили, санітарна служба та ін. Слід відзначити, що Українська галицька армія здобула чималий військовий досвід у боях проти поляків і стала одним із вагомим історичних прикладів вдалого керівництва військовими підрозділами.

Вважаємо доцільним зауважити, що після першої світової війни деякі землі сучасної України (Північна Буковина, частина Закарпаття, Бессарабія) опинилися у складі Румунії, Польщі і Чехословаччини. На окупованих зазначеними державами землях не допускалося жодних ініціатив щодо створення осередків української національної державності, а особливо – формування національних збройних сил. Проте, для прикладу, у Румунському

війську українці становили вагому частину. Але досвіду офіційної організації національних суб'єктів військового управління не було.

Шостий етап історичного досвіду організації і діяльності органів військового управління на теренах України припадає на специфічний історичний період – період радянської влади на Україні (1922-1991 рр.). Специфіка цього періоду полягає у тому, що Україна не була суверенною незалежною державою і, відповідно, не могла мати свого війська та інших інституцій військового менеджменту. Більш того, у Збройних Силах СРСР існувала практика, коли українці відряджалися проходити службу до інших чотирнадцяти республік Союзу. У центр нашої уваги ми свідомо обрали деякі аспекти функціонування радянської військової організації України, адже нас цікавить у першу чергу, управлінський досвід керівництва військовою організацією, який пізніше ліг в основу формування Збройних Сил України.

Першим кроком у військовому будівництві радянської влади на Україні було створення у грудні 1918 р. Української Червоної армії, яка з початку 1919 р. стала армією диктатури пролетаріату [105]. Їй передувала робітничо-селянська армія, яка формально існувала не довго. Слід зазначити, що Червона армія стала досить чисельною військовою організацією і завдяки мобілізації чисельність її у 1919 р. перевищувала 150 тис. осіб. Основним органом управління Червоною армією став Народний комісаріат у військових справах. Територія тодішньої України розподілилося на три військові округи: Одеський, Харківський, Київський. У березні 1919 р. у складі Народного комісаріату оборони було утворено Морське управління. Його завданням було провести роботу зі створення Чорноморського флоту Радянської України. Також функціонально, у складі Української радянської армії було утворено військово-повітряні частини та військову флотилію на Дніпрі. Були також призначені командувачі кожним родом військ. Проте, така структура управління існувала недовго: більшовистським політичним силам на практиці не вистачало офіцерів та кваліфікованих управлінських кадрів. За принципом формування рад багатьох військових командирів обирали самі солдати. У підсумку такі

командири відзначалися здебільшого демагогічними здібностями, але не мали належних здібностей військового керівника. У багатьох військових одиницях панував хаос та відсутність військової дисципліни. Крім того, на тлі централізації більшовистської влади у Петрограді улітку 1919 р. Народний комісаріат оборони України було ліквідовано і на території України почала формуватися загальнорадянська військова організація. Сподівання національно свідомих верств суспільства на формування української армії стали марними. Більш того, у майбутньому історія не раз доведе, що сили радянської армії залучалися до виконання антигуманних завдань тоталітарного більшовиків, які часто полягали у придушенні будь-яких проявів національного руху на Україні. Паралельно з розбудовою збройних сил як таких, більшовики активно працювали на створення органів міліції і державної безпеки, які часто залучалися до виконання відкрито злочинних завдань політичного значення.

У 1944 р. у державно-правовій практиці управління Збройними Силами тимчасово було запроваджено практику функціонування військових формувань союзних республік. Так, у відповідності до Закону УРСР «Про утворення союзно-республіканського Народного Комісаріату Оборони УРСР», який було прийнято на підставі загальносоюзного закону «Про утворення військових формувань союзних республік» було утворено союзно-республіканський Народний Комісаріат Оборони Української Радянської Соціалістичної Республіки [Закон]. Це був тимчасовий захід з метою покращення мобілізації до війська останніх людських сил республіки після звільнення від військ Німеччини. Незважаючи на статус «союзно-республіканського» головний орган управління обороною радянської України залишався повністю підконтрольним союзному центру.

У складі Збройних Сил СРСР (до 1946 р. – Робітничо-селянська Червона армія) функціонували повітряні сили, сухопутні війська, війська протиповітряної оборони, ракетні війська, військово-морський флот (включаючи Чорноморський, який базувався у Криму), тилові війська, війська цивільної оборони. Окремо Комітету державної безпеки (КДБ)

підпорядковувалися прикордонні війська, Міністерству внутрішніх справ (МВС) – внутрішні війська. Також важливими елементами системи суб'єктів військового управління були особовий склад КДБ і органів внутрішніх справ (міліція).

Свідомо не зупиняючись на особливостях функціонування Збройних Сил СРСР на теренах України зазначимо, що у період до 1991 р. на території республіки була зосереджена одна із найбільших у Європі військових управлінських формацій: 780 тисяч особового складу всіх родів військ, третій у світі ядерний арсенал (п'ять дивізій 43-ої ракетної армії), колосальні з'єднання військової техніки, 525 бойових кораблів Чорноморського флоту [Аргат]. Система управління підрозділами і з'єднаннями Збройних Сил СРСР була жорсткою і централізованою. Жодного прояву оперативної самостійності в напрямі розбудови національної армії військові начальники на теренах України не мали без попереднього погодження з союзним центром. Виключення становлять органи КДБ і МВС, які формувалися за іншим принципом. В УРСР існував республіканський КДБ і власне МВС, яким підпорядковувалися регіональні управління в областях. Проте, на практиці ці органи виконували волю правлячого центру у Москві. Тривалий період часу ці органи забезпечували обороноздатність і національну безпеку України у складі СРСР. Проте ці функції були обов'язково поєднані із забезпечення тоталітарного радянського режиму в Україні. Разом із тим, після проголошення державної незалежності України у 1991 р. політичне керівництво держави, перейняло напрацьовану за радянських часів систему управління суб'єктами забезпечення обороноздатності і національної безпеки й оборони. При цьому характер їх діяльності вже був іншим, що відповідало новому періоду в історії нашої країни – періоду розбудови демократичного ладу в Україні як незалежній, правовій державі.

Формування системи суб'єктів військового управління після проголошення державної незалежності було стрімким і, як ніколи раніше у вітчизняній історії, результативним. Після проголошення державної

незалежності одним із перших державотворчих рішень нової Української держави стала реорганізація системи військового управління. Так, згідно Постанови Верховної Ради України «Про військові формування в Україні» від 24.08.1991 р.№ 1431-XII [106]. У відповідності до документу всі військові формування, що дислоковані на території України, підпорядковуються Верховній Раді України. Крім того, було утворено Міністерство оборони України як головний орган управління військовою організацією. Урядові було поставлене завдання створювати Збройні Сили незалежної держави Україна. Це був перший крок у напрямі формування власної національної армії як базового елементу системи суб'єктів військового управління.

Незабаром, 11.10.1991 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 1659-XII «Про Концепцію оборони і будівництва Збройних Сил України» [107]. Цей документ також мав велике значення для організації системи суб'єктів військового управління: у розділі другому концепції було визначено принципи формування органів військового управління (громадянство України, добровільність вступу на військову службу, кваліфікована підготовка особового складу та ін.). Управління Збройними Силами здійснювалося шляхом спільного управління Сухопутними військами, Військами повітряної оборони (остаточно оформилися у 1995 р.), Військово-морських сил. У третьому розділі документи визначалося, що суб'єктами військового управління виступають Верховна Рада України, Президент України, Рада оборони України, Міністр оборони, Головний штаб Збройних Сил України. На початку грудня 1991 р. в Україні було також визначено фундаментальні правові основи функціонування системи військового управління: 06.12.1991 р. було прийнято Закони України «Про оборону України» і «Про Збройні Сили України» [57],[45].

Слід зазначити, що в адміністративно-управлінському відношенні налагодження діяльності військового управління України відбувалося у складних умовах. По-перше, управління дислокованими на території держави ядерними силами здійснювалося об'єднаними силами разом із Москвою. По-друге, між Україною і Росією одразу виникли суперечки щодо розподілу

військового майна, а особливо – Чорноморського Флоту (Росія одразу виказала претензію на те, щоб Чорноморський флот повністю перейшов під її начало). По-третє, болісно йшов процес створення органів військового управління, які були призначені для забезпечення національної безпеки держави. Крім цього, держава зіштовхнулася зі значним дефіцитом фінансових ресурсів, оскільки радикальне переведення економіки на умови вільного ринку супроводжувалося численними кризовими явищами. Незважаючи на це, упродовж короткого періоду часу продовжувалося створення адміністративно-правових основ діяльності суб'єктів військового управління. Зокрема, було розроблено і введено у дію низку документів: постанови і укази Президії Верховної Ради «Про порядок передислокації військових формувань, військово-навчальних закладів на території України та за її межами» від 07.09.1991 р. № 1501-XII [108], «Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території» від 30.08.1991 № 1464-XII [109], «Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території» від 30.08.1991 № 1465-XII [110], «Про підпорядкування Україні дислокованих на її території військових частин і підрозділів залізничних військ СРСР, військ урядового зв'язку КДБ СРСР і Цивільної оборони СРСР та військової техніки і майна Міністерства оборони СРСР, переданих безоплатно навчальним організаціям Товариства сприяння обороні України» від 07.10.1991 р. № 1608-XII [111], «Про створення Служби національної безпеки» від 20.09.1991 № 1581-XII [112], «Про стан проведення воєнної політики України та реалізації законодавчих актів з питань військової сфери» від 08.04.1992 № 2257-XII [113], «Про організацію державної статистичної звітності на підприємствах оборонно-промислового комплексу, що розташовані на території України і стали її власністю» від 25.10.1991 № 1704-XII [114], Укази Президента України «Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України» від 05.04.1992 № 209 [115], «Про розформування Київського військового округу» від 16.10.1992 № 497/92 [116] та ін.

У 1993 р. уперше в історії незалежної України було прийнято Воєнну доктрину України [117]. У документі було визначено основні принципи будівництва Збройних Сил України, визначено управлінські засади забезпечення готовності держави до оборони. Також Доктрина визначала, що у воєнний час військові функції виконують Прикордонні війська, Служба безпеки, війська внутрішньої і конвойної охорони МВС, сили цивільної оборони України. У 1996 р. разом із прийняттям Конституції України було визначено статус Ради національної безпеки і оборони України, а також закріплено основні повноваження Президента України та інших державних структур по управлінню військовою організацією держави.

Починаючи з 1997 р. було остаточно визначено управлінські повноваження Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України, унормовано механізм цивільного контролю над військовою організацією (у 2005 р. було засновано Громадську раду при Міністерстві оборони України). Зокрема, управлінські функції Генерального штабу Збройних Сил України передбачали проведення роботи з перспективного планування оборони держави і оперативного управління військовими силами і засобами; Генеральний штаб наділявся правом здійснювати контроль за виконанням завдань з організації оборони держави усіма військовими формуваннями України [118].

Пізніше, у 2000 р. задля оптимізації та удосконалення ефективності системи управління Збройними Силами України Президентом України було введено посади головнокомандувачів видів Збройних Сил України, а у березні 2001 р. було прийнято Закон України «Про розвідувальні органи України» від 22.03.2001 р. № 2331-III [119]. У системі суб'єктів військового управління остаточно оформився статус органів, що здійснюють розвідувальне забезпечення системи обороноздатності і національної безпеки. З 1997 р. у державі виконувалися програмні документи у сфері розвитку Збройних Сил України (Державна програма будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 р. року, Державна програма реформування та розвитку

Збройних Сил України на період до 2005 р.). Положення цих документів безпосередньо вплинули на деякі аспекти управління Збройними Силами. У 1998 р. ліквідовано військові округи. Головні командування видів Збройних Сил України перетворено у командування видів Збройних Сил, скорочено кількість оперативних командувань, утворено Командування сил підтримки у складі понад 50 військових частин та інших підрозділів забезпечення.

У період з 2006 по 2011 рр. виконано чималу роботу з оптимізації управління Збройними Силами. Зокрема, апробувалася система оперативного управління спеціального корпусу швидкого реагування Сухопутних військ, удосконалено систему управління військовою освітою, переглянуто досвід управління підрозділами Збройних Сил України, які виконують миротворчі функції за межами держави.

Також слід відзначити, що важливе значення для функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні мало осучаснення засадничих документів у сфері забезпечення національної безпеки і оборони. Зокрема у 2012 р. було оновлено редакції Воєнної доктрини України [120], Стратегії національної безпеки України [121], розроблено і схвалено Стратегічний оборонний бюлетень України [122], Концепція реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 р. [123].

На початку 2014 р. у зв'язку з окупацією Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим, а також сприяння Росії у загострені військово-політичної обстановки у Донецькій та Луганській областях, суб'єкти військового управління України функціонують в особливому, посиленому режимі. Дуже швидко на найвищому державному рівні було переглянуто засади оперативно-тактичного і стратегічного управління Збройними Силами, оптимізовано систему матеріально-технічного забезпечення військ, змінено управління Військово-морськими силами, які були передислоковані в Одесу. На геополітичному рівні було відмінено позаблоковий статус України, зупинено реалізацію Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 р. У 2015 році затверджено Стратегію

національної безпеки України, нову редакцію Воєнної доктрини України, Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, прийнято нову редакцію Стратегічного оборонного бюлетеня, Державну цільову оборонну програму розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 р. Положення цих документів буде проаналізовано у роботі пізніше. Також удосконалено систему управління Збройними Силами, сформовано Об'єднаний оперативний штаб. Остаточно сформовано новий види військ – Сили спеціальних операцій, переглянуто систему управління навчальними закладами Міністерства оборони, удосконалено систему управління матеріальним забезпеченням Збройних Сил, оптимізовано керівництво підприємствами військово-промислового комплексу, започатковано новий етап інформатизації і автоматизації керівних ланок системи забезпечення оборони і національної безпеки держави.

В означений період, окрім Збройних Сил України, тривало реформування і інших суб'єктів військового управління держави, які виконують функції із забезпечення обороноздатності і національної безпеки держави (СБУ, МВС, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба та ін.). Досвід вирішення завдань із забезпечення національної безпеки і оборони 2014–2019 рр. упевнено доводить, що високий рівень ефективності адміністрування діяльності суб'єктів військового управління визначають три основні чинники: належне організаційно-правове забезпечення функціонування всіх структур силового блоку держави, чітке дотримання законності, налагодження конструктивної взаємодії по всім напрямам діяльності.

Спираючись на викладене вище зазначимо, що аналіз історичних витоків формування системи суб'єктів військового управління сучасної України вказує на те, що шлях становлення національної військової організації був складним. Створення і розвиток Української військово-управлінської системи у різні часи відбувався за умов жорсткої внутрішньої політичної боротьби, намаганням сусідніх з Україною держав позбавити українців державотворчої надії, відкритого збройного протистояння з ворогами. Разом із тим, досвід

державотворення України яскраво демонструє, що військова організація у всі часи була надійним оплотом національного відродження українського народу. Функціонування сучасної системи суб'єктів військового управління уособлює кращі історичні традиції розбудови військової організації на теренах України та спрямована на забезпечення цілісності і недоторканості державних кордонів, захисту національних інтересів українського народу від викликів і загроз сьогодення.

2.2 Поняття і система суб'єктів військового управління

На сьогоднішній день у сучасних умовах розвитку української державності значущість належної організації й функціонування сектору безпеки й оборони не викликає сумнівів. В Україні, як суверенній і незалежній державі, сформульовано на конституційному рівні значущі завдання, що покладаються на Збройні Сили України та інші військові формування як провідні компоненти цього сектору. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України [1] захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Як вбачається із цього конституційно-правового припису, відповідальними виконавцями цих функцій виступають держава й Український народ як сукупність її громадян. Як зазначається в юридичній літературі, реалізація вказаних конституційних завдань є не тільки найважливішою функцією держави, а й справою всього Українського народу, кожного громадянина країни будь-якої національності [124, с. 38]. У зв'язку із цим кожен повинен усвідомлювати це й у міру своїх можливостей дбати про забезпечення незалежності держави і злагоди на землі України. При цьому велике значення має реалізація людиною і громадянином обов'язків, передбачених Основним Законом країни, без яких Українська держава й суспільство не змогли б існувати [125, с. 77].

Цілком очевидно, що виконання поставлених завдань покладається в першу чергу на державу й на її уповноважені структури. З огляду на це Конституція України (частини 2 і 3 ст. 17) деталізує, що оборона країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки й захист державного кордону України покладаються на військові формування та правоохоронні органи держави, організація й порядок діяльності яких визначається законами. Тлумачення названих конституційно-правових приписів свідчить, що серед наведених державних структур провідне місце займають саме Збройні Сили України.

Разом із тим названі конституційно-правові приписи, а також деякі інші вказують на те, що Збройні Сили України діють у безпосередньому зв'язку з іншими військовими формуваннями. Так, відповідно до частини 4 ст. 17 Основного Закону країни [1]Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. А в частині 5 ст. 17 цього головного правового акта сформульовано правило, згідно з яким держава забезпечує соціальний захист своїх громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України, в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей.

Спираючись на ці конституційні приписи можемо вести мову про те, що разом зі Збройними Силами України в державі функціонують також інші військові формування. У той же час, враховуючи інші конституційні положення, можемо дійти висновку, що провідне місце належить саме Збройним Силам України у справі виконання конституційних завдань із забезпечення оборони України, захисту її суверенітету й територіальної цілісності, її національної безпеки в цілому. За пунктом 17 частини 1 ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України й забезпечення громадського порядку. Відповідно до пункту 2 ч. 2 цієї ж статті виключно законами України

встановлюється порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, що вказує на особливий їх статус і значущість у забезпеченні національної безпеки України. Пунктом 17 ч. 1 ст. 106 Конституції Президента України проголошено Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Таким чином, Конституція України в системі забезпечення національної безпеки й обороноздатності передовсім називає Збройні Сили України, а також інші військові формування і правоохоронні органи. При цьому, згідно з частинами 1 і 2 ст. 1 Закону «Про Збройні Сили України» [45] на це військове формування відповідно до Конституції покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Збройні Сили України попереджують збройну агресію проти України, забезпечують відсіч їй, охорону повітряного простору держави й підводного простору в межах територіального моря у встановлених законом випадках, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Конституція України й Закон «Про Збройні Сили України» фактично визначають Збройні Сили як особливе військове формування. З огляду на це ми не погоджуємося з В. С. Чорним, який у зв'язку з тим, що законодавець назвав Збройні Сили України військовим формуванням, стверджує, що цим він понизив статус Збройних Сил, адже навіть таке недосконале поняття, як «військова державна структура» є родовим стосовно видового «військове формування». На підставі цього, він робить висновок, що відтепер Збройні Сили України стали складовою частиною військової організації України серед так званих військових формувань [126, с. 178].

На особливий статус Збройних Сил України вказано й у Законі «Про національну безпеку України», [3] у п. 18 ч. 1 якого говориться, що сили оборони становлять Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні й розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією й законами України покладено функції із забезпечення оборони

держави. Як бачимо, в Законі в системі сил оборони в першу чергу названо саме Збройні Сили України.

До тих державних структур, які чинне законодавство України відносить до «інших військових формувань, до них передусім належить Національна гвардія України. За частиною 1 ст. 1 Закону «Про Національну гвардію України» [58] вона є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту й охорони життя, прав, свобод та законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, з охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки й захисту державного кордону, з припинення терористичної діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій.

Національна гвардія України, як військове формування, взаємодіє не лише з правоохоронними органами з виконання завдань правоохоронної спрямованості, а й зі Збройними Силами України. У частині 2 ст. 1 вказаного Закону Національна гвардія України відповідно до закону бере участь у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України й у ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони.

Незважаючи на те, що Національна гвардія України входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, фахівці із самого початку її формування наголошували, що її підрозділи й частини будуть відрізнятися від інших органів цього Міністерства, у першу чергу тим, що створюються вони як мобільні, з можливістю оперативної передислокації і здатні функціонувати тривалий час у відриві від пунктів постійної дислокації. До того ж підрозділи гвардії матимуть нову систему бойової підготовки особового складу й нову структуру військового управління з переформатуванням її до стандартів НАТО [127, с. 12].

Отже, Збройні Сили України й Національна гвардія України, незважаючи на різний правовий статус і різну підпорядкованість, належать до військових формувань і об'єднані чинним Законом «Про національну безпеку України» таким поняттям, як сектор безпеки й оборони України.

Законодавець відійшов від використання категорії «воєнна організація», що раніше встановлювався, зокрема, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який наразі втратив чинність на підставі Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про національну безпеку України». Варто звернути увагу на те, що особливий статус Збройних Сил України більш рельєфно розкрито поняттям «сектор безпеки й оборони», аніж поняттям «воєнна організація держави».

У той же час в обох випадках законодавець зробив спробу, на думку В. С. Чорного, об'єднати розрізнені військові й воєнізовані формування держави на підставі наявності в них на легальних засадах зброї й домінування організаційних відносин (ієрархічних, структурних, функціональних, субординаційних тощо). [126, с. 176]. При цьому такі організаційні відносини у військового управління реалізуються насамперед органами військового управління та військовим командуванням. Як зазначається у військовій літературі з управління повсякденною діяльністю підрозділів, військове управління є процесом, а система його суб'єктів – механізмом, який забезпечує цей процес [13, с. 17].

Інакше кажучи, такий специфічний вид державного управління, як військове управління, реалізується за допомогою такого механізму, як система суб'єктів військового управління. Взагалі ж під системою розуміється такий предмет, явище чи процес, що складається із якісно визначеної сукупності елементів, які знаходяться у взаємних зв'язках і відносинах, утворюють єдине ціле і здатні у взаємозв'язку із зовнішніми умовами свого існування змінювати свою структуру. Особливо підкреслюється те, що суттєвими рисами будь-якої системи є цілісність та інтеграція [10, с. 122].

Отже, можна вести мову про те, що система суб'єктів військового управління (на прикладі як Збройних Сил України, так і Національної гвардії України) є визначальною ознакою військових формувань як складників сектору безпеки й оборони України, що забезпечують виконання поставлених перед ним завдань і функцій, а також створення умов для його безперервного й ефективного функціонування як цілісної системи [128, с. 50].

На підтвердження наведеної тези варто навести абз. 13 ст. 1 Закону «Про оборону України», [57] яким визначається військове формування: це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони країни, захисту її суверенітету, державної незалежності й національних інтересів, територіальної цілісності й недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій. Цей нормативно-правовий припис чітко вказує на систему органів військового управління військовими з'єднаннями й частинами, а також на організацію в їх підрозділах проходження військової служби.

У юридичній літературі на підставі аналізу чинного законодавства й деяких рішень Конституційного Суду України стверджується, що за допомогою військової служби слід розмежувати військові формування і правоохоронні органи. Конституційні засади організації й діяльності військових формувань установлені у ст. 17 Конституції України, проте певні проблеми в цьому аспекті існують, оскільки в поточному законодавстві це, на жаль, не враховується. Аналіз ч. 2 ст. 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] дозволяє дійти висновку про те, що громадяни України проходять військову службу у Збройних Силах України, в інших утворених відповідно до законодавства військових формуваннях, а також правоохоронних органах. Було б доцільно, щоб громадяни України проходили військову службу тільки у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а у правоохоронних органах – інший вид державної служби й мали б спеціальні

звання. Винятки із цього правила (можливо, для органів військової прокуратури, військового суду (у разі створення таких судів) тощо) повинні бути особливо оговорені [125, с. 20].

В. С. Чорний із цього приводу зауважує, що існує низка суттєвих ознак військових формувань: а) правовий статус особового складу – військовики; б) вид діяльності – участь у забезпеченні військової безпеки держави; в) виконання своїх функцій – шляхом застосування чи погрози застосування насильства [126, с. 178].

О. Петриченко, у свою чергу, вважає, що до ознак військового формування можна віднести: (а) забезпечення безпеки держави від зовнішніх загроз; (б) комплектування його військовослужбовцями й наявність військових звань; (в) проходження громадянами військової служби; (г) поширення на особовий склад соціального і правового захисту, умов пенсійного забезпечення, передбаченого саме для військовослужбовців [129, с.13]. До ознак правоохоронних органів, на відміну від військових формувань, учений відносить: а) вони забезпечують безпеку держави від внутрішніх загроз; б) комплектуються особами рядового й начальницького складу, що мають спеціальні звання; в) у них організовано проходження спеціальної служби [130, с.6].

На підставі широкого кола ознак В. С. Чорний так тлумачить поняття «військове формування»: це специфічне соціальне утворення, низовий елемент військової організації держави, що має відносно сталу структуру, однорідний склад, репрезентований військовиками, ґрунтується на засадах єдиновладдя і призначений для виконання завдань і функцій держави за допомогою засобів насилля [126, с. 176]. Слід констатувати, що наведене визначення певним чином розкриває особливості військового формування, вказує на його специфіку щодо інших державних і суспільних структур.

У той же час це формулювання не позбавлено певних недоліків. По-перше, зазначимо, що не зовсім правильно вказувати на те, що військове формування є соціальним утворенням, хоча і специфічним, а варто точніше підкреслити його

державно-правову природу. По-друге, не зовсім зрозумілою є ознака його однорідного складу, що репрезентований військовиками, адже цей термін не відповідає чинному законодавству, яке, як відомо, оперує терміном «військовослужбовці». Крім того, у військовому формуванні як структурі, що має такий однорідний склад, окремі посади можуть комплектуватися цивільними особами – складатися із працівників відповідних військових формувань. По-третє, вказівка на те, що військове формування призначене для виконання завдань і функцій за допомогою засобів насилля, виглядає доволі некоректною. Варто було б указати краще не на насилля, а на чітку та усталену категорію, а саме — державно-правовий примус з можливістю застосування зброї, бойової та іншої техніки тощо.

Отже, у наведеній дефініції хоча й не прямо, але вказано на те, що однією з ознак будь-яких військових формувань є наявність суб'єктів, які здійснюють військове управління з усіма ознаками останнього. В. С. Чорний робить висновок, що природа військових формувань має певну субординацію ієрархічних рівнів з відповідною метою й завданнями, що стоять перед суб'єктами управління з жорсткою системою підлеглості [126, с. 181]. Таким чином, можна констатувати, що однією з ознак військових формувань є наявність у їх структурі суб'єктів військового управління.

Зрозуміло, що в Україні наразі організовано проходження військової служби не лише у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а й у тих державних структурах, які йменуються правоохоронними органами. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про Службу безпеки України» [62] Служба безпеки України становить собою державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку. Згідно з частиною 1 ст. 19 цього ж Закону кадри цієї Служби складають співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір зі Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. Частиною 1 ст. 20 цього ж Закону встановлено, що умови й порядок виконання своїх обов'язків співробітниками-військовослужбовцями цієї

Служби визначаються укладеним договором (контрактом). На них, а також на військовослужбовців строкової служби поширюється визначений законодавством порядок проходження військової служби у Збройних Силах України, а самі вони приймають Військову присягу на вірність народу України.

Згідно з частиною 1 ст. 6 Закону «Про Державну прикордонну службу України» [61] Державна прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального призначення, до особового складу якої за ч. 2 ст. 14 цього Закону входять військовослужбовці і працівники цієї Служби. Частиною 5 цієї ж статті встановлюється, що комплектування Державної прикордонної служби України військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюється на підставі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Більше того, в Законі «Про Державну прикордонну службу України» (ч. 2 ст. 6) вказується її загальна чисельність – 53000 осіб, у тому числі 45000 військовослужбовців.

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [131] Управління державної охорони є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України й підконтрольним Верховній Раді України. В. С. Чорний у зв'язку із цим указує, що Управління державної охорони України залишилося за межами Воєнної організації України, хоча за своїми істотними ознаками вона належить до військових формувань [126, с. 175]. І це загалом відповідає дійсності, у тому числі й з огляду на те, що за ч. 1 ст. 16 Закону «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [131] кадри Управління державної охорони України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу в це Управління за контрактом, і військовослужбовців строкової служби та працівників, які уклали з Управлінням трудовий договір. Згідно з частиною 9 цієї ж статті на військовослужбовців Управління державної охорони України поширюється законодавство України, що встановлює загальний порядок та умови проходження військової служби.

Доволі цікаво законодавець підійшов до вирішення цього питання в Законі «Про Службу зовнішньої розвідки України», [132] назвавши її в ч. 1 ст. 1 державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Проте вже в ч. 3 цієї ж статті Закону вказано, що до співробітників Служби зовнішньої розвідки України як військового формування належать військовослужбовці, службовці та працівники цієї Служби. Як бачимо, Закон іменує Службу зовнішньої розвідки і державним органом, і військовим формуванням. Останній підхід відповідає дійсності з огляду на те, що у ст. 4 Закону «Про Службу зовнішньої розвідки України» вказано, що її загальна чисельність становить 4350 осіб, у тому числі 4010 військовослужбовців.

У структурі всіх цих органів органи військового управління безпосередньо не називаються, проте в їх межах реалізується саме військове управління, яке здійснюється відповідними суб'єктами, специфіку якого було вже розкрито у підрозділі 1.1 цієї монографії.

Служба зовнішньої розвідки України має таку загальну структуру: (а) апарат управління; (б) підрозділи агентурної й технічної розвідки, оперативно-технічні, інформаційно-аналітичні, власної безпеки; (в) підрозділи забезпечення; навчальні заклади й науково-дослідні установи (ч. 1 ст. 5 Закону «Про Службу зовнішньої розвідки України» [132]).

Згідно з ч. 1 ст. 6 Закону «Про Державну прикордонну службу України» [61] цей правоохоронний орган спеціального призначення має таку загальну структуру: (а) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; (б) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; (в) Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; (г) органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;

(д) розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

Якість організації і функціонування системи військового управління є визначальною умовою належного розвитку й реформування Збройних Сил України та інших військових формувань, а також здійснення оборонної політики країни й забезпечення воєнної безпеки як найважливішого складника безпеки національної. Військове управління, як уже зазначалося, становить собою особливий різновид управління державного і служить потужним чинником для того, щоб Збройні Сили України та інші військові формування належним чином виконували ті складні й багатогранні завдання, які на них покладено згідно з Конституцією й законами України.

Є сенс визначити організаційно-правову природу суб'єктів військового управління, розглянути їх систему й особливості взаємодії. На це звернула увагу І. О. Остапенко, провівши спеціальне дослідження адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону, й наголосивши на тому, що адміністративно-правові засади управління останнім передбачають створення сприятливих умов для функціонування організаційних елементів гарнізону, у зв'язку з чим потребують чіткого визначення суб'єктів управління в гарнізоні і взаємовідносин між ними [6, с. 44].

Отже, військове управління здійснюється його суб'єктами, під якими автори навчального посібника «Військова адміністрація» за редакцією М. М. Тищенка розуміють конкретні органи цього управління, їх посадових осіб, які виконують управлінські функції й наділені для цього відповідними повноваженнями [38, с. 69]. Варто додати, що такі суб'єкти мають особливий адміністративно-правовий статус.

І. О. Остапенко суб'єктами військового управління називає конкретні його органи, їх посадових осіб, чітко визначених і уповноважених на те державою, які виконують управлінські функції й наділені для цього відповідними повноваженнями з метою вирішення конкретних завдань, установлених державою у сфері оборони України, захисту її суверенітету, територіальної

цілісності й недоторканності [6, с. 61]. Соціальна сутність органів військового управління полягає у тому що таке управління являє собою управління між людьми оскільки відбувається узгодження і урахування різних соціальних інтересів, настроїв, прогнозування соціальних наслідків та результатів розвитку соціальних систем [133, с. 854].

Отже, суб'єктами військового управління повинна бути матеріалізована воля держави на всіх рівнях організації Збройних Сил України та інших військових формувань шляхом їх участі у військово-службових відносинах, а також трансформації загальних правових настанов на конкретні життєві ситуації, пов'язані з вирішенням практичних завдань і вирішення функцій, пов'язаних з національною безпекою й обороною України. Завданням суб'єктів військового управління є трансляція за допомогою засобів останнього волі держави на всі рівні організації й функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань. Як стверджують Ян Лі й Ханс Борн, у всіх військових системах право віддавати накази й обов'язок підлеглих їх виконувати мають первинне значення, причому більшість військовослужбовців є одночасно і командирами, і підлеглими, за винятком найнижчих і найвищих чинів [134, с. 250].

З останнім твердженням ми погоджуємося лише частково, оскільки навіть Міністр оборони України, якщо він має статус військовослужбовця, може виступати і як підлеглий у його взаємовідносинах, приміром, з Президентом як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. На підтвердження наведеному слід указати на розділ ІІІ Закону «Про Збройні Сили України» [45] який має назву «Керівництво Збройними Силами України та забезпечення їх діяльності», ст. 7 якого безпосередньо вказує, що керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, а вже в інших статтях (8–10) ідеться про Міністра оборони України, Начальника Генерального штабу Збройних Сил України, Міністерство оборони України.

Система суб'єктів військового управління є досить складною й доволі розгалуженою. В основі її побудови покладено систему Збройних Сил України та інших військових формувань, особливості їх організації й функціонування, специфіку поставлених завдань. Збройні Сили, як відомо, є дуже важливими для України й формуються на рівні Основного Закону держави (у найбільш концентрованому вигляді вони знайшли своє відбиття у його ст. 17).

Поточне військове законодавство й законодавство з питань безпеки, деталізуючи положення Конституції України, розкривають складні завдання, покладені на систему суб'єктів військового управління. Так, Закон «Про оборону України» [57] містить основні завдання з підготовки держави до оборони й відсічі збройної агресії проти України (статті 3 і 4), а саме підготовку до оборони в мирний час, що включає:

– прогнозування й оцінку воєнної небезпеки й воєнної загрози;

– проведення розвідувальної й інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підготовки держави до оборони;

–здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, спрямованих на запобігання збройному конфлікту й відсіч збройній агресії;

– формування й реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної й військово-промислової політики держави;

– удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовку й підтримання на належному рівні боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування;

– розвиток військово-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки й майна в необхідних обсягах;

– забезпечення на особливий період Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту підготовленими кадрами, рятувальною та іншою технікою,

продовольством, речовим майном, іншими матеріальними й фінансовими ресурсами;

– здійснення заходів з планування й підготовки руху опору;

– забезпечення готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в особливий період;

– забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, і правоохоронних органів підготовленими кадрами, озброєнням, військовою та іншою технікою, продовольством, речовим майном, іншими матеріальними й фінансовими ресурсами;

– розвиток військово-технічного співробітництва з іншими державами з метою забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, і правоохоронних органів озброєнням, військовою технікою й майном, які не виробляються в Україні;

– підготовку національної економіки, території, органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого самоврядування, а також населення до дій в особливий період;

– створення державного матеріального резерву й резервних фондів грошових коштів;

– забезпечення охорони державного кордону України;

– військово-патріотичне виховання громадян України, підготовку молоді до військової служби у Збройних Силах України, забезпечення престижу військової служби та підняття такого престижу;

– забезпечення розвитку воєнної науки, формування науково-технічного й технологічного набутку для створення високоефективних засобів збройної боротьби;

– захист інформаційного простору України та її входження у світовий інформаційний простір, створення розвиненої інфраструктури в інформаційному сегменті;

– забезпечення відкритого й демократичного цивільного контролю щодо оборони та національної безпеки в порядку, визначеному законодавством, і дотримання вимог до збереження державної таємниці;

– здійснення заходів з кібероборони (активного кіберзахисту) для захисту суверенітету держави й забезпечення її обороноздатності, запобігання збройному конфлікту й відсіч збройній агресії.

Як видно, серед значної кількості заходів основні з них покладаються саме на суб'єктів військового управління, які детермінують особливості свого статусу, а також специфіку діяльності. Наприклад, з огляду на поставлені завдання з технічного забезпечення й забезпечення озброєнням, боєприпасами, їх правильної експлуатації, на рівні батальйону запроваджено посаду заступника командира батальйону з озброєння (технічної частини), який, будучи відповідно до ч. 2 ст. 109 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України прямим начальником усього особового складу батальйону, є суб'єктом військового управління у відповідній сфері.

Крім того, варто навести припис, що вказує на те, що завдання, які покладаються на Збройні Сили України реалізуються в першу чергу органами військового управління. Так, згідно з ч. 6 ст. 1 Закону «Про Збройні Сили України» [45] органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції стосовно того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності. Як уже зазначалося, у ч. 4 ст. 17 Основного Закону України [1] теж установлено, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Інакше кажучи, виконання цього конституційного припису у Збройних Силах України покладається насамперед на органи військового управління.

Як зазначено в ч. 3 ст. 3 Закону «Про Збройні Сили України» [45] організаційно Збройні Сили складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій. Названий нормативно-правовий припис, розкриваючи структуру Збройних Сил України у першу чергу називає органи військового управління. Такий підхід у цілому є виправданим, оскільки саме ці органи здійснюють військове управління, яке охоплює своїм організаційно-управлінським впливом всі ланки Збройних Сил, а від якості його реалізації залежить спроможність відповідних структур виконувати ті завдання й функції, які на них покладено.

Звернімо увагу й на положення, викладене у ст. 12 Закону «Про Збройні Сили України», де встановлено, що підготовка Збройних Сил до виконання покладених на них Основним Законом країни завдань, організація й забезпечення їх виконання, підтримання на належному рівні бойової й мобілізаційної готовності й боєздатності, виховна робота, збереження життя і здоров'я особового складу, забезпечення законності й військової дисципліни у Збройних Силах України здійснюється органами військового управління, командирами й начальниками всіх рівнів відповідно до вимог Конституції й законів України, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері оборони. Отже, і в цій нормі Закону вказується, що основні завдання з організації й функціонування Збройних Сил України покладаються у першу чергу на органи військового управління. Більше того, цей припис не оперує поняттям «військове командування», а натомість указує безпосередньо на командирів і начальників усіх рівнів як повноцінних суб'єктів військового управління.

Українським законодавцем органи військового управління розглядаються не лише з точки зору організаційної побудови Збройних Сил України. Вони називаються в контексті вирішення більш широкого кола оборонних питань. У статті 1 Закону «Про оборону України» [57] поруч з такими фундаментальними категоріями, як оборона України, обороноздатність держави, збройна агресія, вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на

територію України, а також окупація або анексія частини її території, особливий період, воєнний стан тощо, розкривається значення категорії «органи військового управління».

Так, в абзаці 16 цієї статті вказано на те, що органи військового управління – Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, – призначені для виконання функцій з управління в межах їх компетенції військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами й організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також військовими комісаріатами, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку й військової служби, мобілізаційної підготовки й мобілізації.

З точки зору законодавчої техніки наведений припис не повною мірою відповідає загальному контексту вказаної статті, що має назву «Визначення основних термінів» й розпочинається словами: «У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні». … Далі розкриваються такі поняття, як, наприклад:

– «оборона України», під якою розуміється система соціальних, політичних, воєнних, економічних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, а також інших заходів держави, які у комплексі спрямовані на підготовку до збройного захисту та на її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту (абзац 1);

– «воєнний стан» – особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності і який передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню й органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних

для відвернення загрози й забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав й свобод людини і громадянина, прав, а також законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (абз. 13);

– «спеціальна операція» – цілісна сукупність узгоджених і взаємопов'язаних метою, завданнями, місцем, а також часом спеціальних дій підрозділів Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, спрямованих на створення умов для досягнення стратегічних (оперативних) цілей, які здійснюються за єдиним задумом самостійно чи у взаємодії з військовими частинами, з'єднаннями, іншими підрозділами Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів України та інших складових сил оборони для виконання поставлених перед ними завдань (абз. 17) [57].

У наведених абзацах ст. 1 вказаного Закону визначаються відповідні терміни, тобто розміщуються спеціалізовані правові норми, які є нормами-дефініціями. Натомість абз. 16 Закону формулювання поняття «органи військового управління» не наводить, а лише їх перелічує. Серед цього переліку органів військового управління в розглядуваному Законі називається командування. В. Радчев у книзі «Оборонний менеджмент: ознайомлення» за редакцією Г. Букур-Марку, П. Флурі й Т. Тагарева пише, що поняття «командування й контроль», що за вітчизняною термінологією приблизно відповідає категорії «управління військами», є інструментом і механізмом для досягнення конкретних результатів (скажімо таких, як виконання бойового завдання). Функції командування й контролю полягають у концентрації зусиль низки компонентів, складових (індивідуально або у складі підрозділу) і наявних ресурсів з метою досягнення поставленої мети або виконання конкретного завдання. Із цієї точки зору, на рівні концептуалізації командування й контроль можуть бути ще одним синонімом терміна «менеджмент» або «військовий менеджмент». Схожість стає особливо помітною, коли менеджмент пояснюється за допомогою моделі спільного процесу ухвалення рішень [135, с. 32].

Як зауважує Ян Лі й Ханс Борн у фундаментальній праці з питань керівництва у сфері прав та основних свобод військовослужбовців, командири відіграють важливу роль у всіх військових, соціальних і моральних аспектах свого підрозділу [134, с. 250]. Отже, можна стверджувати, що командування у межах вітчизняної системи військових формувань займає одну з провідних ланок у системі військового управління. Перелік військового командування наводиться в абз. 15 ст. 1 Закону «Про оборону України» [57]. У цьому нормативно-правовому приписі вказано, що військовим командуванням охоплюються: Генеральний штаб Збройних Сил України; Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України; командування видів Збройних Сил України; командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України; командування Десантно-штурмових військ Збройних Сил України; управління оперативних командувань; командування з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

При цьому Генеральний штаб Збройних Сил України визначається в абз. 15 ст. 1 цього Закону як військове командування, а в абз. 16 – як орган військового управління. Хоча абзац 2 ч. 2 ст. 3 Закону «Про Збройні Сили України» [45] вказує, що Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового управління. Такий же підхід зберігається й у Законі «Про національну безпеку України». Так, відповідно до ч. 4 ст. 16 вказаного Закону [3]Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового управління з планування оборони держави, стратегічного планування застосування Збройних Сил України й визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації й контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування й силами оборони в межах, визначених законами України, актами Президента та Кабінету Міністрів України. Генеральний штаб Збройних Сил України в особливий період виконує функції стратегічного керівництва Збройними Силами, іншими складовими сил оборони.

Разом із тим у пункті 1 Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента від 30 січня 2019 р. Генеральний штаб йменується головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації й контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими складовими сил оборони, тобто це Положення [136] називає Генеральний штаб головним військовим органом.

У цьому контексті розглянемо далі Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [43]. Згідно з ч. 1 ст. 1 цього Закону воєнний стан є особливим правовим режимом, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, або небезпеці державній незалежності України, її територіальної цілісності й передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, тобто таке, що зумовлене загрозою обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав, а також законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Як бачимо, в межах правового режиму воєнного стану відбувається надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень. А ось органи військового управління в цьому переліку не названі. Разом із тим Генеральному штабу Збройних Сил України цим Законом надаються додаткові повноваження для забезпечення реалізації правового режиму воєнного стану (статті 8 і 14). Стаття 3 розглядуваного Закону [43] цілковитої зрозумілості теж не вносить. Нею встановлюється, що військовим командуванням, якому згідно з цим Законом надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної

Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати і здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, виступають: Генеральний штаб Збройних Сил України; Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України; командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України; командування Високомобільних десантних військ Збройних Сил України; управління оперативних командувань; командування з'єднань і військових частин Збройних Сил України; а також органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Як видно, Закон під командуванням розуміє не лише тих суб'єктів військового управління, які відповідно до Закону «Про оборону України» охоплюються терміном «командування», а й тих, які є органами військового управління. Крім того, за логікою цього Закону Збройні Сили України складаються тільки з командувань, а інші військові формування – з органів, що не відповідає дійсності.

Варто підкреслити також на те, що Указ Президента України за № 393/2018 «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 р. [137] до військового командування, яке повинно запроваджувати і здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони країни, захисту безпеки населення та інтересів держави відносить: Генеральний штаб Збройних Сил України; командування видів Збройних Сил України; управління оперативних командувань; командирів військових з'єднань; частин Збройних Сил України; Державної прикордонної служби України; Державної спеціальної служби транспорту; Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національної гвардії України; Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; Управління державної охорони України.

Закон «Про оборону України», [57] повторимось, у ст. 1 розмежовує військове командування й органи військового управління. При цьому до військового командування Закон відносить Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України. Але ж у Законі «Про Збройні Сили України» [45]

(абз. 3 ч. 2 ст. 3) прямо вказується, що Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України є органом управління міжвидовими й міжвідомчими угрупуваннями військ (сил).

Усе це свідчить про те, що система органів військового управління не є збалансованою й не має чіткої побудови. На практиці такий стан речей може негативно відбитися на виконавчій дисципліні, на стані боєготовності всіх сегментів сектору безпеки й оборони України. Скажімо, Бойовий статут механізованих і танкових військ Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина ІІ Батальйон, рота, затверджений наказом командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 30 грудня 2016 р. за № 605 [138] у пп. 1.2.1 визначає систему управління й указує на те, що організаційно-технічну основу управління складає система управління як сукупність функціонально й структурно пов'язаних між собою органів управління (командирів), пунктів управління та засобів управління. При цьому в документі прямо зазначається, що система управління повинна мати високу бойову готовність, забезпечувати ефективне управління штатними й доданими підрозділами, мати можливість централізованого й децентралізованого управління, бути надійно захищеною від вогневого й інформаційного впливу противника. З огляду на це всі ланки системи управління повинні діяти узгоджено, а для цього потрібно забезпечити таке узгодження передусім на законодавчому рівні.

Крім того, не зовсім зрозумілим є віднесення деяких суб'єктів з системи органів військового управління до системи військового командування. При цьому поняття «органи військового управління», вказане в абз. 16, є більш загальним щодо поняття «військове командування», вказаного в абз. 15. Інакше кажучи, військове командування є видом органів військового управління й за логікою в абз. 15 має бути розкрито органи військового управління, а в наступному – абз. 16 – слід указувати на військове командування. На жаль, у чинному Законі зроблено все навпаки.

У зв'язку із цим не можна повною мірою погодитися з позицією С. Ю. Полякова, який утверджує, що військовому управлінню властива

дворівневість і виділяє органи військового управління й військове командування як дві самостійні вертикалі, що реалізують визначені їхньою компетенцією управлінські завдання. На думку дослідника, наведені вертикалі взаємопов'язані, однак не є ідентичними. Вертикаль військового управління складається з органів військового управління, які, по суті, є органами виконавчої влади; вертикаль військового командування – з одноособових командирів і командувань, які мають низку специфічних рис. Вищим органом військового командування є Генеральний штаб Збройних Сил України [41, с. 112]. Як уже зазначалось, у Законі вони хоча й називаються окремо, але за логікою викладу нормативного матеріалу вони не можуть бути самостійними.

Згідно з уже процитованої нами ст. 12 Закону «Про Збройні Сили України» [45] підготовка Збройних Сил до виконання покладених на них Конституцією України завдань, організація й забезпечення їх виконання, підтримання на належному рівні бойової й мобілізаційної готовності й боєздатності, виховна робота, збереження життя і здоров'я особового складу, забезпечення законності й військової дисципліни здійснюються органами військового управління, командирами й начальниками всіх рівнів. Отже, важливі завдання з організації й функціонування Збройних Сил України покладаються як на органи військового управління, так і на одноосібних командирів (начальників). При цьому лінгвістичне (філологічне) тлумачення цієї правової норми свідчить про те, що законодавець у контексті виконання вищевказаних завдань їх не розмежовує.

До речі, також і в інших положеннях чинного військового законодавства командири й органи військового управління подаються через кому, тобто як рівнозначні категорії в контексті реалізації військового управління. Наприклад, у ч. 2 ст. 117 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [56]закріплено: «Якщо питання, порушені у пропозиції, заяві чи скарзі, не входять до компетенції командира, органу військового управління, вони у строк не більше п'яти днів пересилаються ними за належністю відповідній посадовій особі чи

органу, про що сповіщається військовослужбовець, який подав пропозицію, заяву чи скаргу». І таких прикладів з чинного законодавства можна навести чимало.

Варто враховувати й те, що в деяких положеннях чинного військового законодавства фактично мають місце також ототожнення командира, його заступників і штаб з органом військового управління. Зокрема, в абзаці 4-5 п. 15 пп. 1.2.1 Бойового статуту механізованих і танкових військ Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина ІІ Батальйон, рота [138] установлено, що органом управління є організаційно-штатний колектив, що складається з посадових осіб, які наділені певними правами й обов'язками з управління підпорядкованими підрозділами.

У батальйоні орган управління включає заступників командира і штаб, у роті – заступників командира. Командир батальйону (роти) очолює орган управління і керує підрозділами особисто й через своїх заступників і штаб. Він зобов'язаний завжди знати положення, характер дій і стан підпорядкованих підрозділів. У вирішальні моменти бою (дій) командир батальйону (роти) повинен перебувати на найважливішому напрямку і вчасно впливати на виконання завдання силами й засобами, які є в його розпорядженні, тобто в наявності. Основою органу управління батальйону є штаб, організатором роботи якого є начальник штабу, який особисто відповідає за завчасне та належне виконання всіх доручених штабу завдань.

Необхідно враховувати й те, що не всі суб'єкти військового управління, які належать до командування є одноособовими. Ситуація з Генеральним штабом Збройних Сил України взагалі нівелює наведену вище специфіку і вказане розмежування. До того ж, виникає закономірне запитання: якщо органи військового управління реалізують це управління як специфічний вид управління державного, то що тоді здійснює військове командування за умови такого жорсткого їх розмежування, яке пропонується?

У преамбулі до Закону «Про оборону України» [57] теж ідеться про органи військового управління, про те, що цим Законом установлюються засади

оборони країни, а також повноваження органів державної влади, основні функції й завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права й обов'язки громадян України у сфері оборони. Отже, у преамбулі військове командування не виокремлюється, що, напевне, зумовлено тим, що військове командування є видом органів військового управління.

Національна гвардія України, як військове формування з правоохоронними функціями, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону «Про Національну гвардію України» [58] складається з органів військового управління (головного органу військового управління Національної гвардії й органів військового управління оперативно-територіальних об'єднань гвардії), з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я й установ.

Таким чином, в організаційній структурі Національної гвардії України первинне місце займають саме органи військового управління. У той же час з'єднання, військові частини (підрозділи), вищі військові навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), база, заклади охорони здоров'я й різноманітні установи підпорядковуються не лише названим органам військового управління, зазнаючи його військово-управлінського впливу. У їх структурі теж реалізується військове управління відповідними суб'єктами.

Утім, наведені вище органи військового управління Національної гвардії України не називаються в абз. 16 ст. 1 Закону «Про оборону України», [57] хоча сама Національна гвардія України, будучи військовим формуванням з правоохоронними функціями, належить до сил оборони, під якими у п. 18 ч. 1 ст. 1 Закону «Про національну безпеку України» [3] розуміються Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні й розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією й законами України покладено функції із забезпечення оборони держави.

Більше того, за ч. 2 ст. 1 Закону «Про Національну гвардію України» [58] Національна гвардія відповідно до закону бере участь у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України й у ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також виконання завдань територіальної оборони. Отже, на Національну гвардію України повною мірою поширюються й завдання з оборони держави, а значить і Закон «Про оборону України». Окрім того, цей Закон у ст. 12 безпосередньо вказує на те, що участь в обороні держави разом зі Збройними Силами України беруть також інші військові формування, утворені відповідно до законів України (до них якраз і належить Національна гвардія України). Проте, незважаючи на це, в Законі «Про оборону України» в переліку органів військового управління органи військового управління Національної гвардії України чомусь не названі.

До вищевикладеного слід додати, що чинне законодавство розмежування органів військового управління й військового командування не здійснює, чим, звичайно ж, вноситься плутанина. Так, стаття 10 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» військовим командуванням, якому в межах, визначених цим Законом, надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим й органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, називає: (а) Головний орган військового управління Національної гвардії України, (б) Службу безпеки України і (в) Військову службу правопорядку у Збройних Силах України.

Таким чином, з урахуванням цього правового припису наведений перелік суб’єктів, які можуть брати участь у здійсненні заходів правового режиму надзвичайного стану, є вичерпним і всі вони розглядаються Законом як військове командування. Але ж це не відповідає дійсності і вносить додаткову плутанину в розуміння юридичної природи суб’єктів військового управління. Так, головний орган військового управління Національної гвардії України відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону «Про Національну гвардію України»

розглядається саме як орган військового управління. До того ж у переліку військового командування, що наводиться в абз. 15 ст. 1 Закону «Про оборону України» головний орган військового управління Національної гвардії України не вказується.

До військового командування Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» відносить Службу безпеки України, проте вона, як уже зазначалося, згідно з ч. 1 ст. 1 Закону «Про Службу безпеки України» є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку. Більше того, військове командування організаційно не входить до системи Служби безпеки України (статті 9–15 Закону).

Перейдемо до розгляду віднесення до військового командування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. За статтею 1 Закону «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [139] Військова служба правопорядку становить собою спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене: (а) для забезпечення правопорядку й військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; (б) для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України та їх припинення; (в) для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил, а також для захисту їх майна від розкрадання та інших протиправних посягань; (г) для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах. З наведеного випливає те, що Військову службу правопорядку ні цей Закон, ні Закон «Про оборону України» (абз. 15 ч. 1) до військового командування не відносять.

А ось відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» при прийнятті рішення про введення в Україні чи в

окремих її місцевостях режиму воєнного чи надзвичайного стану на цю Службу правопорядку додатково покладаються завдання щодо: а) участі у боротьбі з ворожими диверсійно-розвідувальними групами на території нашої держави; б) організації збору, охорони й супроводження осіб, що є військовополоненими; в) забезпечення дотримання комендантської години у відповідних гарнізонах; г) охорони військових об'єктів, військових містечок та їх населення, у разі потреби сприяння його евакуації; д) відновлення й підтримання правопорядку і дисципліни у військових частинах; е) контролю за рухом транспортних засобів, а також перевезенням вантажів Збройних Сил України.

З метою розкриття юридичної природи органів військового управління як виду суб'єктів військового управління слід навести коротку змістовну характеристику органам державної влади. Для цього, використовуючи міждисциплінарний аналіз, розкриємо основні їх ознаки. Варто враховувати, що кожен державний орган має свої ознаки, обумовлені його юридичною природою, призначенням, специфікою й функціональним призначенням. На підставі певного узагальнення науковці наводять низку основних ознак, властивих будь-якому органу державної влади. Приміром, А. М. Шульга до основних ознак державних органів відносить такі: (а) вони створюються й функціонують на підставі й у порядку, визначеному правовими актами; (б) мають владні повноваження, якими держава наділяє їх для виконання від її імені відповідних функцій; (в) мають певну організаційну й економічну відокремленість і самостійність у структурі державного апарату й у механізмі держави; (г) у них існують суворо визначені законом види й форми діяльності, її територіальний масштаб, порядок взаємовідносин з іншими державними органами; (д) у них у наявності юридично закріплені місця й ролі в механізмі держави, тобто є свій чітко визначений «правовий статус») [140, с.65].

Великий юридичний словник називає ще й таку ознаку державного органу, як наділеність владними повноваженнями, компетенцією й необхідними

засобами для здійснення завдань, що стоять перед державою на конкретній ділянці управління суспільством [141, с. 399].

Наявність владних повноважень розглядаються як невід'ємний складник у контексті організації й функціонування органів державної влади. Із цього приводу М. І. Байтін теж наголошує на тому, що будь-який державний орган має свої владні повноваження, тобто юридично закріплені можливості здійснювати державну владу, ухвалювати від імені держави юридично значущі рішення й забезпечувати їх реалізацію. Державно-владне повноваження, на його думку, характеризується тим, що (а) порядок формування й діяльності органу, його структура й компетенція (права й обов'язки) закріплюються нормами права; (б) орган держави наділений правом видання юридичних актів, що містять обов'язкові загальні й індивідуальні правові приписи; (в) встановлені цими актами приписи забезпечуються перш за все заходами переконання, виховання, заохочення, будучи одночасно охоронюваними від порушень можливістю застосування примусової сили держави; (г) державний орган спирається на матеріальне забезпечення своїх приписів завдяки можливості розпоряджатися певною частиною коштів з бюджету держави [142, с. 97].

З точки зору А. М. Шульги, повноваження державних органів та їх посадових осіб – це юридично закріплені можливості цих суб'єктів ухвалювати від імені держави в порядку здійснення державної влади юридично значущі рішення й забезпечувати їх виконання. При цьому, звертає увагу вчений на те, що повноваження державного органу є складовою частиною його компетенції, яка передбачається й закріплюється відповідним правовим актом, наприклад, законом [140, с. 60].

На наявність у державного органу повноважень державно-владного характеру, як на найсуттєвішу ознаку вказує й М. М. Марченко, зазначаючи, що в сукупності з іншими ознаками вони дозволяють провести досить чітке розмежування між державними органами, з одного боку, й державними організаціями (підприємствами, установами), недержавними органами й

організаціями – з другого [143, с. 161]. Таким чином, наявність владних повноважень є однієї з найважливіших та конститутивних ознак органів державної влади.

У зв'язку із наведеним, існує потреба у з'ясуванні того, що становлять собою владні повноваження. Насамперед, необхідно розібратися в тому, що таке влада. Тлумачний словник української мови під цим терміном розуміє: а) право управління державою, політичне панування; б) права й повноваження державних органів; в) органи державного управління, уряд; г) право й можливість розпоряджатися, управляти, керувати ким-, чим-небудь; д) могутність, сила, потужність [144, с. 142].

Серед правознавців теж існують свої підходи до трактування терміна «влада». Приміром, Ф. В. Веніславський тлумачить його як реальну здатність суб'єкта влади, структурні елементи якого взаємодіють між собою, з одного боку, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, з другого – втілювати в життя певні ідеї, погляди, переконання, власну волю, нав'язуючи їх, коли це потрібно, іншим суб'єктам суспільних відносин і приводячи їх у новий стан, заздалегідь визначений самим суб'єктом влади [145, с. 17]. Наведене характеризує як публічну, так і непублічну владу в доволі широких сферах державного й суспільного життя.

Державною владою науковець вважає реальну здатність державних органів, що організовані й функціонують на основі демократичних принципів і взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, а за необхідності змінювати ці суспільні відносини і приводити їх у новий, попередньо визначений стан [145, с. 27]. Слід також підкреслити, що демократичні принципи в цілому властиві також і владі, що реалізується в межах функціонування органів військового управління. Проте деякі із цих принципів виступають, так би мовити, у скороченій формі, про що вже йшлося в підрозділі 1.2 цього дисертаційного дослідження.

Автори підручника «Загальна теорія держави і права» за редакцією М. В. Цвіка й О. В. Петришина, аналізуючи цей термін вказують, що влада

реалізується не лише в державі, а й у будь-яких осередках суспільства – суспільних утвореннях, політичних партіях тощо. При цьому, на думку вчених, вона притаманна всім суспільним відносинам – економічним, політичним, соціальним, ідеологічним. І хоча існують різні підходи до тлумачення терміна «влада», найбільш практичними для його характеристики є погляд на владу як на прояв організованої сили, заснованої на здатності одних суб'єктів нав'язувати свою волю іншим, тобто керувати останніми. Як резюмують науковці, в основі державної влади лежать відносини різноспрямованої залежності між людьми. Ці відносини мають вольовий, іноді й силовий характер і створюють можливості різними засобами нав'язувати державну волю громадянам та іншим суб'єктам суспільних відносин [146, с. 78].

Компонент вольового й навіть у деяких випадках силового характеру влади, що здійснюється різноманітними суб'єктами військового управління, є ще більш вираженим порівняно з іншими сферами реалізації публічної влади. Наприклад, слід указати на те, що за невиконання наказу командира чинним законодавством передбачено юридичну відповідальність і не лише дисциплінарну та адміністративну, але й у тому числі і кримінальну.

Особливість влади полягає ще й у тому, що вона має свою специфічну структуру. Приміром, А. Ф. Черданцев виділяє такі елементи, що складають її структуру: це суб'єкти влади, об'єкти влади, самі владні відносини, діяльність тих, хто володарює, форми, методи і способи владної діяльності, а також соціальні норми, що її регламентують [147, с. 6]. Усі ці складники, підкреслимо, властиві також владі, яка реалізується в межах військового управління. У той же час кожен з названих елементів має свою специфіку (яку, до речі, теж буде розкрито в подальших підрозділах цього дисертаційного дослідження).

Перейдімо далі до розгляду більш коректного використання категорії «суб'єкт військового управління». Наведемо положення, зафіксоване в пп. 2.2.4 Інструкції з діловодства у Збройних Силах України, затвердженої наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 7 квітня 2017 р., [148] де вказано, що в органах військового управління, установах та організаціях

Збройних Сил України, безпосередньо підпорядкованих Генеральному штабу Збройних Сил України, можуть видаватися такі розпорядчі документи як накази: (а) керівника органу військового управління з основної діяльності; (б) керівника органу військового управління (по стройовій частині); накази керівника органу військового управління (з адміністративно-господарської діяльності). Отже, акти військового управління, а також саме військове управління, як випливає з приписів наведеного нормативно-правового акта, здійснюються не лише органами цього управління, а й безпосередньо його керівниками. Останні не можуть виступати як органи військового управління, а будучи командуванням, мають статус суб'єктів військового управління з усіма належними їм ознаками.

У юридичних джерелах з військового права констатується, що система військового управління Збройними Силами України, іншими військами й військовими формуваннями складається із центральних органів, органів військового управління військових з'єднань і військових частин, військових комісаріатів (місцевих органів військового управління), начальників гарнізонів і військових комендантів. Усі органи військового управління мають певну внутрішню структуру, необхідні галузеві й функціональні підрозділи, військові посади, що встановлюються компетентними військовими органами або вищими органами державної влади [50, с. 95].

Як зазначає І. О. Остапенко, структура управління військовим гарнізоном складається з низки таких суб'єктів, як начальник гарнізону, військові службові особи гарнізону, начальник органу управління служби правопорядку в гарнізоні, командири військових частин, заступники командирів, штаби, служби, окремі військовослужбовці, інші органи управління. При цьому начальника гарнізону вчена абсолютно справедливо називає головним суб'єктом військового управління в гарнізоні [6, с. 2].

На підставі викладеного, пропонуємо в чинному законодавстві використовувати більш загальне поняття – «суб'єкти військового управління». Крім того, оперування ним дозволить вирішити також інші неузгоджені

питання. Наприклад, за ч. 3 ст. 3 Закону «Про Збройні Сили України» [45] Збройні Сили складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій. У широкому розумінні, скажімо, військовий навчальний заклад не є органом військового управління, проте в межах його структури військове управління має бути реалізованим. Так, начальник військового навчального закладу безпосередньо здійснює таке управління, але серед органів останнього його не названо, а в Законі лише в цілому йдеться про командування військовими навчальними закладами як різновид тих суб'єктів, що у межах своєї діяльності реалізують військове управління.

До речі, в навчальному посібнику «Основи військового права» за редакцією М. О. Горбатка, С. Б. Матвійчука й О. В. Шелкова підкреслюється, що право на видання правових актів військового управління надається не лише органам останнього, а й окремим військовим посадовим особами, [50, с. 109] які можуть бути об'єднані єдиною категорією – «суб'єкти військового управління».

У межах цього підрозділу не можна оминути увагою й військово-цивільні адміністрації, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни чи скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування. Відповідно до ч. 4 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»[1] такі адміністрації формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних

[1] Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87.

органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір.

При цьому законодавець не вказує на те, що вони є органами військового управління або безпосередньо здійснюють таке управління. У той же час у названому Законі безпосередньо зазначається, що ці адміністрації є тими органами, які мають елементи військової організації управління. Інакше кажучи, в межах діяльності військово-цивільних адміністрації має місце реалізація певної специфічної діяльності, притаманної саме органам військового управління. Проте вказаний Закон, у порушення базових правил законодавчої техніки, не використовує усталеної термінології, що не може не створювати плутанини та додаткових ускладнень у межах застосування чинного законодавства.

На підставі викладених власних міркувань і зауважень науковців пропонуємо дефініцію категорії «суб'єкти військового управління»: це органи військового управління, їх посадові особи, командування всіх рівнів, а також окремі військовослужбовці, які в межах Конституції й законів України виконують управлінські функції, які наділені законодавством відповідними повноваженнями, що реалізують військове управління як специфічний вид державного управління у Збройних Силах України, в інших військових формуваннях та інших складниках сектору безпеки й оборони і головною метою діяльності системи таких суб'єктів є забезпечення національної безпеки й оборони України.

У зв'язку з тим, що у межах сектору безпеки та оборони України існує велика кількість суб'єктів військового управління, які об'єднані у відповідну систему, то таких суб'єктів можна класифікувати залежно від низки критеріїв, а саме:

– за відомчою належністю – це система суб'єктів військового управління, яка функціонує у Збройних Силах України, інших військових формуваннях (Національна гвардія України), у правоохоронних органах спеціального

призначення (Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України), у спеціалізованих державних органах (Державна спеціальна служба транспорту). Окремо існують суб'єкти військового управління, які утворюються як тимчасовий вимушений захід (функціонують у межах військово-цивільних адміністрацій);

– залежно від перебування на військовій службі – це суб'єкти військового управління, тобто військовослужбовці, й такі його суб'єкти, як працівники відповідних структур (наприклад, працівники Збройних Сил України);

– за організаційною формою – це суб'єкти військового управління, виділені організаційно як органи такого управління, командування, інші органи виконавчої влади, відповідні служби, тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а також загальне й безпосереднє керівництво відповідними службами;

– за часом дії – це суб'єкти військового управління, які діють на постійній основі (Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних Сил України), а також ті, що створюються й функціонують як тимчасові (військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України);

– за рівнем реалізації військового управління – це суб'єкти такого управління, які здійснюють стратегічне військове управління (наприклад, Генеральний штаб Збройних Сил України, що в особливий період є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача), які здійснюють управління військами (підрозділами) в цілому (наприклад, територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону), а також які здійснюють управління повсякденною діяльністю військ (сил) (начальник штабу полку). Крім того, за цим же рівнем можна виділити також тих, що здійснюють вищий рівень управління, середній і нижчий.

Окремо виділяють виконавчий рівень. Наприклад, І. О. Остапенко, яка на підставі аналізу адміністративно-правових структур гарнізону називає три рівні управління гарнізоном, окремо вказує саме на виконавчий рівень, зазначаючи, що до командирів вищого рівня у військовому гарнізоні можна віднести начальника цього гарнізону, військових службових осіб останнього й начальника органу управління служби правопорядку в гарнізоні. До командирів середнього рівня дослідниця відносить командирів (начальників) військових частин, організацій, установ, військових навчальних закладів та їх заступників; до командирів нижчого рівня – командирів (начальників), у підпорядкуванні яких знаходяться лише виконавці (які не є суб'єктами військового управління), наприклад, командири (начальники) структурних підрозділів, відділів, служб, інститутів, факультетів та ін. [6, с. 47].

2.3 Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України

Становлення й розвиток Збройних Сил України та інших військових формувань відбувається в умовах реформування системи військового управління, від якості функціонування якого залежать реалізація оборонної політики України й забезпечення воєнної безпеки як фундаменту національної безпеки держави – провідного й найважливішого її складника. В умовах сьогодення військове управління, будучи особливим різновидом управління державного й публічного, виступає потужним чинником, що гарантує створення відповідних передумов для виконання Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями тих складних і багатогранних завдань, які на них покладено відповідно до чинного законодавства.

Як уже зазначалось, аналіз розвитку сучасної української правової доктрини дозволяє констатувати, що питання публічного адміністрування й державного управління вже набули значного розвитку на рівні як наукових джерел (монографії, наукові статті у фахових виданнях, тези доповідей на

науково-практичних конференціях тощо), так і навчальної літератури (підручники, посібники, конспекти лекцій тощо). У той же час питанням військового управління, його особливостям, специфічним рисам, а також сутнісним проявам у науковій літературі уваги приділяється набагато менше. Але потреба в таких дослідження не тільки не зменшується, а, як показують практика сучасного військового будівництва, досвід організації й функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань, проходження військової служби, виконання сектором безпеки й оборони тих завдань, які на нього покладені насамперед щодо забезпечення воєнної безпеки як фундаментальної засади безпеки національної, дедалі все більше зростає. Такі дослідження необхідні й у контексті вдосконалення адміністративно-правових засад, пов'язаних із діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, проходження військової служби, організацію й функціонування системи суб'єктів військового управління.

Важливо враховувати той факт, що процеси державотворення сучасної України постійно відбувалися з урахуванням її обороноздатності й потреб для забезпечення всіх складників національної безпеки й не в останню чергу безпеки воєнної. На одних ділянках розвитку державності їм приділялась особлива увага (наприклад, на початковому етапі і з 2014 р.), на деяких – вона була значно меншою, що безперечно не могло не відбитися на якості організації та функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань у напрямі виконання завдань з питань забезпечення обороноздатності й національної безпеки України. При цьому треба констатувати, що наукові дослідження у військово-юридичній царині у більшій частині випадків відставали від законодавчих рішень. Із цього приводу варто згадати зауваження М. І. Козюбри, який абсолютно правильно підкреслив, що законодавець доволі часто змушений регулювати ті суспільні відносини, юридичну природу й закономірності яких ще не досліджено, їхніх базових і сутнісних аспектів не з'ясовано, що особливо часто буває саме в перехідні

періоди, коли реформуються всі сфери суспільного й державного життя [150, с. 25].

Разом із тим, попри наведені критичні зауваження, слід визнати і те, що в цілому за весь період незалежності України було зроблено чимало в напрямі оформлення військового складника її державності і створення відповідних передумов із забезпечення воєнної безпеки, у тому числі й законодавчого регулювання цих питань.

Як стверджує Ю. О. Тихомиров, вибір об'єктів і механізму державного впливу зумовлений у першу чергу реальними чинниками, які відбивають своєрідні передбачення подій і процесів, моделювання цілей і засобів їх досягнення в нормативних документах – програмах, концепціях, стратегіях, законах [64, с. 179]. У зв'язку із цим можемо констатувати, що не в останню чергу на цьому шляху варто виділити створення сучасної нормативно-правової бази, що становила собою б відповідне підґрунтя для організації й функціонування Збройних Сил України, інших військових формувань і для забезпечення їх діяльності у напрямі гарантування воєнної безпеки як базової складової національної безпеки України. Як доводить І. О. Остапенко, суспільні відносини, що виникають у сфері організації й функціонування Збройних Сил України як найважливішого та доволі потужного складника механізму держави потребують чіткого нормативно-правового внормування. Детальна ж регламентація цього процесу має здійснюватися як на рівні законів, так і актів військового управління [6, с. 67].

Діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань та інших суб'єктів, на які покладається забезпечення національної безпеки й оборони України, повторимось, є доволі багатогранною, різноаспектною й багатовекторною. Саме у зв'язку із цим адміністративно-правове забезпечення такої діяльності є надзвичайно різнобічним. Це ж стосується й питань організації військового управління. Як стверджує Є. О. Агеєва, уявлення про державне управління, коли влада й державний примус розглядаються як його іманентні властивості, безпосередньо пов'язано головним чином із суб'єктами

управління і з функціонуванням усієї управлінської системи. Ієрархічна вертикальна система, що існує у реальній дійсності юридично виражається в комплексі нормативно-правових актів – від Конституції держави до окремих положень і статутів, що визначають правовий статус кожного суб'єкта управління в цій загальній системі[21, с. 30]. Але важливо, щоб таке внормування суб'єктів, у тому числі й військового управління, було оптимальним, чітким і послідовним, і таким, що забезпечувало б належний рівень військового управління й досягнення ним цілей, що стоять перед ним.

Чітке адміністративно-правове забезпечення діяльності суб'єктів військового управління – одна з найважливіших передумов їх організації й функціонування з огляду на те, що їх діяльність у соціальному плані є дуже важливою і значущою. З цього погляду така діяльність доволі щільно регламентується широким спектром найрізноманітніших соціальних норм, передусім таких, як норми моралі, норми-звичаї, норми-традиції, корпоративні норми й норми права. Проте, вочевидь, найбільший тягар соціального регулювання покладається саме на останні, які створюють відповідне підґрунтя адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів військового управління, а також вони виступають найбільш авторитарним засобом регуляції.

Як слушно стверджують щодо цього автори навчального посібника з військового управління, в системі останнього існує чимало нормативно-правових актів, які у своїй сукупності регламентують широкий діапазон питань організації й функціонування Збройних Сил України, визначають адміністративно-правовий статус військовослужбовців та інших осіб, залучених у царину військово-управлінських відносин (скажімо, працівників Збройних Сил України). У цілому ж питання військового управління як галузі державної діяльності знаходять чітке законодавче закріплення й не можуть розглядатися поза правом та його регулятивним впливом, у першу чергу, безперечно, адміністративним правом, оскільки ця галузь у контексті регламентації вищевказаних питань є визначальною і провідною [33, с. 87]. У зв'язку із цим, у

системі адміністративно-правового забезпечення організації й функціонування системи суб'єктів військового управління ми будемо розглядати лише ті соціальні норми, які є нормами права і які до того ж розміщені в нормативно-правових актах різної юридичної сили і стосуються військового управління.

На наше переконання, функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні забезпечується доволі значним масивом норм військового законодавства, спрямованого на встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів цього управління, конструювання їх системи, врегулювання питань його реалізації як особливого виду державного управління, забезпечення досягнення цілей, поставлених перед ним, формування чіткої управлінської взаємодії між складниками військово-управлінської системи. Разом із тим законодавче забезпечення функціонування зазначених суб'єктів не залишає осторонь і такі питання, як-от:

– забезпечення національної безпеки й оборони України. Ці питання визначають у першу чергу ключові цілі й завдання, що стоять перед суб'єктами військового управління, а також вказують на основні напрями діяльності як окремих суб'єктів військового управління, так і системи в цілому;

– організація й функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань як середовища діяльності зазначених суб'єктів. До цього ж блоку обов'язково слід віднести й питання визначення основних напрямів реформування Збройних Сил та інших складників сектору безпеки й оборони України для покращення діяльності із забезпечення національної безпеки і обороноздатності України;

– комплектування Збройних Сил України та інших військових формування необхідною чисельністю і якістю особового складу, який братиме участь у виконанні тих завдань, які формулюються та реалізуються всіма ланками системи військового управління;

– належне забезпечення проходження військової служби всіма категоріями військовослужбовців, їх адміністративно-правового статусу, соціальної захищеності як військовослужбовців, так і членів їх сімей, а також працівників

Збройних Сил України та інших військових формувань з метою створення всіх необхідних організаційних, соціальних, економічних, правових передумов для виконання ними тих задач, що формулюються у межах системи військового управління на підставі приписів чинного законодавства у сфері національної безпеки і оборони України;

– гарантування дотримання законності, правопорядку й суворої військової дисципліни в системі військового управління, з метою досягнення максимальної ефективності організації і функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони України;

– проведення мобілізаційної підготовки й мобілізації, що здійснюється на підставі чинного законодавства й реалізується широким колом суб'єктів, у першу чергу – суб'єктів військового управління, з метою залучення найкращого людського ресурсу для надійного забезпечення обороноздатності України та гарантування національної безпеки;

– дотримання особливих правових режимів, насамперед, правового режиму воєнного стану і правового режиму надзвичайного стану, в межах запровадження яких суб'єкти військового управління, в тому числі і його органи, військове командування, військові адміністрації населених пунктів, отримують додаткові повноваження з реалізації (запровадження і здійснення) тих заходів, які передбачено особливими правовими режимами з метою гарантування національної безпеки і оборони України;

– здійснення заходів в умовах повсякденної діяльності суб'єктів військового управління (наприклад, реалізація управлінських повноважень у сфері забезпечення постачання військ матеріальними й технічними засобами тощо).

При цьому слід ураховувати те, що адміністративно-правове забезпечення організації й функціонування системи суб'єктів військового управління спрямовано на створення необхідних умов для реалізації всіма суб'єктами цього управління, (органами військового управління, відповідними посадовими

особами, командирами й начальниками всіх рівнів) установленої саме для них компетенції для вирішення покладених на них завдань.

Варто констатувати той факт, що система законодавчого забезпечення організації й функціонування суб'єктів військового управління є доволі розгалуженою, у зв'язку з чим для більш чіткого й послідового її аналізу є сенс виокремити такі рівні: (а) найвищий (конституційний); (б) вищий, у межах якого регулювання здійснюється на рівні законів як актів, що мають вищу юридичну силу; (в) підзаконний, за якого регламентація організації й функціонування цих суб'єктів має місце на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Отже, серед законодавчих нормативно-правових актів передовсім треба виділити Конституцію України, яка, незважаючи на свій максимально узагальнених характер, все ж приділила увагу впорядкуванню питань військового управління, функціонування його суб'єктів. Конституційно-правове регулювання будемо відносити до найвищого рівня законодавчого забезпечення системи суб'єктів військового управління в Україні. Насамперед, варто виокремити ті конституційні норми, у яких установлені завдання, що покладаються на Збройні Сили України, інші військові формування і які реалізуються за допомогою засобів військового управління. За частинами 1–3 ст. 17 Основного Закону захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються саме на Збройні Сили України. Відповідальність за забезпечення державної безпеки й захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація й порядок діяльності яких визначаються виключно законом. Як бачимо, для реалізації названих завдань необхідне ефективне військове управління, що охоплюватиме широке коло найрізноманітніших питань військово-публічного адміністрування.

Окреслюючи названі завдання, Конституція встановлює відповідні межі для реалізації військового управління (ч. 4 ст. 17) де зазначено, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. А ось особливі обмеження Основний Закон країни встановлює у ст. 60, де прямо зазначено, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання й виконання такого розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність. Вищезазначені положення знайшли свій розвиток у військовому законодавстві, в першу чергу у Статуті внутрішньої служби Збройних Сил України (статті 35–38) [49].

Важливу роль у діяльності суб'єктів військового управління відіграють конституційно-правові норми, розміщені у ст. 65 Основного Закону країни. Перш за все це стосується положення щодо захисту Вітчизни, її незалежності й територіальної цілісності, що покладається на всіх без винятку громадян України. Не випадково із цього приводу Ю. П. Битяк звертав увагу на те, що оборона України виступає в першу чергу як захист держави від збройної агресії, що, безумовно, є справою честі й обов'язком кожного громадянина» [151]. Наведена конституційна норма спрямована на те, щоб забезпечити оборону держави, в чому знаходить свій прояв сприяння її громадян суб'єктам військового управління в їх діяльності, спрямованій на забезпечення обороноздатності України.

Як проголошено в ч. 2 ст. 65 Конституції [1] громадяни відбувають військову службу відповідно до закону. Ця конституційна норма відповідає положенню, за яким проходження військової служби організовується на підставі закону. Ця правова норма відображена і в чинному Законі «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] в якому встановлюються адміністративно-правові засади впорядковування відносин між Українською державою і її громадянами щодо виконання останніми свого конституційного обов'язку. Згідно з наведеною конституційною нормою, названим Законом, а

також низкою підзаконних нормативно-правових актів здійснюється комплектування Збройних Сил України, інших військових формувань, а також деяких правоохоронних органів особовим складом шляхом призову громадян на військову службу на підставі військового обов'язку, а також шляхом вступу осіб на військову службу за контрактом.

Виконання законодавства з питань військового обов'язку й військової служби, мобілізаційної підготовки й мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території здійснюються військовими комісаріатами, що мають адміністративно-правовий статус місцевих органів військового управління. Крім того, до цього процесу долучені й такі специфічні суб'єкти військового управління, як військово-цивільні адміністрації, на які покладається вирішення завдань, як-то: (а) сприяння організації призову громадян на службу строкову військову й альтернативну (невійськову), а також їх мобілізації; (б) підготовка молоді до служби у Збройних Силах України; (в) організація навчальних (перевірочних) і спеціальних військових зборів; (г) забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій (незалежно від форми власності), а також до населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; (д) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства; (е) організація й участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою й цивільним захистом, та ін.

Частиною 2 ст. 65 Основного Закону країни встановлено не лише конституційні засади прийняття і призову на військову службу, а й основні правила її проходження. Зрозуміло, що до організації проходження військової служби залучено набагато більшу чисельність суб'єктів військового управління порівняно з призовом і прийняттям на військову службу. Отже, можемо констатувати, що до процесу реалізації частин 1 і 2 ст. 65 Конституції залучені майже всі суб'єкти військового управління.

У той же час слід визнати важливість і того, що в Основному Законі держави та суспільства не лише встановлені відповідні правові засади для

комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань необхідною чисельністю і якістю особового складу, а й передбачено для всіх військовослужбовців і членів їх сімей певний рівень соціального захисту, що в подальшому знаходить свій розвиток на підставі норм адміністративного права. Насамперед, варто навести конституційні положення загального характеру, якими проголошено основні засади проведення в державі соціальної політики щодо всього населення. Повторимось, що ст. 1 Основного Закону, Україна визнається не лише суверенною й незалежною, а й правовою і соціальною державою, в якій громадяни згідно з ч. 1 ст. 46 Основного Закону мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, у випадку безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

У такій державі, як зазначено у його ст. 48, гарантується право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. Окрім цих загальних положень, є й ті, які стосуються безпосередньо військовослужбовців і членів їх сімей і які безпосередньо пов'язані з діяльністю суб'єктів військового управління. Ідеться про положення, зафіксоване в ч. 5 ст. 17 Конституції, де чітко зазначено, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України і в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей.

До того ж, на що звертає увагу Є. І. Григоренко, дуже важливо, що ця норма розміщена в засадах конституційного ладу, [125, с. 27] які містять найважливіші ключові параметри устрою держави й суспільства. Щодо наведеної та інших конституційних норм свого часу Ю. М. Тодика писав, що деякі положення засад конституційного ладу України, зокрема ті, що зафіксовані у ст. 17 Основного Закону, прописані доволі детально. І такий підхід учений вважав абсолютно виправданим [152, с. 28]. Це піднімає питання соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей на досить високий

рівень державної правової політики у справі забезпечення національної безпеки й оборони України. Усе це важливо враховувати, розкриваючи діяльність суб'єктів військового управління.

У практичній діяльності різноманітних суб'єктів військового управління вагому роль відіграє конституційне положення, зафіксоване у ст. 24 Конституції України, де проголошується, що всі громадяни України мають рівні конституційні права і свободи, є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

У багатогранній діяльності суб'єктів військового управління дотримання названої норми з урахуванням військової специфіки буде важливим для організації прийняття і призову на військову службу, її проходження, звільнення з неї, притягнення військовослужбовців до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності, застосування заохочень до військовослужбовців, просування по службі, соціального і правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей, а також вирішення багатьох інших питань.

Суб'єкти військового управління у своїй діяльності зобов'язані дотримуватися конституційної норми, за якою правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ч. 1 ст. 19 Основного Закону країни). Крім того, у процесі діяльності системи суб'єктів військового управління в обов'язковому порядку повинна чітко реалізовуватися конституційна норма, зафіксована у ч. 2 ст. 19 Конституції, за якою органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Наведена конституційна норма безпосередньо поширюється на всіх суб'єктів військового управління – на його органи, їх посадовців, командирів (начальників) усіх рівнів.

Розглянемо позицію С. Ю. Полякова, який стверджує, що заборона примушування робити те, що не передбачено законодавством, має широкий сенс і в контексті дослідження законності і правопорядку у діяльності суб'єктів військового управління у межах системи Збройних Сил України. Це означає, що посадові особи Збройних Сил, які наділені владними повноваженнями, не вправі примушувати підлеглого виконувати дії, що мають протиправний характер, бо інакше ці особи можуть бути притягнені до юридичної відповідальності аж до кримінальної. Обов'язок державних органів діяти лише на підставі закону й у нормативно визначений спосіб відповідає спеціально-дозвільному типу правового регулювання, що має місце в системі військового управління. В умовах правової держави такий вид правової регламентації є закономірним, оскільки створює оптимальні способи впорядкування діяльності посадових осіб військового управління. Завдяки цьому забезпечується обмеження владних функцій суб'єктів військового управління законними межами, чим попереджається (припиняється) можливе свавілля з боку держави та її органів. У повсякденному функціонуванні Збройних Сил України внутрішнє адміністративне управління має здійснюватись уповноваженими суб'єктами виключно в межах компетенційних прав та обов'язків з використанням у цій діяльності засобів, форм і прийомів, передбачених чинним законодавством. Утілення у практичну площину діяльності суб'єктів військового управління зазначеного положення виступає важливою умовою недопущення фактів перевищення влади з боку уповноважених суб'єктів такого управління [41, с. 193].

Висновок ученого, звичайно ж, є слушним, адже він корелює з вимогами ч. 4 ст. 17 Конституції України: Збройні Сили України та інші військові формування ніким не може бути використано для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Потрібно враховувати й те, що наведені вище конституційні положення деталізуються щодо суб'єктів військового управління в ч. 6 ст. 1 Закону «Про Збройні Сили України», [45] де теж указується, що

органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції України щодо того, що Збройні Сили України не може бути використано для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності.

Доволі відчутний пласт практичної діяльності суб'єктів військового управління зачіпає конституційна норма, розміщена у межах статті 40 Основного Закону країни, [1] де зазначається, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути ці звернення й дати обґрунтовану та вмотивовану відповідь у встановлений законом строк. На розвиток цього конституційного положення спрямовані норми, розміщені в розділі V Дисциплінарного статуту Збройних Сил України (статті 110–123) [56].

Відповідно до ст. 110 цього Статуту всі військовослужбовці мають право надсилати письмові звернення або особисто звертатися до посадових осіб, органів військового управління, органів управління Служби правопорядку, органів, які провадять досудове слідство, та інших державних органів у разі (а) незаконних рішень, дій (бездіяльності) щодо них командирів чи інших військовослужбовців, (б) порушення їх прав, законних інтересів і свобод, (в) незаконного покладання на них обов'язків або незаконного притягнення до юридичної відповідальності. Згідно з ч. 1 ст. 117 цього Статуту оформлена належним чином і подана в установленому порядку пропозиція, заява чи скарга підлягає обов'язковому прийняттю й розгляду відповідними суб'єктами військового управління. Іншими словами, розгляд звернень – один з найважливіших функціональних обов'язків усіх суб'єктів військового управління. При цьому існує застереження, що командир (чи інший суб'єкт військового управління), який допустив несправедливість або незаконні дії щодо підлеглих за подання пропозиції, заяви чи скарги, несе юридичну

відповідальність відповідно до законів України (ч. 2 ст. 120 Дисциплінарного статусу Збройних Сил України).

У контексті аналізу адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів військового управління слід окремо вказати на пункти 17–19 ч. 1 ст. 92 Конституції України, [1] де закріплено, що виключно законами України визначаються: (а) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України й забезпечення громадського порядку, (б) правовий режим державного кордону і (в) правовий режим воєнного й надзвичайного стану. Слід у першу чергу звернути увагу на те, що організація Збройних Сил України, як і діяльність суб'єктів військового управління теж визначаються на законодавчому рівні. У той же час зазначені суб'єкти діють не лише в межах Збройних Сил України, а й в інших військових формуваннях і правоохоронних органах, діяльність яких також повинна встановлюватися законами. Це підтверджується тим, що відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами визначаються організація й діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, державної статистики й інформатики. При цьому наголосимо, що більшість суб'єктів військового управління, пов'язана з проходженням військової служби, яка згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [75] є державною службою особливого характеру. Тобто військова служба будучи різновидом мілітаризованої служби, яка у свою чергу в цілому виступає окремим різновидом служби державної. З цього приводу Т. Є. Кагановська абсолютно правильно вказує на те, що мілітаризована служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я, віком і моральними якостями спеціальних суб'єктів – службовців, пов'язаній із виконанням важливих конституційно значущих оборонних, охоронних та захисних завдань та функцій держави з можливістю застосування примусу [153, с. 80]. При цьому вчена звертає увагу на те, що різновидом мілітаризованої служби є служба військова, яка унормовується у першу чергу Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу».

На цей же аспект звертає увагу і Ю. П. Битяк, підкреслюючи специфіку військової служби як служби державної й зауважуючи, що виконання громадянами України військового обов'язку треба розглядати як почесний обов'язок кожного [151, с. 326]. У свою чергу, Є. Я. Кравець, аналізуючи різні аспекти, пов'язані з військовою службою, теж зазначає, що вона є службою державною з усіма властивими їй основними рисами і принципами державної служби в Україні [154, с. 716].

Нарешті, цієї ж думки дотримується й інший дослідник – В. М. Александров, стверджуючи, що організація й діяльність військовослужбовців, а значить, і система військового управління мають усі ознаки державної діяльності, з огляду на що він наводить ознаки, властиві військовій службі, а саме:

– діяльність військовослужбовців проходить у складі державних органів та організацій;

– вони виконують спеціальні завдання відповідно до нормативно встановлених за державними органами функцій, діють від імені держави і в її інтересах;

– взаємовідносини між ними будуються на засадах, притаманних державній службі, тобто на відносинах влади й підпорядкування;

– правове становище військовослужбовців, порядок проходження військової служби визначаються державою, яка видає відповідні законодавчі акти;

– держава забезпечує соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях (ч. 5 ст. 17 Конституції України) [155, с. 14].

Варто погодитися з наведеним, додавши, що військове управління передбачає більш жорстку систему взаємовідносин між підлеглим і командиром (начальником), що гарантується в тому числі й можливістю притягнення до кримінальної відповідальності. Не випадково І. Ф. Корж щодо цього питання констатує, що військова служба в силу свого специфічного

призначення, принципів функціонування, характеру вимог до претендентів на вступ на неї, адміністративно-правового регулювання військово-службових відносин, установлених повноважень та обов'язків, юридичної відповідальності, визначення обмежень і заборон має певні відмінності порівняно з іншими видами державної служби [156, с. 7]. При цьому варто додати, що такі відмінності військової служби, наведені вченим, можуть бути взяті до уваги і в контексті визначення специфіки військового управління.

О. В. Петришин теж акцентує увагу на тому, що немає жодних сумнівів у тому, що мілітаризована державна служба підпадає під усі загальні й базові ознаки державної служби загалом, а тому не є обґрунтованими, навіть абсурдними видаються деякі спроби в юридичній, а особливо публіцистичній літературі вивести службу в Збройних Силах та інших військових формуваннях за межі поняття «служба державна» [157, с. 117]. Отже, й засади військової служби повинні визначатися виключно законами України.

Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 92 Основного Закону країни виключно законами України встановлюються порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, а також порядок допуску й умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України. Крім того, виключно законами України повинні встановлюватися військові звання (п. 6 ч. 2 ст. 92 Конституції України).

Таким чином, можна стверджувати, що Конституція України в системі законодавчого забезпечення організації й функціонування суб'єктів військового управління займає провідне місце не лише з огляду на її юридичну силу і правові властивості, а й у зв'язку з тим, що вона, як Основний Закон держави, яка перебуває в умовах становлення, приділяє суттєву увагу цим питанням, закладаючи міцне конституційно-правове підґрунтя для подальшого детального адміністративно-правового внормування всіх питань, пов'язаних з діяльністю сектору безпеки й оборони, в тому числі й суб'єктів військового управління. Не випадково із цього приводу В. Я. Тацій підкреслив, що Основний Закон на момент його прийняття з багатьох принципових питань випереджав стан

розвитку як вітчизняного законодавства, так і правової науки, й окремих її галузей [158, с. 3].

Проте лише Конституцією України внормування питань військового управління не може бути обмежене. Вважаємо, що до нормативно-правових актів у цій сфері слід віднести такі: Закони від 21 червня 2018 р. «Про національну безпеку України»; від 6 грудня 1991 р. «Про оборону України»; від 16 грудня 1991 р. «Про Збройні Сили України»; від 25 березня 1992 р. «Про військовий обов'язок і військову службу»; від 20 грудня 1992 р. «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»; від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»; від 6 квітня 2000 р. «Про правовий режим воєнного стану»; від 3 березня 1999 р. «Про державне оборонне замовлення»; від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України»; від 21 жовтня 1993 р. «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»; від 2 березня 2000 р. «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав»; від 22 лютого 2000 р. «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України»; від 7 березня 2002 р. «Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України»; від 24 березня 1999 р. «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України»; від 24 березня 1999 р. «Про Стройовий статут Збройних Сил України»; від 24 березня 1999 р. «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України»; від 24 березня 1999 р. «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» й низку ін.

Варто детально зупинитися на предметах правового регулювання деяких з указаних законів та охоплення ними діяльності суб'єктів військового управління з реалізації багатогранних завдань.

У першу чергу розглянемо Закон України «Про національну безпеку України», який вніс суттєві корективи в адміністративно-правову регламентацію не лише системи суб'єктів військового управління, а й систему галузі військового законодавства. Із приводу останнього аспекту звернімо увагу

на те, що за п. 3 його Прикінцевих і перехідних положень були визнані такими, що втратили чинність, Закони «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» і «Про організацію оборонного планування».

Поруч із цим згідно з п. 4 передбачалося внести зміни до таких Законів, як-то: «Про Службу безпеки України», «Про Раду національної безпеки України», «Про Збройні Сили України», «Про оборону України» і «Про Державну спеціальну службу транспорту». При цьому варто констатувати, що переважна більшість наведених законодавчих змін стосуються в першу чергу організації й функціонування системи суб'єктів військового управління.

У розглядуваному Законі на розвиток положень статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України: (а) визначаються основи і принципи національної безпеки й оборони; (б) окреслюються базові цілі й основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству й кожному громадянину захист від загроз; (в) розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки й оборони; (г) створюється фундамент для інтеграції політики і процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони та їх сил; (д) охоплюється система командування, контролю і координації операцій сил безпеки й сил оборони; (е) запроваджується всеосяжний підхід до планування їх діяльності; (є) забезпечується в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами й формуваннями сектору безпеки й оборони.

Досліджуваний Законі суттєве місце відводить спеціалізованим нормам (нормам-дефініціям), у яких розкриваються поняття тих чи інших категорій, безпосередньо пов'язаних з діяльністю суб'єктів військового управління. Серед них у першу чергу можна виокремити такі поняття, як «воєнний стан», «воєнна безпека», «демократичний цивільний контроль», «збройний конфлікт», «комплексний огляд сектору безпеки й оборони», «оборонний огляд», «оборонне планування», «оборонно-промисловий комплекс» та ін.

Крім того, наводиться чітке і змістовне визначення поняття «сили оборони України», під якими цей Закон розуміє Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законодавства військові формування, правоохоронні й розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією й законами України покладено функції із забезпечення оборони держави (п. 18 ч. 1 ст. 1).

Також у Законі встановлюються загальні засади національної безпеки України, розкривається правова основа і принципи державної політики у сферах національної безпеки й оборони України, наводяться фундаментальні національні інтереси України. З огляду на те, що на підставі цього Закону було скасовано Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», в ньому окремим розділом урегульовано питання демократичного цивільного контролю, який у діяльності суб'єктів військового управління є дуже важливим у зв'язку з тим, що його предметом є:

– дотримання вимог Конституції й законів України в діяльності органів сектору безпеки й оборони, недопущення їх використання для узурпації державної влади, порушення конституційних та інших прав та свобод людини й громадянина;

– зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм і планів щодо національної безпеки й оборони нашої держави;

– стан правопорядку в органах сектору безпеки й оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасними видами озброєння, новітньою військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів і готовність до виконання завдань за призначенням як у мирний час, так і в особливий період;

– ефективність використання органами сектору безпеки й оборони наявних ресурсів, зокрема, бюджетних коштів.

У розділі IV (статті 12–23) Закону «Про національну безпеку України» розкривається система суб'єктів військового управління, які діють у

різноманітних складових частинах сектору безпеки й оборони України. Окремий Розділ цього Закону присвячено плануванню у сферах національної безпеки й оборони, де розкриваються, зокрема, й питання подальшого розвитку цього сектору, системи суб'єктів, які діють у межах його підрозділів, а також їх фінансування.

Окремої уваги в характеристиці законодавчого забезпечення системи суб'єктів військового управління вимагає Закон «Про оборону України», який встановлює засади оборони країни, повноваження органів державної влади, основні функції й завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права й обов'язки громадян у сфері оборони України. Цей Закон, як і Закон «Про національну безпеку України» розкриває основні терміни, пов'язані з предметом його адміністративно-правової регламентації (ст. 1), серед яких важливе значення мають такі поняття. як «оборона України», «обороноздатність держави», «військове формування», «особливий період», «органи військового управління», «військове командування». Проте, як ми вже зазначали, існують певні термінологічні складнощі стосовно, у тому числі й розкриття питань, пов'язаних з військовим управлінням та тими суб'єктами, що його здійснюють.

Не менш важливу роль у наведеному питанні відіграє Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [44]. Установлюючи адміністративно-правові засади мобілізаційної підготовки й мобілізації в Україні, він виокремлює основи організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, обов'язки підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, повноваження і юридичну відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів. Закон цей повною мірою стосується діяльності суб'єктів військового управління. На підтвердження цьому звернімося до абз. 2 ч. 9 ст. 4 Закону, де зафіксовано, що безпосереднє керівництво реалізацією заходів з мобілізаційної підготовки й мобілізації

здійснюють: центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, їх керівники, а в Збройних Силах України і в інших військових формуваннях – центральні органи управління відповідних військових формувань.

Підкреслимо також вагомість Закону України «Про військовий обов'язок і військову служби» [75]. Цим правовим актом упорядковуються правовідносини між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням останніми свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, її незалежності й територіальної цілісності. Закон також містить адміністративно-правові засади проходження в Україні військової служби, регулює питання адміністрування реалізації відповідними суб'єктами військового обов'язку. Значення цього Закону в діяльності суб'єктів військового управління зумовлена не лише тим, що на його підставі здійснюється комплектування особового складу Збройних Сил України та інших військових формувань як однією з найважливіших складових системи військового управління, а й тим, що виконання військового обов'язку громадянами України згідно з ч. 7 ст. 1 Закону забезпечують в основному суб'єкти цього управління, до яких віднесено ті, які: (а) діють у межах утворених відповідно до законів України військових формувань, (б) районні (об'єднані районні), міські (об'єднані міські) військові комісаріати, (в) військові комісаріати Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, (г) територіальні центри (в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві) й філіали (в районах і містах) комплектування військовими, які служать за контрактом (як установи Збройних Сил України, вони створюються й функціонують на підставі Положення про територіальний центр комплектування військовослужбовцями за контрактом).

Розглянуті вище Закони стосуються широкого кола суб'єктів військового управління й чітко визначеного предмета їх діяльності з організації оборонної, мобілізації, організації призову чи прийняття на військову службу тощо. У той же час низкою законів («Про Збройні Сили України», «Про Національну гвардію України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України» та деякими іншими) регулюється діяльність лише

суб'єктів військового управління, які належать до тих чи інших військових формувань або інших органів державної влади.

У межах сектору безпеки й оборони України, як уже зазначалося в підрозділі 2.1, існує розгалужена система суб'єктів військового управління. Усі вони функціонують на підставі комплексу соціальних норм з безперечною перевагою норм права. У сучасних умовах розвитку української державності сформовано систему адміністративно-правового забезпечення діяльності цих суб'єктів. Проте у зв'язку з тим, що вони виконують функції як загальні (командир полку), так і специфічні (начальник кафедри у вищому військовому навчальному закладі), то й законодавчі акти, що регламентують специфічні різновиди діяльність тих чи інших суб'єктів військового управління є різними.

Є сенс акцентувати увагу на тих суб'єктах військового управління, які організують процес військової освіти. Основоположним (базовим) і профільним у цій царині є Закон України «Про вищу освіту», [159] який має діяти узгоджено із системою нормативно-правових актів, що складають військове законодавство й разом закладати адміністративно-правові засади діяльності досліджуваних нами суб'єктів військового управління. Цей нормативно-правовий акт установлює основні правові, організаційні й фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти на принципах автономії останніх, для поєднання освіти з наукою й виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного й інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості й забезпечення потреб суспільства, ринку праці й держави у висококваліфікованих фахівцях.

Цим Законом регламентується спектр питань, пов'язаних з організацією й функціонуванням суб'єктів військового управління у сфері вищої військової освіти. Адміністративно-правовий статус суб'єктів військового управління, названий у його правовому приписі, встановлюється низкою нормативно-правових актів, що належать до системи військового законодавства. Це пов'язано з особливими рисами, властивими освітянському процесу в означеній

царині, специфікою вищих навчальних закладів, де цей процес реалізується, а також суб'єктів військового управління (про їх специфіку йшлося в підрозділі 2.2 цього дисертаційного дослідження) й самого військового управління (його особливості розкрито в підрозділі 1.1 дисертації).

Про ці особливості частково йдеться в ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту», де вказується, що навчальний підрозділ вищого військового навчального закладу і його факультет (відділення) розглядаються як вищий військовий навчальний заклад (заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання). Це свідчить про прагнення законодавця враховувати особливості військової сфери й військово-службових відносин, що виникають під час здобуття громадянами вищої військової освіти, а відповідними суб'єктами – адміністративно-правового статусу.

У той же час Закон України «Про вищу освіту» містить положення, які не тільки нехтують військовою специфікою, а й суперечать приписам військового законодавства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 35 цього Закону [159] керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах більш як два строки. Ця загальна норма, як видно, стосується й військовослужбовців – начальників, які здійснюють керівництво військовими навчальним підрозділом вищого навчального закладу й факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання).

У приписі ст. 35 (ч. 5), яка покликана розкрити деякі особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління в означеній сфері, закріплено, що керівництво військовим навчальним підрозділом і факультетом (відділенням) цього вищого навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання) здійснює начальник, який призначається на посаду за конкурсом. Порядок проведення такого конкурсу встановлюється нормативно-правовими актами державного органу, до сфери управління якого належить вищий військовий навчальний

заклад (вищий навчальний заклад зі специфічними умовами навчання), військовий навчальний підрозділ цього навчального закладу, причому за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері освіти й науки.

У той же час ч. 5 ст. 35 досліджуваного Закону зовсім обходить увагою строки перебування на відповідних посадах суб'єктів, які здійснюють військове управління, а це питання врегульовується загальною нормою, зафіксованою в його ч. 1 ст. 35 названого Закону. Такий стан речей, безумовно, суперечить положенням військового законодавства, особливостям кар'єрного зростання військовослужбовців, специфіці їхнього адміністративно-правового статусу й безпосередньо принципу розумності при формулюванні нормативно-правової моделі адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, які проходять військову службу у відповідних навчальних закладах [160, с. 132].

Як бачимо, існує нагальна потреба в організації планомірного проходження державної, в тому числі й військової служби. Щоб зайняти посаду начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу й факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання) потрібно виконати певні умови. Так, за ч. 2 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» [159] керівник факультету (навчально-наукового інституту) повинен мати науковий ступінь та/або вчене (почесне) звання відповідно до профілю факультету (навчально-наукового інституту). Отже, мінімально, що він повинен зробити – це підготувати й захистити кандидатську дисертацію з відповідної спеціальності. Ця вимога Закону вбачається абсолютно обґрунтованою, оскільки освітянський процес (крім іншого) теж передбачає проведення наукових досліджень, що означає володіння цією особою мінімальним рівнем розуміння специфіки цього процесу, у зв'язку з чим захист дисертації свідчитиме про наявність у неї відповідних знань, навичок та умінь, а також про опанування всіма необхідними методами наукового пізнання.

Отже, військовослужбовець – начальник військового навчального підрозділу чи факультету (відділення) вищого військового навчального закладу

(вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання), який має науковий ступінь кандидата наук, проходить на цій посаді військову службу, скажімо, у військовому званні полковника. Проте згідно з ч. 1 ст. 35 розглядуваного Закону керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не вправі перебувати на цих посадах понад 2 строки. Як бачимо, ця норма обмежує його у строках перебування на зазначеній посаді. При цьому по закінченні цих 2-х строків військовослужбовцеві у зв'язку з таким обмеженням необхідно переходити в межах цього підрозділу на іншу посаду, яка, як правило, буде передбачати нижче військове звання, або ж з метою планомірного розвитку військової кар'єри, скажімо, переходити для подальшого проходження військової служби до військових частин, які не належать до системи вищої військової освіти. В останньому випадку постає питання про використання його потенціалу як кандидата (доктора) наук або доцента (професора). Виходить, що наведені два шляхи розвитку військової кар'єри є невигідними як для самого військовослужбовця, так і для держави, яка витратила значні кошти на підготовку цього наукового співробітника.

Для вирішення такої ситуації пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» третім реченням такого змісту: «Начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу або факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання) перебуває на цій посаді безстроково в межах контракту і проходить військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Вважаємо такий підхід сприятиме сталості організації й функціонування системи суб'єктів військового управління в межах вищої військової освіти, не суперечитиме засадам проходження військової служби (статті 22–26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» й розвитку військової кар'єри військовослужбовця – начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу або факультету (відділення) вищого військового

навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання). Крім того, це допоможе гармонізації законодавства про вищу освіти з розгалуженою системою військового законодавства.

Виникають, крім того, певні колізії щодо адміністративно-правового регулювання військового управління, пов'язаного з призначенням відповідних начальників. Так, згідно з ч. 6 ст. 35 досліджуваного Закону [159] керівництво кафедрою здійснює завідувач (начальник) кафедри, який не може перебувати на посаді більш як два строки. Він повинен мати науковий ступінь та/або вчене (почесне) звання відповідно до профілю кафедри, обирається за конкурсом таємним голосуванням вченою радою закладу вищої освіти строком на 5 років з урахуванням пропозицій трудового колективу факультету (навчально-наукового інституту) й кафедри. Керівник закладу вищої освіти укладає з керівником кафедри контракт.

У свою чергу, повторимось, відповідно до ч. 5 ст. 35 цього Закону керівництво військовим навчальним підрозділом закладу вищої освіти або факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання) здійснює начальник, який призначається на посаду за конкурсом. Порядок проведення останнього встановлюється нормативно-правовими актами державного органу, до сфери управління якого належить вищий військовий навчальний заклад (заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання), військовий навчальний підрозділ закладу вищої освіти, за погодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Таким нормативно-правовим актом є спільний наказ Міністерства оборони України й Міністерства освіти і науки України за № 542/1255 від 19 жовтня 2016 р. «Про затвердження Інструкції про порядок заміщення на конкурсній основі вакантних посад науково-педагогічних працівників у вищих військових навчальних закладах, військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів, що належать до сфери управління Міністерства оборони України» [161].

Цією Інструкцією визначається порядок заміщення на конкурсній основі військовослужбовцями і працівниками вакантних посад науково-педагогічних працівників вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів таких закладів. Нею ж регулюється й організація проведення конкурсу серед кандидатів на посаду завідувача кафедри військової підготовки у складі вищого навчального закладу, що є у штатному (додатковому штатному) розписі цього закладу. Цей нормативно-правовий акт установлює, що проведення конкурсу на посаду завідувача кафедри військової підготовки у складі вищого навчального закладу здійснює вчена рада вищого навчального закладу відповідно до вимог законодавства. Призначення ж особи, яка стала переможцем конкурсу, здійснюється за наказом ректора вищого навчального закладу за погодженням з командувачем виду Збройних Сил України, з керівником відповідного структурного підрозділу Міністерства оборони України або Генерального штабу Збройних Сил України, якому підпорядкована кафедра військової підготовки [162].

Пунктом 7 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про вищу освіту» [159] прямо вказується, що саме вчена рада закладу вищої освіти обирає за конкурсом таємним голосуванням осіб на посади завідувачів (начальників) кафедр, професорів і доцентів, директора бібліотеки, керівників філій. При цьому треба брати до уваги, що вчена рада є колегіальним органом управління закладу вищої освіти, який утворюється строком на 5 років, склад якого затверджується наказом керівника такого закладу протягом 5-ти робочих днів з дня закінчення повноважень попереднього складу вченої ради.

Мають місце також і спірні моменти щодо організації проведення конкурсу серед кандидатів на посади начальника факультету військової підготовки у складі вищого навчального закладу й начальника (завідувача) кафедри військової підготовки у складі такого закладу за штатом (штатним розписом) Міністерства оборони України. У цьому процесі доволі широкими повноваженнями наділяється конкурсна комісія. Що стосується вченої ради, то вона відповідно до вказаної Інструкції [161] протягом 5-ти робочих днів

розглядає подані конкурсною комісією кандидатури претендентів на посаду й ухвалює рішення щодо кожної з них із зазначенням кількості голосів, які вони набрали під час таємного голосування, причому воно має лише рекомендаційний характер. Кожен член ученої ради може голосувати лише за одну кандидатуру або утриматися від голосування. У той же час на підставі співбесіди з кандидатами на вакантну посаду, поданих ними документів, рішення вченої ради (загальних зборів особового складу) конкурсна комісія на своєму засіданні (у складі не менше 2/3 членів комісії) ухвалює рішення, хто з претендентів є переможцем конкурсу. Це рішення приймається таємним голосуванням і вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх членів конкретної комісії.

Наведені вище положення Інструкції суперечать приписам чинного Закону України «Про вищу освіту» й нівелюють статус ученої ради як головного колегіального органу управління.

Третій рівень адміністративно-правового забезпечення системи суб'єктів військового управління представлено підзаконними нормативно-правовими актами, що ухвалюються широким колом різних органів державної влади з метою деталізації й розвитку положень відповідних законів. До таких актів можна віднести укази Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройними Силами України, постанови Верховної Ради України, а також Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (серед яких і Міністерство оборони України).

З огляду на те, що Президент, як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України, в межах цього рівня законодавчого забезпечення системи суб'єктів військового управління слід виокремити в першу чергу ті Укази, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки й оборони України при Президентові України (ч. 1 ст. 107 Конституції України [1] та ст. 1 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» [163]). До них можна віднести й Указ Президента України від 6 червня 2016 р. «Про рішення

Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень» [164]. У розділі ІІ цього Указу («Система управління силами оборони») приділяється увага не лише вищим органам державної влади з управління силами оборони, а й таким суб'єктам військового управління, як Начальник Генерального штабу Збройних Сил України, командувач об'єднаних сил, Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України, командувачі видів (окремих родів військ) Збройних Сил України, керівники органів управління інших складників сил оборони.

Реформування органів військового управління суттєво узгоджується з цілями й завданнями, викладеними в Указі Президента від 26 травня 2015 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [165]. Як зазначається в цьому документі, основними цілями зазначеної Стратегії є: (а) мінімізація загроз державному суверенітету і створення необхідних умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України; (б) гарантування мирного та сталого майбутнього України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної і правової держави; (в) утвердження прав та свобод людини і громадянина в Україні; (г) забезпечення нової якості економічного, соціального й гуманітарного розвитку нашої держави; (д) забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу; (е) формування умов для вступу України в НАТО.

Досягнення визначених цілей потребує:

– всебічного зміцнення Української держави шляхом забезпечення її поступального суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку;

– якісно нової виваженої державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів у соціальній, економічній, гуманітарній та інших сферах;

– комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки, у тому числі й створення ефективного сектору безпеки й оборони України;

– нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної та регіональної системи безпеки.

Наведені завдання пов'язані в основному з діяльністю суб'єктів військового управління. Адже зовнішня політика держави буде сталою, мирною й ефективною лише за умови, якщо вона підкріплена воєнною безпекою, яка досягається завдяки злагодженій діяльності різноманітних суб'єктів військового управління, які діють у структурі Збройних Сил України та інших військових формувань.

Також варто вказати й на Укази Президента, ухвалені на розвиток законів, які регулюють ті чи інші питання організації й функціонування системи суб'єктів військового управління. Наприклад, на розвиток Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» було видано Указ Президента «Про положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України» від 29 жовтня 2012 р., [166] на підставі якого на суб'єктів військового управління (в першу чергу на командирів військових частин і начальників установ) покладаються обов'язки з оповіщення резервістів про їх виклик до військових частин, присвоєння військових звань, призначення на посади тощо.

Проте найбільш суттєва деталізація адміністративно-правового регулювання організації й функціонування системи суб'єктів військового управління здійснюється в межах відомчої нормотворчості. Наприклад, наказом Міністерства оборони України від 5 лютого 2018 р. було затверджено Порядок виплати військовослужбовцям Збройних Сил України підйомної допомоги, згідно з яким ця функції покладено на Командувача Військово-Морськими Силами Збройних Сил України, на Департамент оборони України та на деяких інших суб'єктів військового управління.

За приклад можна також навести наказ Міністерства оборони України «Про бюджетну політику Міністерства оборони України на 2018 рік» від 15 лютого 2018 р., яким широкому колу суб'єктів військового управління поставлені завдання в означеній сфері.

З огляду на викладене, варто констатувати, що в умовах сьогодення в Україні вже створено мінімально необхідні нормативно-правові засади для організаційно-правового оформлення й функціонування військового управління в напрямі адміністративно-правового забезпечення військової безпеки як вагомого складника національної безпеки України. У той же час швидкоплинні зміни у сфері безпекового й оборонного середовища вимагають подальшого вдосконалення адміністративно-правових засад військового управління й суб'єктів, які його здійснюють, з метою підвищення їх ефективності й забезпечення сталості всього сектору безпеки й оборони нашої держави.

Висновки до Розділу 2

1. Історичні прообрази інституцій військового управління у межах території сучасної України формувалися паралельно з утворенням ранніх форм державності. З урахуванням цього запропоновано виокремлювати сім історичних етапів становлення системи суб'єктів військового управління на теренах України: розвиток первинних суб'єктів військового управління у процесі формування ранніх форм державності на теренах України (VIII ст. до н.е. – IX ст. н. е.), система військового управління Давньоруської держави (IX – XI ст.), організація суб'єктів військового управління у Галицько-Волинській державі (XI – XIII ст.); діяльність суб'єктів військового управління за умов перебування значної частини сучасної території України у складі Литовсько-руської держави та Речі Посполитої (XIII-XVI ст.), інституції військового управління української козацької держави (XVIII ст.), військове будівництво в період відродження державності України на початку XX століття (1917-1922 рр.), органи радянського військового управління на території України у період перебування держави у складі СРСР (1922-1991 рр.), Військова організація незалежної України (1991-2019 рр.).

2. Чітких інституційних рис система суб'єктів військового управління на теренах України набуває у період існування української козацької держави

(XVIII ст.). Саме у цей час оформлюється ієрархічна система підпорядкування військових органів, військові функції диференціюються за ознакою спеціалізації, налагоджена чітка система координації між органами політичного керівництва і військового управління, стверджується військова дипломатія.

3. Сучасна система суб'єктів військового управління почала формуватися після проголошення Україною державної незалежності у 1991 р. Починаючи з цього періоду у державі було створено національні Збройні Сили, органи державної безпеки і прикордонного контролю, поліцію і Національну гвардію, налагоджено розвідувальну діяльність та вжито інших важливих заходів. Також з 1991 р було розпочато формування адміністративно-правових засад функціонування суб'єктів військового управління і створення відповідних організаційно-правових умов для забезпечення ними національної безпеки та оборони України.

4. У період з 1991 по 2019 рр. в адміністративно-управлінському відношенні налагодження діяльності системи суб'єктів військового управління України відбувалося у складних умовах. Така ситуація була обумовлена кількома чинниками. Зокрема, законодавча база функціонування сектору безпеки і оборони характеризувалася тривалий час консервативністю і не відповідала вимогам часу. По-друге, починаючи з 1990 – х років відносини з сусідніми державами у військово-політичному аспекті були складними і характеризувалися конфліктністю. По-третє, тривалі кризові явища в економіці обумовлювали хронічний дефіцит фінансових ресурсів на утримання силових структур. Також негативний вплив на систему військового управління справляли низькі темпи реформування Збройних Сил України, відтік кваліфікованих кадрів та інші чинники.

5. Якість організації та функціонування системи військового управління є визначальною умовою розвитку й реформування Збройних Сил України та інших військових формувань, а також реалізації оборонної політики країни й забезпечення воєнної безпеки як найважливішого складника національної безпеки. Військове управління, як специфічний вид державного управління,

реалізується за допомогою спеціального механізму, фундамент якого становить розгалужена система його суб'єктів. Вона є тим критерієм, який разом з організацією проходження військової служби дозволяє відокремлювати військові формування від інших складників сектору безпеки й оборони держави. Система суб'єктів військового управління сформована і в інших правоохоронних органах спеціального призначення, державних органах спеціального призначення з правоохоронними функціями й деяких інших органах держави. Суб'єкти військового управління в чинному законодавстві України йменуються по-різному, як-от: «органи військового управління», «військове командування», «апарат управління», «територіальні органи центрального органу виконавчої влади» тощо.

6. Головним завданням цих суб'єктів є трансляція за допомогою засобів військового управління волі держави на всі рівні організації й функціонування Збройних Сил України, інших військових формувань та інших складників сектору. У системі Збройних Сил України, інших військових формувань та інших державних органів усі військовослужбовці є одночасно як суб'єктами військового управління, так і його об'єктами. Це стосується й Головнокомандувача Збройних Сил України, який призначається на посаду за поданням Міністра оборони України і звільняється з посади Президентом України. Головнокомандувач Збройних Сил України підпорядковується Президентові України й Міністру оборони України. Проте не всі військовослужбовців, які є об'єктами військового управління, можуть бути суб'єктами останнього: наприклад, рядовий (матрос) підпорядковується командирові відділення, проте йому (за загальним правилом) ніхто не підпорядковується.

7. Система суб'єктів військового управління є доволі складною. В основу її побудови покладено систему Збройних Сил України та інших військових формувань, особливості їх організації й функціонування, специфіку поставлених завдань. Відповідно до чинного законодавства зазначена система складається насамперед з органів військового управління й військового

командування. Однак у законодавчих актах їх визначення не тлумачиться, а лише міститься неповний, нечіткий і непослідовний перелік цих суб'єктів. Виникає навіть плутанина стосовно віднесення Генерального штабу Збройних Сил України як суб'єкта військового управління до органів військового управління або до військового командування. Як бачимо, система органів військового управління є незбалансованою, вона не має й чіткої побудови. Крім того, не зовсім є зрозумілим виокремлення деяких суб'єктів із системи органів військового управління й віднесення їх до системи військового командування.

8. Процеси державотворення сучасної України постійно відбувалися з урахуванням такого чинника, як обороноздатність, а також потреб усіх складників національної безпеки й не в останню чергу безпеки воєнної. На деяких етапах розвитку державності їм приділялась особлива увага (приміром, на початковому етапі та з 2014 р.), а на інших вона була значно меншою. У цілому ж за весь період незалежності України в напрямі оформлення військових складових елементів української державності, створення відповідних передумов щодо гарантування воєнної безпеки було зроблено чимало. На цьому шляху важливого значення набуває побудова та формування відповідних адміністративно-правових засад організації та функціонування системи суб'єктів військового управління, з метою максимального спрямування їхньої діяльності для досягнення відповідного рівня національної безпеки і обороноздатності України.

9. Багатогранна, різноаспектна й багатовекторна діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань та інших суб'єктів, на які покладається забезпечення національної безпеки й оборони України вимагає щільної та різноспрямованої правової регламентації. При цьому необхідно, аби таке правове впорядкування суб'єктів, у тому числі й військового управління, було оптимальним, чітким і послідовним, а також таким, що забезпечуватиме відповідний рівень останнього й досягнення ним поставлених цілей. Законодавче забезпечення суб'єктів військового управління – одна з найважливіших передумов їх належної організації й функціонування з огляду

на те, що їх діяльність у соціальному плані є надзвичайно важливою і значущою. З урахуванням наведеного ця діяльність досить докладно регламентується широким спектром найрізноманітніших соціальних норм, передусім таких, як норми моралі, норми-звичаї, норми-традиції, корпоративні і правові норми. Аксіоматичним є те, що найбільший тягар соціального регулювання покладено саме на норми права, що створюють належне підґрунтя нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів військового управління.

10. Адміністративно-правові засади забезпеченням організації та функціонування системи органів військового управління в Україні передбачають окрім іншого наявність доволі значної кількості правових норм, спрямованих на встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів цього управління, на безпосереднє їх конструювання, на врегулювання питань його реалізації як особливого виду управління державного й на досягнення поставлених перед ним цілей. Разом із тим законодавче забезпечення функціонування суб'єктів військового управління не ставить осторонь і такі питання, як-то: (а) гарантування національної безпеки й оборони України, які визначають передусім ключові цілі й завдання, що стоять перед суб'єктами військового управління; (б) організація й функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань як середовища діяльності зазначених суб'єктів; (в) реформування Збройних Сил України та інших складників сектору безпеки й оборони України; (г) комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань належною чисельністю й високою якістю особового складу, який братиме участь у виконанні поставлених перед військовим управлінням завдань; (д) створення необхідних умов для проходження військової служби всіма категоріями військовослужбовців, для забезпечення їх правового статусу й соціальної захищеності як військовослужбовців, так і членів їх сімей; (е) гарантування законності, правопорядку й суворої військової дисципліни в системі військового управління; (є) організація проведення мобілізаційної підготовки й мобілізації,

що здійснюються на підставі чинного законодавства й реалізуються широким колом суб'єктів і насамперед суб'єктами військового управління; (ж) реалізація особливих правових режимів, у першу чергу таких, як правовий режим воєнного статну і правовий режим надзвичайного стану, в межах запровадження яких суб'єкти військового управління, в тому числі його органи, військове командування й військові адміністрації населених пунктів, отримують додаткові повноваження з реалізації (запровадження і здійснення) тих заходів, вжиття яких передбачено відповідними особливими правовими режимами; (з) здійснення заходів, реалізація яких має місце в умовах повсякденної діяльності суб'єктів військового управління (приміром, постачання військ матеріальними й технічними засобами тощо).

11. Законодавче забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління спрямовано на створення необхідних умов для реалізації його органами, різними посадовими особами, командирами й начальниками встановленої саме для них компетенції для досягнення намічених цілей і завдань, а також для здійснення покладених на них функцій.

12. Система законодавчого забезпечення організації й функціонування суб'єктів військового управління є досить розгалуженою, у зв'язку з чим для більш чіткого й послідового аналізу слід у ній виокремлювати такі рівні: (а) найвищий (конституційний), (б) вищий, у межах якого регулювання здійснюється на рівні законів як актів, що мають вищу юридичну силу, (в) підзаконний (регламентація організації й функціонування суб'єктів військового управління здійснюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів).

Результати дослідження, які викладені у розділі 2, відображено у таких публікаціях автора: [48], [54], [124], [128], [133], [149], [160], [179].

РОЗДІЛ 3.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВЛИВ СИСТЕМИ СУБЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНОЗДАТНОСТІ

3.1 Компетенція суб'єктів військового управління в секторі національної безпеки і забезпечення обороноздатності

Ефективність і результативність виконання таких складних і життєво важливих для держави завдань, як забезпечення її національної безпеки і підтримання її обороноздатності, залежить від багатьох політико-правових, управлінських, гуманітарних, соціально-культурних, економічних, геополітичних та інших чинників. Надзвичайно важливим у зазначеному контексті є функціонування системи суб'єктів військового управління, які здійснюють адміністративне керівництво всіма ланками останньої щодо гарантування національної безпеки й обороноздатності країни. Їх компетенція розрахована безпосередньо на попередження й відвернення основних загроз і небезпечних викликів системі державної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України. Спроможність суб'єктів військового управління виконувати покладені на них державою завдання багато в чому залежать від нормативно передбачених функцій і повноважень у зазначеній сфері, які потребують детального аналізу й поглибленого дослідження. Прискіпливий аналіз законодавчо встановленої компетенції цих суб'єктів дозволить критично оцінити потенціал організаційно-правових можливостей держави гарантувати національну безпеку й підтримувати обороноздатність.

Компетенція будь-якого державного органу науковці розуміють переважно як систему взаємопов'язаних правоможностей, якими наділяється той чи інший державний орган. Ю. П. Битяк тлумачить термін «компетенція» як коло питань, передбачених законами, іншими нормативно-правовими актами, які конкретний

орган має право вирішувати у процесі своєї практичної діяльності [167, с. 59]. Вирішувати необхідні питання державний орган може шляхом реалізації своїх повноважень. Сучасна юридична доктрина розглядає компетенцію ширше, включаючи до неї й інші складники, зокрема, предмет відання і юридичну відповідальність [168, с. 225]. Орієнтуючись на викладене, а також на завдання цієї монографічної роботи, компетенцією суб'єктів військового управління в секторі національної безпеки й забезпечення обороноздатності пропонуємо вважати систему передбачених нормативно-правовими актами владних повноважень, якими держава наділяє цих суб'єктів з метою виконання ними передбачених законодавством функцій.

Загальним предметом відання суб'єктів управління в досліджуваній царині є, власне, національна безпека як стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності України, її демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних і потенційних загроз а також обороноздатність як потенційна можливість держави шляхом використання наявних ресурсів здійснювати її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Своєю чергою, спеціальний предмет відання становить сфера спеціалізації кожного суб'єкта військового управління.

Компетенцію суб'єктів військового управління щодо забезпечення національної безпеки й обороноздатності пропонуємо класифікувати за низкою різних критеріїв, які залежать від особливостей політико-управлінського статусу самих суб'єктів управління, спеціального предмета відання, наявних загроз цій безпеці, специфіки військово-політичної ситуації, що склалася на конкретний момент часу, та ін.

Основним і найважливішим критерієм розмежування компетенцій суб'єктів військового управління є їх *політико-правовий статус*. Залежності від нього пропонуємо виокремлювати *компетенції органів: (а) що формують державну політику у сфері національної безпеки й оборони; (б) що здійснюють координацію реалізації цієї політики в зазначеній сфері; (в) що реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки й оборони країни.*

Компетенція суб'єктів, що формують державну політику у сфері національної безпеки й оборони, представлена законодавчою і владно-розпорядчою управлінською діяльністю Верховної Ради України, Президента України й Кабінету Міністрів України, яку розглянемо якомога детальніше. *Верховна РадаУкраїни,* як національний парламент, не має інституціоналізованих управлінських повноважень у царині національної безпеки [169, с. 98]. Попре це, законодавча й контрольна функції парламенту є первинними умовами створення правового поля для функціонування всіх суб'єктів управління у сферах національної безпеки й підтримання обороноздатності. Ним приймаються закони, здійснюється парламентський контроль за виконанням законів України, що визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки й оборони, він затверджує обсяг бюджетних асигнувань конкретних державних органів і приймає рішення щодо звіту про їх використання. Відповідно до п. 2.3 Стратегічного оборонного бюлетеня України значення Верховної Ради України в досліджуваній сфері є надзвичайно важливим і винятковим [164]. Це зумовлено тим, що законодавча компетенція парламенту передбачає його повноваження щодо оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти держави, а також щодо кадрових питань [170, с. 406]. Саме Верховна Рада України має повноваження за поданням Президента України призначати на посаду Міністра оборони України і звільняти його з неї, затверджувати загальну структуру й чисельність Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також визначати й коригувати їх функції, схвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України. З огляду на наведене, як справедливо наголошує В. Й. Пашинський, специфічний статус парламенту дозволяє віднести його до суб'єктів

забезпечення національної безпеки й оборони через наявність у нього повноважень з нормативно-правового регулювання й удосконалення законодавчих актів з урахуванням актуальності політичної ситуації, євроатлантичної інтеграції й відповідних принципів і стандартів НАТО [171, с. 239]. Розглядаючи Верховну Раду України як складник системи органів управління у сферах національної безпеки й обороноздатності, слід брати до уваги важливість контрольної функції цього органу. З метою вивчення, підготовки й попереднього розгляду окремих питань у цих сферах парламент формує тимчасові спеціальні (або слідчі) комісії, які функціонують у певному напрямку. Вони компетентні вимагати від уряду, Служби безпеки України, Управління державної охорони України звітування про діяльність складників сектору безпеки й оборони, а також від посадових або службових осіб державних органів присутності на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Крім цього, у її структурі функціонує Комітет з питань національної безпеки і оборони, який здійснює законопроектну й контрольну діяльність у цій царині [172].

Наступним суб'єктом у сфері національної безпеки й оборони є *Президент України* як Глава держави. Порівняно з парламентом та урядом він наділений максимально широким переліком правотворчих, управлінських, розпорядчих і контрольних повноважень у сфері забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни [173]. Згідно зі ст. 13 Закону «Про національну безпеку України» стратегічне політичне керівництво у сфері національної безпеки й оборони держави покладено саме на Главу держави – *Президента України*. Це зумовлено тим, що його конституційним обов'язком є забезпечення державної незалежності й національної безпеки, а за своїм статусом він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, який уповноважений видавати накази й директиви з питань оборони. Для виконання цього завдання Президента України наділено системою повноважень, а саме:

– введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони;

– видання указів і розпоряджень з питань національної безпеки й оборони;

– затвердження Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, інших стратегій, доктрин, концепцій, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці;

– розроблення заходів державної політики в зазначених сферах для розвитку сектору безпеки і оборони;

– звернення з посланнями до народу, а також із щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України;

– виступ із законодавчою ініціативою стосовно законодавчого врегулювання питань національної безпеки й оборони;

– визначення кандидатури Міністра оборони України, Голови Служби безпеки України, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;

– призначення на посади і звільнення з них вище командування Збройних Сил України, а також вищого командування інших військових формувань;

– загальне керівництво розвідувальними органами України;

– внесення до парламенту подання про оголошення стану війни, а в разі збройної агресії проти України – прийняття рішення про застосування Збройних Сил України та інших військових формувань;

– прийняття рішення про загальну або часткову мобілізацію і введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності;

– оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

– присвоєння вищих військових звань та інших вищих спеціальних звань. З огляду на доволі значний перелік повноважень Президента України у сфері забезпечення національної безпеки й оборони вважаємо доцільним зазначити, що ефективність їх виконання багато в чому залежить від ефективності виконання Главою держави також інших управлінських функцій. Як слушно

зауважує П. Рудик, гарантування національної безпеки в Україні є можливим лише шляхом проведення комплексної державної політики в економічній, соціальній, політичній, військовій, екологічній, науково-технічній та інформаційній сферах суб'єктами державного управління, причому об'єднаними зусиллями не лише Глави держави, а й громадських організацій і їх посадових осіб [174, с. 12]. Окрім названих вище Президент України виконує низку контрольних повноважень у розглядуваній сфері, здійснюючи контроль за сектором безпеки й оборони. Контрольні функції за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України покладено на Секретаря цієї Ради. Починаючи з вересня 2017 р., в Україні функціонує особливий допоміжний орган – *Ставка Верховного Головнокомандувача* (далі – Ставка), яка є вищим колегіальним органом надзвичайного військового управління. Положення про Ставку було введено в дію Указом Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» [175]. Зміст цього Положення становить собою державну таємницю, а сам документ має гриф «цілком таємно». На Секретаря РНБО покладено завдання здійснювати заходи, спрямовані на забезпечення діяльності Ставки [176]. Зауважимо, що заснування Ставки не було традиційним для розбудови національної системи органів управління безпекою й обороною України в новітній період її історії. У зв'язку із загостренням військово-політичних відносин з сусідніми державами у 2014 р. такий крок Президента вбачається доцільним для забезпечення оперативності управління відносинами і процесами у сфері національної безпеки й обороноздатності України.

Кабінет Міністрів України у сфері національної безпеки й обороноздатності теж уповноважений контролювати дотримання законодавства й реалізацію державної політики у сферах національної безпеки й оборони [177, с. 212]. Привертає до себе особливу увагу повноваження уряду щодо організації цивільного контролю за діяльністю інституцій виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України. Як вбачається, такі повноваження уряду є нечітко регламентованими, частково дублюють

повноваження Глави держави. Попри те, що сьогодні в більшості держав світу спостерігається тенденція до посилення політичних позицій уряду, національна модель урядової компетенції в частині забезпечення національної безпеки порівняно з повноваженнями Президента України є незначною, але незважаючи на ці особливості, положення уряду в системі стримувань і противаг є специфічним [178, с. 29]. У ст. 8 Закону «Про національну безпеку України» передбачаються організаційні повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки й оборони. Ці повноваження, розраховані на організацію цивільного контролю за виконанням підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності, службовими (посадовими) особами і громадянами законів України, інших нормативно-правових актів з питань національної безпеки й оборони, інформують стосовно названого громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України. До того ж місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування уповноважені: (а) заслуховувати доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на цій території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки і правопорядку; (б) контролювати стан допризовної підготовки й відбору громадян на військову службу; (в) налагоджувати взаємодію з органами військового управління під час планування і проведення потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання й недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків; (г) інформувати громадськість про свою діяльність з виконання завдань, пов’язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони.

Не менш важливою є компетенція органів, які координують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки й оборони [179]. Основним і

найбільш важливим суб'єктом координаційної компетенції у досліджуваній сфері є Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО). Як наголошує К. В. Тарасенко, координаційна діяльність РНБО полягає в забезпеченні узгодженості в роботі різних органів державної влади та їх структурних підрозділів, а також органів місцевого самоврядування шляхом установлення системних і стабільних зв'язків між ними, зокрема, у сфері національної безпеки і оборони.[180, с. 681] Управлінська ефективність таких зв'язків визначається ієрархічним статусом і призначенням кожного суб'єкта військового управління в державі.

Загальні основи компетенції РНБО визначені на конституційному рівні. Відповідно до ст. 107 Основного Закону країни предметом відання РНБО є координація й контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони країни. Згідно зі ст. 4 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» до компетенції РНБО належить система специфічних повноважень, які різняться між собою за змістом і характером. У зв'язку із цим ми пропонуємо їх об'єднати у декілька груп залежно від змістовної спрямованості та повноважень правотворчого, контрольно-організаційного, інформаційного характеру, а також повноважень у сфері стратегічного планування.

Повноваження правотворчого характеру представлені тим, що РНБО:

а) опрацьовує проекти державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів і документів з питань національної безпеки й оборони країни;

б) бере участь у підготовці щорічного проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони країни;

в) ініціює розроблення нормативних актів і нормативних документів з питань національної безпеки й оборони, узагальнює практику їх застосування й результати перевірок їх виконання.

Повноваження контрольно-організаційного характеру є найбільш чисельними і включають:

а) координацію виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, здійснення поточного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, підготовку для Президента України відповідних висновків і пропозицій;

б) організацію роботи виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

в) координацію й контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

г) координацію й контроль за діяльністю органів виконавчої влади з відсічі збройної агресії, організацію захисту населення й забезпечення його життєдіяльності, охорону його конституційних прав в умовах воєнного й надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

д) координацію й контроль за діяльністю органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки й боротьби зі злочинністю;

є) розроблення й розгляд на своїх засіданнях питань, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки й оборони;

е) удосконалення системи забезпечення національної безпеки й організації оборони, утворення, реорганізацію й ліквідацію органів виконавчої влади у цій сфері;

ж) реалізацію заходів матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого характеру з питань національної безпеки й оборони;

з) виконання органами виконавчої влади та науковими закладами України доручень, пов’язаних з вивченням конкретних питань і здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки й оборони;

и) залучення контрольних, інспекційних і наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю і якістю виконання, прийнятих РНБО або введених в дію указами Президента України;

і) вжиття невідкладних заходів з розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Повноваження у сфері стратегічного планування становлять собою особливу групу повноважень. Метою планування РНБО є забезпечення реалізації державної політики у сферах національної безпеки й оборони шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки й оборони, управління ресурсами й ефективного їх розподілу. Повноваження РНБО у сфері стратегічного планування охоплюють:

а) визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів і напрямків забезпечення національної безпеки й оборони в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

б) планування заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України. З огляду на важливість планування у сфері національної безпеки й оборони ст. 25 Закону «Про національну безпеку України» [3] визначає принципи реалізації відповідних повноважень. Зокрема, планування здійснюється на засадах дотримання національного законодавства й міжнародних зобов'язань України, цілісності, узгодженості, системності планування в секторі безпеки й оборони, врахування пріоритетів та обмежень, установлених державними програмами, планами та прогнозними документами, своєчасності й відповідності прийнятих рішень щодо захисту національних інтересів країни. Повноваження РНБО щодо планування здійснюються на засадах організації демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони. Як відзначає С. О. Галушко, цивільний демократичний контроль за

діяльністю військових формувань і правоохоронних органів виступає не лише обов'язковим складником забезпечення безпеки держави і проведення військової реформи, а й вагомим чинником гармонізації цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових і вдосконаленням системи зв'язків із громадськістю [181].

У той же час вважаємо, що сьогодні законодавчо встановлений правовий механізм здійснення цивільного контролю над сектором безпеки й оборони потребує вдосконалення. У зв'язку з тим, що система такого контролю забезпечує певний престиж проходження служби в силових структурах, високий рівень довіри суспільства до їх представників можна вважати важливим чинником підвищення результативності роботи останніх, превентивним заходом з попередження правопорушень, викорінення негативних соціальних практик з діяльності підрозділів Збройних Сил України, органів державної безпеки і правоохоронних інституцій.

Повноваження інформаційного характеру:

а) забезпечення надходження необхідної інформації, її опрацювання і збереження, конфіденційності й використання в інтересах національної безпеки України, контроль за цими діями, аналіз на основі інформації стану й тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні й у світі, визначення потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

б) залучення до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності.

Окрім зазначених інституцій, важливе місце в управлінні відносинами із забезпечення національної безпеки й оборони займає компетенція суб'єктів, які безпосередньо реалізують державну політику у сфері національної безпеки й оборони. З огляду на загальносуспільне значення функціонування сектору безпеки й оборони основним суб'єктом здійснення військового управління слід назвати спеціалізований центральний орган виконавчої влади – Міністерство оборони України (далі – МО). Згідно зі ст. 15 Закону «Про національну безпеку

України» МО є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який компетентний формувати й реалізовувати державну політику з питань національної безпеки у сферах воєнній, оборони й військового будівництва в мирний час і в особливий період.

Аналіз повноважень МО свідчить, що реалізація правового статусу цього органу неможлива без існування Збройних Сил України як підпорядкованої МО специфічної військової інституції, на яку Конституцією й законодавством України покладено основні завдання: (а) оборони України; (б) захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; (в) забезпечення стримування й відсічі збройної агресії проти країни; (г) охорони повітряного простору держави й підводного простору в межах територіального моря України; (д) участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом. Варто зауважити, що самі Збройні Сили України ми не будемо вважати органом управління у сфері національної безпеки й оборони країни. Це зумовлено самою їх структурою, до якої входять органи військового управління, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи й організації. Їх призначенням є виконання рішень, прийнятих на вищому управлінському рівні. Відповідно, спектром нашої уваги обрано лише органи військового управління – Міністерства оборони України, Генеральний штаб і Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України, посадові особи, які мають статус військових начальників (командирів). Управлінські повноваження зазначених суб'єктів повністю відповідають засадам забезпечення національної безпеки й оборони держави.

Відповідно до Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 26 жовтня 2014 р. за № 671, завдання й функції цього органу детально регламентовані й викладені в 119 пунктах [80]. Це вказує на їх змістовну багатоманітність і широкий предмет відання цього Міністерства. Привертає також увагу й те, що для ефективної їх реалізації МО здійснює низку повноважень, які ми згрупуємо у повноваження

внутрішньоорганізаційного, фінансового характеру й у сфері взаємодії з іншими установами й органами управління.

До кола його повноважень внутрішньоорганізаційного характеру належить:

а) опрацювання і здійснення заходів із запобігання та протидії корупції й недопущення вчинення правопорушень, контроль за їх реалізацією в апараті Міноборони, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери його управління, і в Збройних Силах;

б) здійснення кадрової політики в апараті Міноборони й формування кадрового складу посад керівників підприємств, установ та організацій, які належать до сфери його управління;

в) організація роботи з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і військовослужбовців апарату Міноборони;

г) забезпечення функціонування системи управління охороною праці в Міністерстві і Збройних Силах України;

д) організація роботи з документування управлінської діяльності й архівне зберігання документів МО відповідно до встановлених правил, забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, виконання вимог нормативно-правових актів з питань цивільного захисту й екологічної безпеки, здійснення представництва інтересів Міноборони в судових та інших органах;

е) реалізація державної політики у сфері охорони державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за її збереженням в апараті Міноборони, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери його управління.

Повноваження фінансового характеру МО становлять:

а) організація планово-фінансової роботи в апараті МО, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери його управління;

б) контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечення організації й удосконалення бухгалтерського обліку;

в) забезпечення ефективного й цільового використання бюджетних коштів і матеріальних ресурсів, у тому числі передбачені для реалізації проектів і виконання міжнародних програм;

г) здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за їх використанням, усунення недоліків і порушень у діяльності МО, виявлених органами державного фінансового контролю і правоохоронними органами.

Повноваження МО у сфері взаємодії з іншими установами та органами управління:

а) залучення у встановленому порядку спеціалістів, учених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції МО;

б) одержувати безоплатно від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, від їх посадових осіб, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи й матеріали, зокрема, від органів статистики, необхідні дані для виконання покладених на Міністерство завдань;

в) організовувати скликання нарад, утворювати комісії, робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до компетенції Міністерства;

г) користуватися інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами.

Навівши ключові управлінські повноваження МО, вважаємо за доцільне також зазначити, що впродовж останніх років основною умовою ефективної реалізації управлінських повноважень з керівництва всіма напрямками діяльності Збройних Сил України є підвищення рівня функціональності самого процесу управління шляхом автоматизації. Як оцінюють фахівці, рівень автоматизації діяльності органів військового управління Збройними Силами України становить сьогодні лише 10–30% від потреб, а функціональний потенціал наявних програмно-технічних комплексів оперативного планування і прийняття управлінських рішень є мінімальним [182]. Саме тому вже декілька

років у МО працює Координаційну рада з питань упровадження інформаційних технологій і створення Єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами України, яка предметно займається втіленням у життя новітніх інформатизованих розрахунково-обчислювальних систем формування управлінських рішень МО у сфері національної безпеки й оборони. До кінця 2018 р. було заплановано створити основні автоматизовані елементи системи управління військами, але через певні проблеми матеріального й організаційного характеру вірогідно, що цей процес затягнеться [183], а тому управління Збройними Силами залишається в так званому «ручному» режимі. А це значно гальмує розвиток реформи Збройних Сил України, унеможливлює вирішення питань системного переозброєння й військового співробітництва [184].

Міністерство оборони України, як центральний орган виконавчої влади, очолює Міністр оборони, який здійснює керівництво МО, військово-політичне й адміністративне керівництво Збройними Силами України безпосередньо й через першого свого заступника й заступників, а також через Головнокомандувача Збройних Сил України. За посадою Міністр входить до складу РНБО й відповідає за (а) формування державної політики у сфері оборони, (б) оборонне планування, (в) програмний і ресурсний менеджмент, (г) військову кадрову політику, (д) ефективне використання оборонних ресурсів, (е) всестороннє забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвитку й застосування Збройних Сил. Специфіка функцій і завдань, що покладаються на Міністра оборони України, дозволяє стверджувати, що він є самостійним суб'єктом управління у сфері національної безпеки й оборони.

Міністр оборони України, його перший заступник і його заступники призначаються на посаду із числа цивільних осіб і формально не перебувають на військовій службі. У підпорядкуванні МО перебувають Збройні Сили України та Державна спеціальна служба транспорту (Держспецтранспорт). Міністр оборони України наділений низкою важливих повноважень. Основними з них є: (а) погодження структури Генерального штабу Збройних

Сил та органу управління Державної спеціальної служби транспорту (Держспецтрансслужби); (б) внесення в установленому порядку Президентові України подання про призначення на посади і звільнення з них осіб вищого офіцерського складу Збройних Сил; (в) утворення, ліквідація, реорганізація підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Міноборони, й затвердження положень про них; (г) здійснення інших функцій з управління об'єктами державної власності; (д) надання обов'язкових для виконання військовослужбовцями, державними службовцями і працівниками апарату МО доручень; (е) здійснення через начальника Генерального штабу Збройних Сил загального керівництва Військовою службою правопорядку у Збройних Силах контролю за її діяльністю.

Після Міністерства оборони України основним органом військового управління слід назвати Генеральний Штаб Збройних Сил України (далі – ГШ). За Положенням про Генеральний штаб Збройних Сил України, затвердженим Указом Президента від 30 січня 2019 р. за № 23/2019 ГШ є головним військовим органом із планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, визначених сил і засобів інших складових сил оборони (далі - інші складові сил оборони), координації й контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими складовими сил оборони [136]. Для виконання покладених на нього завдань ГШ наділений широким спектром повноважень стосовно оперативного управління Збройними Силами України. З огляду на специфіку управлінського статусу ГШ у сфері забезпечення національної безпеки й оборони зупинимося далі лише на деяких з них. Отже, Генеральний штаб Збройних Сил України:

1) бере участь в оцінюванні рівня воєнних загроз національній безпеці України;

2) оцінює воєнно-стратегічну обстановку в інтересах планування оборони держави, застосування Збройних Сил та інших складових сил оборони;

3) аналізує і прогнозує тенденції розвитку засобів збройної боротьби, форм і способів її ведення, оцінювання обстановки в районах імовірних дій Збройних Сил в інтересах ефективного планування оборони держави й застосування Збройних Сил України;

4) організовує залучення органів управління й військових частин розвідки Збройних Сил до заходів добування розвідувальної інформації;

5) визначає вимоги до спроможностей Збройних Сил України та інших складових сил оборони;

6) розроблює і проводить перелік типових завдань і спроможностей Збройних Сил, організовує планування завдань і відповідних спроможностей у майбутніх сценаріях застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони;

7) організовує проведення поточного оцінювання спроможностей Збройних Сил України;

8) організовує планування розвитку спроможностей видів, окремих родів військ (сил), органів військового управління Збройних Сил, здійснює контроль за їх реалізацією;

9) розробляє, погоджує й затверджує основні організаційні документи стратегічного планування застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони;

10) здійснює планування оборони держави в частині, що стосується стратегічного планування застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони;

11) розробляє проект Стратегічного замислу застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройній агресії;

12) розробляє Стратегічний план застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройній агресії й подає його на розгляд і затвердження Міністру оборони України разом з проектом відповідного спільного наказу Міністерства оборони й Генерального штабу;

13) розробляє План стратегічного розгортання Збройних Сил України, інших складових сил оборони і Зведеного плану територіальної оборони України;

14) організовує розроблення оперативних планів застосування угруповань військ (сил) і планів окремих операцій Збройних Сил України;

15) організовує взаємодію між складовими сил оборони під час виконання завдань за призначенням;

16) здійснює заходи із забезпечення безпеки операцій;

17) здійснює розподіл військ (сил) Збройних Сил за строками готовності до виконання завдань за призначенням;

18) визначає порядок оцінювання готовності до виконання завдань за призначенням органів військового управління, військових частин та установ Збройних Сил, органів управління, військових частин і підрозділів інших складових сил оборони, які передаються в підпорядкування Збройних Сил України в особливий період;

19) установлює порядок приведення в готовність до виконання завдань за призначенням Збройних Сил та інших складових сил оборони;

20) контролює стан бойової й мобілізаційної готовності, боєздатності органів військового управління, з’єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій Збройних Сил та інших складових сил оборони, призначених для підпорядкування органам військового управління Збройних Сил України в особливий період;

21) організовує територіальну оборону на всій території України, здійснює координацію і контроль за підготовкою інших складових сил оборони, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до виконання завдань у сфері оборони та ін.

У процесі виконання повноважень ГШ взаємодіє з органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, органами військового управління

збройних сил інших держав, а також підприємствами, установами та організаціями.

Генеральний штаб Збройних Сил України очолює начальник – Головнокомандувач Збройних Сил України, якого призначає на посаду і звільняє з посади Президент України. Начальник ГШ, на відміну від Міністра оборони України є військовослужбовцем. Він безпосередньо здійснює військове керівництво Збройними Силами, організовує стратегічне розгортання й застосування їх, а також з'єднань і військових частин інших військових формувань, їх органів управління, переданих у підпорядкування відповідним органам військового управління Збройних Сил, виконує інші важливі управлінські функції [185, с. 43].

Починаючи з 2014 р., через ускладнення геополітичної обстановки у східноєвропейському регіоні система національної безпеки України зіштовхнулася з новими викликами й загрозами. Зокрема, анексія у 2014 р. Автономної Республіки Крим і збройний конфлікт в окремих районах Луганської й Донецької областей обумовили необхідність виробити окремий правовий механізм забезпечення національної безпеки й захисту державного суверенітету й територіальної цілісності у східних областях держави. Особливість цього механізму полягає в тому, що для врегулювання безпекової й військово-політичної ситуації в окремих районах Донецької й Луганської областей одночасно були задіяні підрозділи низки органів і відомств, а саме: Збройні Сили України, підрозділи Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України, Державної прикордонної служби та ін. Виникла гостра потреба у створенні особливого суб'єкта, який взяв би на себе основне навантаження щодо оперативного управління й координації діяльності міжвидовими і міжвідомчими угрупованнями сил при плануванні і проведенні спеціальних операцій на території східних областей України. Таким суб'єктом управління став Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (далі – ООШ).

Відповідно до ст. 9 Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. за № 2268-VIII ООШ є органом, що здійснює планування, організацію й контроль виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації, спрямування й координацію діяльності військово-цивільних чи військових адміністрацій (у разі їх утворення) у Донецькій і Луганській областях з питань національної безпеки й оборони [186]. ООШ очолює начальник, який сприяє реалізації повноважень Командувача об'єднаних сил. На додаток до наведеного слід підкреслити, що важливими суб'єктами управління у сфері національної безпеки й оборони є військові начальники, які мають різний субординаційний статус у структурі Збройних Сил України. Передусім це командувачі 3-ма видами останніх – Сухопутними військами, Повітряними військами й Військово-Морськими Силами. Також до структури ЗС входять Десантно-штурмові війська й Сили спеціальних операцій. Кожен з видів ЗС має власну систему оперативного управління й підпорядкування. Командувачі призначаються на посаду і звільняються з неї Президентом України за поданнями Міністра оборони України; вони забезпечують підтримання високого рівня боєздатності підпорядкованих їм частин і підрозділів відповідно до викликів і загроз сьогодення. Особливість компетенції командувачів усіх видів ЗС полягає в тому, що більшість здійснюваних ними повноважень спрямовані на реалізацію Указів Президента України у сфері оборони й національної безпеки, а також наказів Міністра оборони й ГШ Збройних Сил України.

На місцевому рівні військове управління здійснюють військові комісаріати (далі – ВК). Згідно з Положенням про військові комісаріати ВК є місцевими органами військового управління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку й військової служби, мобілізаційної підготовки й мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на певній території [187]. У державі існує система ВК, яка включає у себе військові

комісаріати районні, об'єднані районні, міські, об'єднані міські; усі вони підпорядковуються відповідному обласному військовому комісаріату, на території якого вони перебувають згідно з адміністративно-територіальним устроєм України. Безпосереднє керівництво ВК і контроль їх діяльності здійснюють відповідні оперативні командування, а загальне – командування Сухопутних військ Збройних Сил, яке узгоджує основні питання зі структурними підрозділами Генерального штабу й Міноборони. ВК очолюються військовими комісарами, які здійснюють адміністративне управління їх діяльністю. ВК виконують значну кількість важливих у державі функцій з точки зору військового управління. В аспекті забезпечення національної безпеки й забезпечення обороноздатності ВК повноважні:

а) здійснювати добір і направлення громадян до військових частин для проходження військової служби за контрактом, а також для вступу до вищих військових навчальних закладів або вищих навчальних закладів, що мають військові навчальні підрозділи;

б) надавати командирам військових частин інформацію про військовозобов'язаних, які перебувають на обліку, з метою добору громадян для проходження служби у військовому резерві;

г) розробляти плани проведення в особливий період мобілізації людських і транспортних ресурсів;

д) брати участь у підготовці й веденні територіальної оборони у відповідній зоні територіальної оборони.

Значну частину навантаження з виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони має Державна спеціальна служба транспорту (далі – Держспецтранспорт). Цей орган згідно зі Законом України «Про державну спеціальну службі транспорту» від 5 лютого 2004 р. за № 1449-IV є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України й координується ним. Держспецтранспорт було утворено після розформування залізничних військ України. Спеціальним предметом відання органу є технічне прикриття, відбудова, встановлення загороджень на

об’єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, будівництво й ремонт у мирний час і в умовах воєнного стану нових і підвищення строку експлуатації і пропускної спроможності діючих об’єктів національної транспортної системи, охорона об’єктів національної транспортної системи України в мирний час і в особливий період та інші завдання [188].На Держспецтранспорт покладено значний перелік завдань, які виконуються за умови мирного часу і в особливий період. Правова регламентація повноважень цього органу є особливою і закріплена у статтях 12 і 13 указаного Закону у виді «обов’язків» і «прав» особового складу Держспецтранспорту. Опрацювання змісту зазначених статей дало можливість визначити такі повноваження служби:

а) вимагати від громадян і посадових осіб припинення дій, що перешкоджають особовому складу Державної спеціальної служби транспорту виконувати поставлені завдання щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, аварій і катастроф на транспорті й відбудови об’єктів;

б) брати участь у спеціальних заходах з організації технічного прикриття об’єктів національної транспортної системи України;

в) провадити оточення й організовувати охорону територій, окремих будівель, споруд і об’єктів під час їх відновлення відповідно до законодавства;

г) тимчасово забороняти або обмежувати за погодженням з органами управління на видах транспорту рух транспорту поблизу і в межах зони відновлення будівель, споруд і об’єктів;

д) користуватися в особливий період засобами зв’язку підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й підпорядкування;

е) користуватися поза чергою в разі необхідності всіма видами пасажирського транспорту приміського й міжміського сполучення;

є) здійснювати заходи, спрямовані на забезпечення схоронності об’єктів національної транспортної системи України, що використовуються в інтересах

оборони держави, військових об’єктів і вантажів, супровід вантажів при перевезенні під час надзвичайних ситуацій і в особливий період.

Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації (далі – Держспецзв’язок) також відіграє важливу роль у системі управління національною безпекою й обороною України. Службу було утворено у 2005 р. на базі розформованого Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України. Заснування такого органу зумовлено новим еволюційним етапом розвитку суспільства і входженням до інформаційної ери, де основними стратегічними ресурсами є знання та інформація [189].

Предметом відання Держспецзв’язку є: (а) забезпечення функціонування й розвитку державної системи урядового зв’язку, Національної системи конфіденційного зв’язку; (б) формування й реалізації державної політики у сферах криптографічного й технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій; (в) користування радіочастотним ресурсом України, поштовим зв’язком спеціального призначення, урядовим фельд’єгерським зв’язком [190]. Захист державних інформаційних ресурсів України є запорукою забезпечення інформаційної безпеки й інформаційного суверенітету держави.

Повноваження Держспецзв’язку є значними за обсягом. Основними з них є:

а) одержувати в установленому порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності інформацію, документи й матеріали, необхідні для виконання покладених на службу завдань;

б) залучати фахівців державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, утворених відповідно до законів України, підприємств, установ ат організацій незалежно від форми власності за погодженням з їх керівниками до розгляду питань, що належать до повноважень служби, а також до проведення спільних інспекційних перевірок;

в) мати доступ на територію і в розташування об’єктів державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, утворених відповідно до законів України, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, на яких знаходяться засоби спеціального зв’язку служби, на об’єкти, державний контроль щодо яких покладено на цю службу;

г) надавати фізичним і юридичним особам на договірних засадах послуги, пов’язані безпосередньо із забезпеченням виконання покладених на Держспецзв’язок завдань, за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України;

д) провадити планові й позапланові перевірки стану криптографічного й технічного захисту державних інформаційних ресурсів;

е) складати протоколи про адміністративні правопорушення;

є) здійснювати службові розслідування щодо з’ясування причин та умов виникнення порушень, виявлених за результатами державного контролю;

ж) зупиняти дію або скасовувати в порядку експертні висновки за результатами державної експертизи у сфері технічного і криптографічного захисту інформації, свідоцтва про допуск до експлуатації засобів криптографічного захисту інформації, криптографічних алгоритмів, засобів, комплексів і систем спеціального зв’язку, декларації й атестати відповідності комплексних систем захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах та ін. Спеціалізованим органом, який цілеспрямовано реалізує державну політику у сфері управління національною безпекою й обороною є Служба безпеки України (далі – СБ). Компетенція СБ за Законом «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. за № 2229-XII охоплює захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави і прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. [62] Спектр завдань СБ є доволі об’ємним і включає у себе попередження, виявлення, припинення й

розкриття злочинів проти миру й безпеки людства, тероризму, корупції й організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Відомчими структурними елементами, які здійснюють керівництво СБУ є Голова СБ, Центральне управління СБ, Антитерористичний центр при СБ, регіональні органи СБ. Основними повноваженнями Служби безпеки України є:

а) організовувати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади й управління України внутрішньої й зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України;

б) здійснювати заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної діяльності, з безпекою громадян України за кордоном;

в) виявляти, припиняти й розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції СБУ;

г) здійснювати контррозвідувальні заходи з метою протидії будь-яким формам розвідувально-підривної діяльності проти України;

д) забезпечувати захист державного суверенітету, конституційного ладу й територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань;

е) брати участь у розробленні і здійсненні заходів із забезпечення охорони державної таємниці та здійснення контролю за додержанням порядку обліку, зберігання й використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять службову інформацію у сфері оборони країни;

є) забезпечувати особисту безпеку громадян та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, за наявності загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну;

ж) сприяти Державній прикордонній службі в охороні державного кордону України й надавати сприяння правоохоронним органам у боротьбі з учиненням правопорушень;

з) сприяти забезпеченню режиму воєнного й надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій;

и) брати участь у розробленні заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну й виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, а також прикордонного режиму й митних правил;

і) виконувати за дорученням Президента України інші завдання, спрямовані безпосередньо на забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки держави;

ї) здійснювати заходи щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, а також у проведенні спеціальної перевірки щодо допуску до особливих робіт.

Важливим суб'єктом управління в галузі безпеки й оборони є Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС), якому підпорядковуються Національна поліція України й Національна гвардія України. Ним координується діяльність Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби. Згідно з Положенням про МВС спеціальним предметом відання цього органу є: (а) забезпечення формування державної політики у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності; (б) підтримання публічної безпеки й порядку; (в) надання поліцейських послуг населенню, захисту державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; (г) організація заходів із цивільного, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню; (д) ліквідація надзвичайних ситуацій; (е) організація рятувальної справи, пожежної й техногенної безпеки, гасіння пожеж, діяльності аварійно-рятувальних служб; (є) регулювання міграції і протидія нелегальній (незаконній) міграції,

громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших установлених законодавством категорій мігрантів [191].

Найголовнішими повноваженнями МВС як суб'єкта управління у сфері забезпечення національної безпеки й оборони України є здійснення загального військово-політичного управління й адміністративного керівництва функціонуванням підрозділів Національної поліції й Національної гвардії, а також контроль за діяльністю відповідних підрозділів.

Так, Національна поліція України не є органом військового управління в загальному розумінні цього поняття. Але її правовий статус передбачає елементи компетенції, що відповідають інтересам національної безпеки й обороноздатності держави. Зокрема, нею здійснюється значний спектр повноважень щодо забезпечення громадської безпеки й порядку, а також протидії злочинності, що визначено законом [192]. Як зауважують О. С. Передерій і Є. І. Григоренко, перелік повноважень поліції є доволі ємним – від здійснення превентивної і профілактичної діяльності до реалізації заходів правового режиму воєнного стану. [193]. Для виконання покладених на неї функцій Національна поліція наділена правом здійснювати різноманітні примусові заходи. Крім цього, її підрозділи взаємодіють з підрозділами Збройних Сил України та інших військових формувань в інтересах забезпечення правопорядку й державної безпеки.

Національна гвардія України має компетенцію дещо схожу з Національною поліцією, проте є військовим формуванням з особливими правоохоронними функціями. Спеціальне призначення Національної гвардії полягає у виконанні завдань із захисту й охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, з охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки й захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних

формувань, терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій [58].

Основними повноваженнями Національної гвардії України у сфері національної безпеки й підтримання обороноздатності є:

а) охорона громадського порядку, здійснення превентивних і поліцейських заходів примусу;

б) затримання осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією, або під час здійснення антитерористичних операцій;

в) деблокування і припинення протиправних дій у разі заблокування органів військового управління, з'єднань, військових частин (підрозділів), навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ Національної гвардії, її військових колон і транспорту чи захоплення важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

г) оглядати транспортні засоби й вантажі під час виконання Національною гвардією покладених на неї завдань у районі проведення операції об'єднаних сил;

д) безперешкодно використовувати в невідкладних випадках засоби електронного зв'язку центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і здійснювати інші повноваження.

Під час воєнного стану для виконання завдань з оборони держави Національна гвардія України підпорядковується Міністерству оборони України.

Окремо слід вказати, що через МВС України здійснюється управлінська координація ще одного органу виконавчої влади – Державної прикордонної служби України (далі – ДПС). Основою її компетенції є забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її

виключній (морській) економічній зоні. Управління службою здійснюється Адміністрацією ДПС як центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який реалізує свою компетенцію з метою недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону України, забезпечення дотримання режиму державного кордону і прикордонного режиму. Основними повноваженнями ДПС у сфері забезпечення національної безпеки й оборони є: (а) організація територіальної оборони, (б) додержання правового режиму воєнного й надзвичайного стану, (в) здійснення прикордонного контролю, (г) здійснення розвідувальної, інформаційно-аналітичної й оперативно-розшукової діяльності, а також контррозвідувальних заходів в інтересах забезпечення захисту державного кордону України.

Ще одним органом, робота якого координується МВС України й компетенція якого стосується національної безпеки й оборони є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Предметом відання цієї служби є: (а) захист населення й територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню й ліквідація їх наслідків; (б) рятувальна справа, пожежна й техногенна безпека, гасіння пожеж; (в) діяльність аварійно-рятувальних служб і контроль гідрометеорологічної діяльності [194]. Виконуючи завдання по забезпеченню національної безпеки й обороноздатності країни, ДСНС: (а) провадить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту; (б) організовує піротехнічні роботи, пов’язані зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів і підривних засобів; (в) здійснює аварійно-рятувальне обслуговування найважливіших об’єктів господарювання; (г) організовує реалізацію державної політики з питань медичного й біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій та ін.

Державна міграційна служба України (далі – ДМС) також є одним із центральних органів виконавчої влади, який під адміністративним

керівництвом МВС України реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції й еміграції, зокрема, протидії нелегальній (незаконній) міграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, у тому числі біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [195]. На чолі з головою ДМС цей орган має компетенцію здійснювати спеціальні заходи забезпечення реалізації державної міграційної політики, а саме:

а) провадити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, органами реєстрації, підприємствами, установами й організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції й еміграції);

б) реалізовувати спеціальні заходи протидії нелегальній (незаконній) міграції, державну політику щодо громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших установлених законодавством категорій мігрантів і вносити пропозиції з усунення причин порушення законодавчих вимог;

в) вживати в межах своєї компетенції заходи для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів і реалізовувати інші свої повноваження.

Важливу роль в управлінні процесами національної безпеки виконує Управління державної охорони України (далі – УДО), компетенція якого охоплює розроблення й реалізацію спеціальних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки Президента України, вищих посадових осіб держави, на охорону адміністративних будівель та об`єктів органів державної влади України [131]. Керівництво діяльністю УДО здійснює Начальник Управління державної охорони України, який призначається на посаду і звільняється з неї Президентом України.

Основними повноваженнями УДО є: (а) проведення у визначеному законом порядку гласних і негласних оперативних заходів з метою запобігання посяганням на посадових осіб і членів їх сімей, а також на об’єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, виявлення і припинення таких посягань; (б) здійснення на об’єктах, що знаходяться під державною охороною протипожежного, санітарно-гігієнічного, екологічного, радіаційного і протиепідемічного контролю; (в) здійснення контролю за станом технічного

захисту інформації; (г) вживати заходів щодо усунення виявлених порушень, з'ясовування причин, що призвели до їх учинення.

Розглядаючи компетенцію суб'єктів, що реалізують управління суспільними відносинами у сфері національної безпеки й оборони, варто звернути увагу на такий специфічний і важливий компонент сектору безпеки й оборони, як розвідувальні органи України. Такі органи представлені Службою зовнішньої розвідки, розвідувальним органом Міністерства оборони, розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону України. Відповідно до Закону «Про розвідувальні органи України» від 22 березня 2001 р. за № 2331-III сферою компетенції розвідувальних органів є здійснення спеціальними засобами й методами з метою забезпечення визначених законом органів державної влади розвідувальною інформацією, сприяння реалізації й захисту національних інтересів, протидії за межами України, у тому числі в кіберпросторі, а також зовнішнім загрозам національній безпеці України [196].

Слід зазначити, що компетенція розвідувальних органів і їх повноваження на проведення розвідувальних заходів є схожими за змістом, але не тотожними поняттями. Їх відрізняє те, що для цих органів безпосередньо розвідувальна діяльність є основою спеціалізації, а для інших відомств – допоміжне повноваження на проведення зазначених заходів, що забезпечує успішне виконання ними інших функцій. Логічним є те, що на сьогодні не існує точних кількісних і чітких якісних показників ефективності розвідувальних органів, але у сучасних умовах їх функціонування є винятково актуальним. Разом із цим учені-фахівці зауважують, що станом на сьогодні рівень ефективності розвідувальних органів є недостатнім, адже спостерігається низький рівень оснащення й фінансування розвідки, мало уваги приділяється їм з боку військово-політичного керівництва держави, бракує чіткої координаційної структури [197]. Тому існують підстави вести мову про те, що діяльність розвідувальних органів як суб'єктів управління у сфері національної безпеки й оборони є пріоритетною при реформуванні сектору безпеки й оборони держави.

За чинним законодавством центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну військово-промислову політику, як компонент сектору безпеки й оборони, теж здійснює управління в зазначеній сфері. Проте сьогодні такого органу фактично немає. Це пояснюється значним впливом у відповідній сфері Президента України, актами якого охоплюються лише питання нормативного врегулювання окремих напрямків розвитку ВПК, внаслідок чого втрачаються державний вплив і координація діяльності органів влади у сфері оборонно-промислового комплексу. Створення виключно дорадчих органів (приміром, Міжвідомчої комісії з питань оборонно-промислового комплексу) й намагання передати управлінські функції держави ДП «Укроборонпром» не принесло суспільству очікуваних результатів. Через це назріла нагальна потреба у створенні окремого органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який займався б відповідними питаннями. Зокрема, за результатами парламентських слухань під назвою «Обороноздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання» Кабінету Міністрів України було рекомендовано заснувати Державне агентство оборонної промисловості як центральний орган виконавчої влади, але цю рекомендацію, на жаль, не було взято до відома [198].

Компетенцію суб’єктів управління у сфері забезпечення національної безпеки й оборони також можна класифікувати й за іншими критеріями, які й проаналізуємо далі.

Так, за субординаційним рівнем управлінська компетенція у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності країни здійснюється: (а) на вищому управлінському рівні – планування і здійснення МО заходів щодо протидії й нейтралізації воєнно-політичних ризиків, викликів, загроз застосування воєнної сили проти України; (б) на середньому управлінському рівні – здійснення командувачами військ оперативного командування керівництва процесом організації територіальної оборони і (в) на нижчому рівні – повсякденне управління особовим складом.

Залежно від умов і режиму функціонування суб'єктів здійснення компетенції має місце: (а) за ординарних умов при відсутності загрози військового вторгнення і явних ризиків порушення державного суверенітету й територіальної цілісності держави і (б) за умов підвищеної загрози національній безпеці й обороноздатності – при введенні режиму воєнного стану, за наявності терористичної загрози, особливого періоду, стану війни.

Залежно від територіально-просторових меж компетенція суб'єктів військового управління здійснюється: (а) на загальнодержавному рівні (компетенція Президента України як Верховного Головнокомандувача), (б) на локальному рівні (компетенція командувачів військ оперативного командування), (в) у зоні проведення операції Об'єднаних Сил (окремі райони Луганської й Донецької областей), (г) на місцевому рівні (діяльність військових комісаріатів), (д) за межами України (діяльність керівників військових підрозділів національного контингенту, які виконують завдання у складі миротворчих місій на території юрисдикції іншої держави).

Залежно від тривалості в часі компетенція здійснюється постійно – у процесі підтримання стану бойової готовності ЗС України і тимчасово – на час військових навчань або тренувань.

Залежно від характеру управлінських рішень, що приймаються суб'єктами військового управління, компетенція здійснюється у формі прийняття управлінських рішень загальних і спеціальних. Управлінські рішення у сфері забезпечення національної безпеки й оборони полягають у виконанні керувальної, координаційної й мобілізаційної функцій [199]. Загальні управлінські рішення передбачають регулювання поточного процесу управління у сфері національної безпеки й оборони (здійснення ГШ планової перевірки рівня бойової й мобілізаційної спрямованості військ (сил) ЗС та інших військових формувань). Спеціальні управлінські рішення спрямовано на вирішення конкретної проблеми (питання), що формується у процесі керівництва зазначеною сферою (рішення ГШ щодо залучення конкретних сил і

засобів для проведення антитерористичної операції на військових об'єктах або у разі виникнення терористичних загроз безпеці держави із-за меж України).

Залежно від залучення громадськості й інститутів громадянського суспільства пропонуємо виокремлювати компетенцію6 (а) яка реалізується суб'єктами військового управління без взаємодії з інститутами громадянського суспільства (здійснення командування військовою частиною або з'єднанням у процесі виконання бойового завдання) і (б) здійснювану за умови співпраці з громадськістю й інститутами громадянського суспільства (залучення останніх до обговорення проекту нормативно-правового акта, що розробляється МО).

Таким чином, компетенція суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави охоплює значний спектр діяльності, яка має на меті убезпечити державу й суспільство від внутрішніх і зовнішніх загроз військового, військово-політичного, військово-економічного характеру, захистити інфраструктуру життєдіяльності суспільства й функціонування владних інституцій від імовірної небезпеки. Запорукою успішної реалізації своєї компетенції суб'єктами військового управління є організація ефективної взаємодії між ними у процесі функціонування.

3.2 Акти суб'єктів військового управління: поняття, особливості й види

Акти суб'єктів військового управління мають певну специфіку, ураховуючи, що система суб'єктів військового управління є досить розгалуженою. Це свідчить про те, що на кожного суб'єкта покладається виконання значної кількості повноважень, які матеріалізується крізь призму актів військового управління. Тому в системі сектору безпеки й оборони України суб'єкти військового управління кожного дня видають велику кількість різноманітних актів. І. О. Остапенко, зауважує, що навіть на рівні управління військовим гарнізоном командири (начальники) різного рівня

ухвалюють у межах своїх повноважень чимало різних видів управлінських рішень для забезпечення організації й виконання поставлених завдань [6, с. 46].

Система військового управління характеризується діалектичним зв'язком між його елементами, а саме чинним законодавством, суб'єктами військового управління, цілями та завданнями, що стоять перед ними, об'єктами військового управління, актами управління. Ю. О. Тихомиров виокремлює цілий цикл управління, до якого входять цілі, плани, інформація, рішення, організаційні роботи, контроль. Такий управлінський цикл повною мірою себе виправдовує, оскільки: (а) відбиває пізнавальний характер управлінського впливу на економічні, соціальні та інші процеси, (б) дозволяє забезпечувати цілеспрямованість ухвалених управлінських рішень та управлінських дій, (в) використовувати методи наукового аналізу й розрахунків, (г) зіставляти управлінські й тематичні (предметні) показники й (д) визначати міру ефективності роботи відповідних виконавчих органів згідно з кінцевими результатами розвитку тієї сфери, в межах якої здійснюється управління [34, с. 214]

У системі військового управління, що складається із суб'єктів його реалізації, які чинять відповідний управлінський вплив на його об'єкти, має місце зв'язувальна ланка, якою в першу чергу виступають правові акти цього управління. Ці акти є інструментарієм, за допомогою якого військове управління досягає поставлених перед його суб'єктами цілей, впливає на відповідні сфери організації й функціонування сектору безпеки й оборони України, упорядковує діяльність його об'єктів. У спеціальній літературі відзначається, що владний вплив, який іде від суб'єкта управління до його об'єкта, дозволяє підпорядковувати волю та діяльність останнього волі першого, що в окремих випадках є необхідним для досягнення поставлених цілей і вирішення завдань, визначених цим суб'єктом. Відповідно, об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта й обов'язково виконувати його рішення [51, с.39].

Таким чином правові акти суб'єктів військового управління спрямовані на відповідні об'єкти останнього. Деякі суб'єкти можуть бути суб'єктами управління щодо інших об'єктів військового управління. Метою цих актів є спрямування діяльності об'єктів на виконання тих завдань, які перед ними поставлені. Каналами прямого зв'язку суб'єкт управляє об'єктом, ставить йому завдання, визначає строк їх виконання. Відповідно об'єкт доповідає суб'єктові управління про виконання завдання або передає інформацію про свій стан. Отже суб'єкт військового управління спрямовує об'єкту цього управління команди, які містять у собі в явному або прихованому виді інформацію стосовно того, що повинен робити і як повинен функціонувати цей об'єкт. Таку інформацію можна називати управлінськими командами, які об'єкт військового управління одержує від суб'єкта й функціонує відповідно до змісту, що в них прописано [13, с. 17]. Г. О. Пономаренко управлінську діяльність (процес) вважає певними суспільними відносинами, через які реалізуються чисельні прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління. При цьому між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється зв'язок прямий (директива, наказ, розпорядження тощо) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання тощо) [51, с. 41].

Ми погоджуємося із зазначеним однак слід указати на те, що канал зворотного зв'язку може функціонувати й до виконання відповідних команд. Приміром у ч. 1 ст. 37 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [49] відзначено, що після віддання наказу й переконання в тому, що підлеглий правильно зрозумів цей наказ командир (начальник) може зажадати від підлеглого стисло передати зміст останнього. Крім того, підлеглий вправі звернутися до командира (начальника) з проханням уточнити наказ.

Безпосередньо про канал зворотного управлінського зв'язку йдеться у ч. 3 ст. 37 зазначеного Статуту, в якій йдеться про виконання чи невиконання наказу військовослужбовець зобов'язаний доповісти командирові (начальникові), який віддав наказ, і своєму безпосередньому командиру (начальникові), а також указати причини невиконання наказу або його

несвоєчасного (неповного) виконання. Якщо військовослужбовець (об'єкт управління) розуміє, що він неспроможний виконати наказ своєчасно й у повному обсязі, він зобов'язаний доповісти про це негайно вищезазначеним особам.

Відповідно в межах військового управління формуються різні зв'язки, між різними суб'єктами цього управління, між його об'єктами й між його суб'єктами й об'єктами. Останні є найбільш поширеними й полягають у тому, що суб'єкт військового управління, впливаючи на об'єкт, поступово його змінює. Ураховуючи, що існують зворотні зв'язки, об'єкт управління своєю позицією та діяльністю може сприяти змінам або окремого суб'єкта військового управління, або системи його суб'єктів, що діють у межах сектору безпеки й оборони України.

Зокрема, об'єкт військового управління через канал зворотного зв'язку може сприяти узгодженню цього управління. Відповідно до ст. 38 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, [49] якщо військовослужбовець, який виконує наказ, отримав від іншого командира (начальника), старшого за службовим становищем чи військовим званням, новий наказ, що стане перешкодою для виконання попереднього, він доповідає про це командирові (начальникові), який віддав новий (наступний) наказ і після отримання його згоди припиняє виконання попереднього. Цим знімаються суперечності між окремими актами військового управління, погоджується позиція між волею різних суб'єктів військового управління.

Зворотний зв'язок при виданні актів військового управління може сприяти також забезпеченню законності останнього. Адже згідно зі ст. 60 Конституції України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За їх віддання та виконання настає юридична відповідальність. Цей конституційно-правовий припис знайшов свій розвиток у ст. 36 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, [49] в якій вказано, що командир (начальник) відповідає за відданий наказ, його наслідки й відповідність законодавству, а також за невжиття заходів для його виконання, за зловживання

владою, за перевищення її або службових повноважень. За віддання й виконання явно злочинного наказу (розпорядження) винні особи притягуються до відповідальності згідно із законом. Вбачається, що військовослужбовець, який отримав явно злочинний наказ військового управління та усвідомлює його злочинний характер, не повинен його виконувати та доповісти про це відповідному суб'єктові управління, який видав цей наказ.

З цього приводу в соціологічній літературі вказано, що будь-який індивід здійснює свою діяльність не ізольовано, а в процесі взаємодії з іншими людьми, об'єднаними в різні спільноти в умовах дії сукупності чинників, що впливають на формування й поведінку цього індивіда так само, як і останній здійснює зворотний вплив на інших і на середовище в цілому. У результаті цього ця спільність людей набуває ознак соціальної системи, яка, будучи цілісною, має системні якості, тобто ті, яких немає в будь-якому окремому елементі, що входить до цієї системи [10, с. 123].

Фактично ж можна вести мову про те, що окремий військовослужбовець, рядовий (матрос) може вплинути на весь військовий колектив, на суб'єктів військового управління. Якщо такий військовослужбовець виявив реальні факти розкрадання чи псування військового майна, незаконного витрачення коштів, зловживань у постачанні військ, недоліки у стані озброєння й бойової техніки чи інші факти, які завдають шкоди Збройним Силам України, він відповідно до ст. 115 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [49] повинен доповісти про це безпосередньому командирові, а також може надіслати письмову заяву старшому командирові (до Міністра оборони України включно) або до органів військового управління, органів управління Служби правопорядку, органів, які здійснюють досудове слідство, до прокуратури та інших державних органів.

Якщо наведені факти підтвердяться, компетентні суб'єкти зобов'язані будуть ухвалювати рішення, в тому числі і щодо суб'єктів військового управління (наприклад, щодо командира (командирів) такого військовослужбовця). Як указується в науковій літературі із цього приводу,

об’єкт управління є досить самостійним, має здатність до самоуправління і є таким же активним, як і суб’єкт управління. При цьому об’єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб’єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки й результати, а часто прямо примушує його до певної побудови управлінських впливів, до зміни їх характеру і змісту [51, с. 40].

Як видно, весь процес військового управління, що здійснюється цілісною системою його суб’єктів з відповідними каналами зв’язку, забезпечується найрізноманітнішими правовими актами цього управління, за допомогою яких і передається різна управлінська інформація від суб’єкта до визначеного об’єкта або як варіант, скажімо, від суб’єкта військового управління через іншого його суб’єкта до об’єкта такого управління. Тому можна з упевненістю вести мову навіть про те, що військове управління є безперервним рухом управлінської інформації як сукупності певних відомостей, що існують у межах військового соціального середовища.

Не викликає сумнівів, що абсолютно вся управлінська інформація не може передаватися за допомогою правових актів військового управління. Не випадково Г. О. Пономаренко звертає увагу на те, що управлінська діяльність тісно пов’язана з елементами творчості, яка не піддається повною мірою фіксації в нормативно-правовому плані. Певна частина такої діяльності не втілюється в межах відповідних правових форм, не пов’язана з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює і не припиняє правовідносин. Ця частина управлінської діяльності безпосередньо не спричиняє юридичних наслідків [51, с. 50].

Разом із тим треба наголосити на тому, що за допомогою правових актів військового управління все ж таки передається більша частина інформації, яка до того ж є юридично значущою, а значить, важливою й такою, що породжує настання юридичних наслідків, у тому числі з можливістю притягнення відповідних осіб до юридичної відповідальності.

Ю. О. Тихомиров, аналізуючи різноманітні аспекти державного управління, надає інформації, яка має місце в межах управлінського впливу,

суттєвого значення. При цьому він підкреслює, що її існує безліч і пропонує виділяти такі види інформації:

1) соціально-політичну, що стосується різних аспектів внутрішньої й зовнішньої політики держави, ідеологічної й політико-виховної роботи. Щоб її отримати можна використати матеріали друкованих засобів масової інформації (преси), радіо, телебачення, а також виступи перед громадянами;

2) економічна, яка є найбільш значущою, оскільки відбиває складні й багатогранні господарські, трудові, фінансово-грошові процеси в народному господарстві. Існують такі її підвиди, як інформація статистична, виробнича, технологічна та ін.;

3) науково-технічна, призначення й роль якої в умовах сьогодення визначаються прагненням до інноваційного розвитку всіх сфер державного й суспільного життя;

4) організаційна, що охоплює питання організації всіх ланок управління, обміну досвідом у сфері запровадження наукової організації управлінської праці, проведення організаційно-масової роботи;

5) правова, що міститься в правових актах, які є носіями інформації директивного (обов'язкового) характеру. Дані про їх ухвалення, реалізацію, зміну чи скасування є важливими й необхідними в управлінському процесі [64, с. 216].

У цілому є сенс погодитися з ученим щодо такого підходу до інформації, використовуваній в управлінському процесі. При цьому цілком очевидно, що всі наведені вище види управлінської інформації мають місце і в межах військового управління. Більше того, всі вони без винятку активно використовуються, зберігаються, передаються, обробляються суб'єктами військового управління в межах їх діяльності. Але ми не можемо погодитися з послідовністю розміщення різних видів такої інформації.

На нашу думку, перше місце в межах військово-управлінського процесу займає саме організаційна інформація, за допомогою якої здійснюється організація військового управління, планомірний і послідовний вплив його

суб'єктів на відповідні об'єкти. До того ж, як уже вказувалось, однією з найважливіших функцій, покладених на військове управління, є саме організаційна. На другому місці треба виділити інформацію правову, оскільки здійснювати військове управління без звернення до нормативно-правових актів неможливо. Адже, як ми підкреслювали, при характеристиці військового управління, правове регулювання пронизує всі аспекти військового управління, воно є визначальним у контексті багатогранної діяльності суб'єктів, які його здійснюють.

Очевидним є також і те, що на всіх рівнях організації й функціонування суб'єктів військового управління їх правових актів існує доволі багато, вони є різними, хоча між ними є чимало спільних рис, які зумовлюють те, що вони спрямовані на одне – на врегулювання широкого масиву суспільних відносин, виникаючих у межах організації й функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань, а також вирішення на підставі чинних правових норм складних юридично значущих ситуацій у військовій сфері шляхом застосування права [200, с. 214]. Військове управління, на яке теж покладається виконання названих вище функцій, повинно як урегульовувати відповідні соціальні процеси безпекового й оборонного характеру, так і спрямовувати свою діяльність на їх організацію й упорядкування.

Крім того, за допомогою правових актів військового управління здійснюється реалізація його сутності. У військових літературних джерелах звертається увага на те, що сутність управлінської діяльності будь-якого суб'єкта військового управління полягає в тому, щоб прийняти рішення стосовно того, що потрібно робити, а також організувати людей для його виконання. Командири та інші суб'єкти військового управління якраз і поставлені для того, щоб ухвалювати рішення й забезпечувати їх виконання. При прийнятті рішення й організації його виконання командир може одержувати підтримку, поради й допомогу від своїх підлеглих та інших людей. Проте остаточний аналіз проблеми і прийняття рішення він виконує самостійно [13, с. 86].

Висловлюємо солідарність з наведеною думкою науковця й додаємо, що командир не тільки самостійно ухвалює відповідні рішення, які оформлюються правовими актами військового управління, а й несе персональну відповідальність як за законність цих рішень, так і за їх виконання. У ст. 36 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [49] встановлено, що командир (начальник) відповідає за наказ, який він віддав, за його наслідки й відповідність чинному законодавству, а також за невжиття заходів для його виконання, за зловживання владою, за перевищення її або службових повноважень. За віддання й виконання явно злочинного наказу (розпорядження) винні особи притягуються до юридичної відповідальності відповідно до закону. З частинами 1 і 2 ст. 6 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [56] право командира – віддавати накази й розпорядження, а обов'язок підлеглого – їх виконувати, крім випадку, якщо наказ чи розпорядження було явно злочинним. Наказ має бути виконаний сумлінно, точно й у встановлений строк. Відповідальність за наказ несе командир, який його віддав.

Як стверджують автори навчального посібника «Військова адміністрація» за редакцією М. М. Тищенка, суспільні відносини, виникаючі у сфері організації й функціонування Збройних Сил України як найважливішої складової частини механізму держави, потребують чіткого правового внормування. Повна і ґрунтовна їх регламентація здійснюється як на законодавчому рівні, так і на рівні актів військового управління. У зв'язку з цим питання, пов'язані зі з'ясуванням правової природи актів військового управління, які становлять собою важливий елемент загальної характеристики багатогранної діяльності органів цього управління, їх організаційної побудови й функціонування, спроможності до належного впорядкування суспільних відносин, є необхідним складником пізнання військового управління як особливого різновиду управління державного [201, с. 96]. Ідеться фактично про те, що повноцінна і всестороння характеристика правових актів військового управління дає змогу повніше зрозуміти як саме військове управління, так і

суб’єктів, які його здійснюють, а також з’ясувати яким чином ці суб’єкти впливають на об’єкти цього управління. Ю. О. Тихомиров звертає особливу увагу на те, що життєдіяльність держави найяскравіше виражається саме в державному управлінні як механізмі цілеспрямованого організаційного впливу на суспільні та інші процеси. За допомогою управління організовується й забезпечується виконання всіх функцій держави. Таке явище й пояснює управління як вплив його суб’єкта на об’єкт для переведення останнього в новий якісний стан. Усе це здійснюється в межах організації управління й у процесі ухвалення й виконання управлінських рішень [34, с. 211]. Отже, процес ухвалення й виконання правових актів військового управління є невід’ємним складником у контексті розуміння цього управління і специфіки діяльності суб’єктів з його реалізації.

До того ж варто враховувати й той факт, що з’ясування правової природи актів військового управління сприятиме більш об’єктивному розумінню сутності самої управлінської діяльності, що здійснюється у Збройних Силах України та інших військових формуваннях. Це пов’язано з тим, що акти управління виступають формою вираження і правового оформлення управлінських рішень і розглядаються як найважливіший засіб практичної реалізації функцій органів виконавчої влади, яким забезпечується реальне виконання покладених на них завдань і досягнення поставлених перед ними цілей [38, с. 108].

Для надання більш повної характеристики військовому управлінню і суб’єктам, які його здійснюють, проаналізуємо його правові акти. Як стверджують соціологи, зрозуміти зміст управлінської праці, як і зміст самого управління, можна в першу чергу за його головним продуктом – ухваленими рішеннями [10, с. 445]. Отже, правові акти військового управління в межах діяльності його суб’єктів відіграють провідну, надзвичайно важливу роль.

Як стверджують автори навчального посібника з військового управління, командир військової організації перебуває на вищому рівні управління і що тільки він ухвалює рішення й відповідає за його ефективне виконання. У всіх

бойових статутах і настановах записано, що рішення командира є основою управління. Без рішення командира немає й військового управління, тобто підлеглим зверху й донизу не поставлені цілі (завдання) [13, с. 31]. З огляду на це можемо констатувати, що правові акти військового управління є не просто важливими, а й необхідними, оскільки без них цього управління не буде.

Як стверджували В. О. Юсупов і М. О. Волков щодо державного управління в цілому, йому властиво право: по-перше, видавати юридичні акти; по-друге, реалізовувати їх; по-третє, здійснювати нагляд за реалізацією юридичних актів; по-четверте, захищати їх [202, с. 19]. Усе наведене, звичайно ж, властиве й суб'єктам військового управління. Варто лише додати до цього переліку, право здійснювати не лише нагляд (як незначний контроль), а й контроль повноцінний за реалізацією актів військового управління. У науковій літературі вказується, що термін «контроль» є ширшим від терміна «нагляд», оскільки під час його здійснення контролюючі органи не лише перевіряють систематичність виконання тієї чи іншої діяльності, а й мають право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок, застосування примусових заходів, притягнення винних до юридичної відповідальності тощо [51, с. 103]. Крім того, варто також наголосити на праві суб'єктів військового управління тлумачити відповідні акти військового управління.

У комплексному дослідженні, присвяченого забезпеченню законності і правопорядку у Збройних Силах України, С. Ю. Поляков підкреслює, що у військах організовано видання юридичних актів широким колом суб'єктів, причому актів дуже різноманітних, особливо збоку Збройних Сил. Це і специфічні індивідуальні акти військового управління (військові накази), і низка нормативних актів, частина з яких не є характерними для цивільних державних органів (настанови, бойові статути тощо). При цьому, залучений до реалізації таких актів кожен військовослужбовець. З огляду на існування системи жорсткої субординації виконання юридичних актів є обов'язком осіб, які є учасниками військово-службових відносин. У разі їх невиконання,

законодавством передбачено відповідний вид і міру юридичної відповідальності. У Збройних Сил України за командирами й начальниками закріплено право контролювати виконання юридичних актів. Такий контроль передбачено низкою нормативно-правових актів (Статути Збройних Сил України та деякі ін.) [41, с. 110].

Науковці-соціологи вирішують риторичне запитання: який же є продукт в управлінні головним? Безперечно, ним є вироблені управлінням рішення. Управлінське рішення є формально зафіксований проект будь-яких змін в організації, у здійсненні якого, окрім його суб'єкта, беруть участь також інші члени організації. Таке рішення є важливим елементом відносин «керівництво – підлеглі», тобто ухвалюється «за інших» і виступає фактором влади й володарювання в організації. Ухвалення управлінського рішення означає визначення необхідності й мети передбачуваних і бажаних змін, а також включення до його системи організаційних відносин. Реалізація такого рішення передбачає наявність у ньому плану, а потім і самої діяльності, що полягає в досягненні мети [10, с. 445].

М. М. Тищенко, В. В. Богуцький і Є. І. Григоренко, аналізуючи систему військового управління, під його актами розуміють засновані на чинному законодавстві офіційні владні приписи, спрямовані на врегулювання специфічного виду суспільних відносин, які виникають у сфері організації цього управління й життєдіяльності Збройних Сил України та інших військових формувань і деяких правоохоронних органів, ухвалені уповноваженими на те його суб'єктами в межах визначеної законодавством компетенції, з дотриманням установленої процедури й форми, які породжують певні юридичні наслідки і є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами, яким вони адресовані [33, с. 102].

Варто звернути увагу на те, що вказані автори пов'язують акти військового управління з діяльністю саме суб'єктів, що його реалізують, а не лише органів такого управління. У діяльності зазначених суб'єктів на всіх рівнях організації й функціонування видання таких актів є одним з найважливіших завдань.

І. О. Остапенко, аналізуючи адміністративно-правовий статус начальника гарнізону як суб'єкта військового управління, вказує, що начальник військового гарнізону, перебуваючи на вищому рівні такого управління в гарнізоні, ухвалює рішення й відповідає за їх ефективне виконання. Його управлінська діяльність включає збирання й вивчення даних про конкретну ситуацію, що склалась, ухвалення відповідного рішення, постановку конкретних завдань, контроль над виконанням ухвалених рішень і коригування дій [6, с. 62].

Як бачимо, видання актів військового управління є одним з найважливіших завдань у діяльності будь-якого суб'єкта такого управління. При цьому слід наголосити, що такі акти необхідно йменувати саме правовими. Як стверджує Є. О. Агеєва, на практиці у процесі організаційної діяльності суб'єктів управління видаються різноманітні й доволі численні акти, які не містять ні норм права, ні юридичних приписів, ні санкцій, а містять лише приписи й порядок здійснення різних організаційних дій і заходів. Разом із тим, незважаючи на це, всі ці акти мають правову форму [21, с. 30].

Правові акти військового управління можуть виступати в першу чергу як нормативно-правові (правотворчі), а вже потім як ненормативні, індивідуальні (правозастосовні). Правові акти можуть виникнути в результаті діяльності суб'єктів військового управління як у межах реалізації правотворчих повноважень, так і під час правозастосовної діяльності. У зв'язку із цим необхідно назвати ознаки, які властиві нормативно-правовим актам військового управління, й ті, що властиві їм як актам правозастосування, а також указати на спільні їх риси.

Автори навчального посібника «Основи військового права» наводять власне визначення категорії «правові акти військового управління»: ці акти становлять собою офіційні письмові документи, що мають державно-владний, зобов'язальний характер, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин, ухвалюються (видаються) в установленому порядку органами військового управління (військовими посадовими особами) на

підставі і в межах їх компетенції на виконання актів законодавства, а також з метою регулювання відносин, що складаються у процесі будівництва, життя, побуту, службово-бойової діяльності Збройних Сил, інших військ і військових формувань [50, с. 109].

У запропонованому тлумаченні вказується, що такі акти «становлять собою письмові документи». На відміну від такого підходу, в уже процитованій дефініції М. М. Тищенка, В. В. Богуцького та Є. І. Григоренка вказується на те, що акти військового управління повинні видаватися «з дотриманням установленої процедури й форми», це означає, що вони можуть бути не лише письмовими, а й усними, а також можуть бути конклюдентними. Так, відповідно до ч. 2 ст. 35 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [49] наказ можна віддавати одному або групі військовослужбовців усно або письмово, в тому числі з використанням технічних засобів зв'язку. У той же час накази, як правові акти військового управління, що видані як у письмовій, так і в іншій формі, обов'язково повинні бути чіткими й достатньо конкретизованими, на що вказується в ч. 3 ст. 35 вищевказаного Статуту: «Наказ повинен бути сформульований чітко і не може допускати подвійного тлумачення».

Отже, акти військового управління, з одного боку, є документально оформленими, а з другого – можуть бути не тільки письмовими, а й усними. А. М. Головистикова звертає увагу на те, що акт застосування права, як правило, оформлюється в письмовому виді, проте в деяких випадках він може викладатися і в усній формі, в якій вони доволі часто протоколюються. Також існують випадки, коли акти правозастосування оформлюються у виді офіційних знаків, наприклад, жести регулювальника та ін. [203, с. 561].

Про суто конклюдентний спосіб віддання управлінських команд ідеться у ст. 16 Стройового статуту Збройних Сил України, [204] де прямо вказано, що управління строєм здійснюється командами й розпорядженнями, які подає командир голосом, сигналами й особистим прикладом і які можуть передаватися за допомогою технічних і рухових засобів.

У реальній практиці військового управління віддання наказів з прямим і зворотними каналами зв'язку з використанням технічних засобів застосовується доволі часто і знаходить своє адміністративно-правове регулювання. Зокрема, п. 15 пп. 1.2.1. Бойового статуту механізованих і танкових військ Сухопутних військ Збройних Сил України Частина II Батальйон, рота, що затверджений наказом командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 30 грудня 2016 р. за № 605 [138] встановлено, що засоби зв'язку призначені для забезпечення обміну інформацією в системі управління військами (військового управління). У батальйоні (роті) для управління застосовуються радіо-, проводові, рухомі й сигнальні засоби зв'язку. При цьому прямо вказується на те, що радіозасоби є найважливішими, а інколи єдиними засобами, здатними забезпечити управління підрозділами. Під час бою (дій) усі команди по радіо передаються з використанням переговорних таблиць, при цьому найменування підрозділів і посади командирів указуються позивними, а пункти місцевості умовними (кодованими) найменуваннями. Проводові засоби зв'язку застосовуються як самостійно, так і комплексі з радіозасобами під час розташування батальйону на місці, у вихідному районі і в обороні. Рухомі засоби зв'язку використовуються в усіх видах бою (дій), а також під час переміщення й розташування підрозділів на місці. Сигнальні засоби зв'язку використовуються для передачі команд, сигналів оповіщення, розпізнавання, управління і взаємодії.

За допомогою усних актів військового управління передається доволі проста за змістом та обсягом управлінська інформація, яка повинна бути належним чином сприйнята виконавцем, запам'ятована й досить оперативно реалізована конкретними вчинками. Якщо коли йдеться про послідовне вчинення значної кількості дій, що мають суттєве юридичне значення, акти військового управління видаються в письмовій формі – як письмові документи; у деяких випадках останні видаються в електронній формі.

Правові акти військового управління можуть поділятися на правотворчі і правозастосовні. У переважній більшості випадків лише правозастосовні можуть мати разом з формою письмовою також усну або конклюдентну. На це ми звернемо увагу при подальшій характеристиці правозастосовних актів військового управління в межах цього підрозділу. Правотворчі ж акти, за допомогою яких здійснюється врегулювання тих чи інших суспільних відносин шляхом установлення правил поведінки конкретно не визначеного кола осіб, повинні видаватися лише письмово. З урахуванням цього вважаємо доцільним на законодавчому рівні передбачити нормативну конструкцію, якою було б передбачено особливий статус нормативно-правових актів Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України. У зв'язку із цим пропонуємо доповнити Закон «Про Збройні Сили України» статтею 12-1 «Нормативно-правові акти Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України», в якій передбачити вимоги до нормативних актів головних органів військово-політичного й військового управління.

Будь-який юридичний документ, як переконує В. В. Руминіна, повинен бути написано діловим стилем за такими ознаками: (а) нейтральний тон викладу й відсутність емоційної забарвленості; (б) точність, логічність і лаконічність викладу матеріалу й використання юридичних термінів; (в) дотримання граматичних правил мови. При цьому вчена зауважує, що за умов недотримання таких вимог у процесі підготовки документа до нього й до особи, яка його склала, як мінімум, буде негативне ставлення, а як максимум – цей документ може бути визнаний юридично нікчемним [205, с. 200]. Крім того, це може бути підставою для притягнення відповідних суб'єктів військового управління до юридичної відповідальності, зокрема, дисциплінарної.

Юридичних документів у сучасній практиці існує дуже багато, у зв'язку з чим варто взяти до увагу запропоновану О. Ф. Черданцевим класифікацію. Серед таких документів він виділяє: (а) нормативні, до яких він відносить також інтерпретаційні акти загального характеру, (б) документи-рішення

індивідуального характеру, (в) документи, які фіксують юридичні факти, документи, й (г) що фіксують факти-докази [52, с. 30]. Названий підхід може бути застосовано до характеристики правових актів військового управління. У роботі з актами військового управління важливого значення набуває їх систематизація, що здійснюється у формі правотворчості і правозастосування.

Аналізуючи акти військового управління, що виступають як правовстановлюючі акти, тобто нормативно-правові, у першу чергу слід з'ясувати поняття «правотворчість» і виокремити його особливості. Так, як вважає В. С. Нерсесянц, правотворчість – це складний і багатоступеневий процес створення, розвитку й удосконалення чинного права як єдиної і внутрішньо узгодженої системи загальнообов'язкових норм, покликаних регулювати суспільні відносини [206, с. 306]. Отже, правотворчість має наслідком реагування держави та її органів на виникнення, зміну чи припинення суспільних відносин, які є важливими і значущими для суспільства й держави. Таке реагування полягає у створенні нових норм права, у зміні чинних або в їх скасуванні з урахуванням того, що всі такі кореляції не повинні призводити до дестабілізації системи права, зниження регулятивних властивостей, а також до деформації механізму правового регулювання.

Як складову частину процесу правоутворення, яка визначає кінцевий його результат, розглядають правотворчість Т. Є. Кагановська і Є. І. Григоренко. У межах правотворчості відбувається ухвалення, зміна чи скасування правових норм відповідно до виникнення, зміни чи припинення суспільних відносин, що пройшло крізь призму правосвідомості відповідних суб'єктів. Як завершальний етап правоутворення, правотворчість виступає важливим компонентом правової системи, оскільки в його межах відбувається створення нового права, яке буде регулювати суспільні відносини. У цьому знаходить свій прояв реакція держави на зміни в політичній, економічній, соціальній, культурній та інших сферах [207, с. 57]. Якщо екстраполювати такий підхід на діяльність суб'єктів військового управління, можна констатувати, що останні, будучи учасниками різноманітних військово-службових відносин, самостійно або через

підпорядкованих їм суб'єктів виявляють недоліки правового регулювання цих правовідносин і формують власне бачення їх удосконалення, в тому числі і шляхом видання у межах своєї компетенції відповідних нормативно-правових актів.

Не випадково О. В. Малько й К. В. Шундіков вважають дуже важливим те, аби правотворчість була стратегічно осмисленою діяльністю, тобто щоб у її основі завжди перебувала певна система цілей і концептуальних ідей, які й відбивають найбільш вірогідні аспекти майбутньої організації суспільних відносин [208, с. 16]. Для військового управління таке застереження вчених є особливо важливим з огляду на завдання, що стоять перед його суб'єктами, а також на конституційно значущі цілі, які покладаються на Збройні Сили України та інші військові формування.

Подібні міркування висловлює й О. Ф. Скакун, зазначаючи, що внаслідок нормотворчості відбувається моделювання майбутніх суспільних відносин, які з позицій держави або суспільства (народу) є припустимими (бажаними) або необхідними (обов'язковими) [209, с. 344].

В. В. Лазарєв і С. В. Липень пов'язують правотворчість із процесами державного управління, переконуючи в тому, що створення нових правових норм є початковим етапом організації державного управління суспільством і впорядкування регуляції відносин між суб'єктами суспільного життя [210, с. 288]. Ця теза видиться правильною з огляду на те, що правотворчість, яка реалізується в тому числі і в межах військового управління, сприяє його належній організації на всіх рівнях.

Досліджуючи питання правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Д. В. Слинько акцентує увагу на тому, що правотворчий процес у діяльності цього органу посідає значне місце. Це, на думку вченого, зумовлено декількома обставинами, а саме:

– специфікою статусу Міністерства внутрішніх справ, яке можна розглядати як орган і галузевого, і міжгалузевого управління;

– особливостями суб’єктів правотворчості, склад яких залежить від режиму єдиноначальності чи колегіальності, в якому здійснюється безпосередньо правотворчий процес. Так, прийняття конкретного нормативно-правового акта обмежується однією особою залежно від режиму єдиноначальності, тобто відбувається моносуб’єктна правотворчість; відповідно, коло суб’єктів прийняття нормативно-правового акта розширюється у випадку режиму колегіальності, тобто має місце полісуб’єктна правотворчість. Перевага того чи іншого режиму здійснення правотворчого процесу залежить від конкретних умов діяльності і статусу суб’єкта правотворчості;

– правотворчою компетенцією;

– юридичною природою правових актів;

– дотриманням певного порядку (процедур) при їх здійсненні;

– безпосереднім та опосередкованим втіленням [211, с. 308].

Наведена специфіка щодо нормативно-правових актів МВС дійсно існує; що ж стосується нормативно-правових актів військового управління, вони мають не менше специфічних рис, аніж відповідні акти МВС України. Далі науковець вказує на особливості нормативно-правових актів МВС України, що полягають у такому: по-перше, вони є важливим інструментом управлінської діяльності МВС; по-друге, виступають засобом впливу на поведінку відповідних суб’єктів з метою вирішення завдань, покладених на МВС щодо захисту прав та свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, боротьби зі злочинністю; по-третє, надають можливості використовувати правову форму для підвищення дієвості й ефективності керівництва; по-четверте, забезпечують зв’язок політики держави у сфері внутрішніх справ і виконавчої діяльності МВС [211, с. 308].

Усі ці специфічні риси можуть бути в цілому екстрапольовані й на нормативно-правові акти, що ухвалюються відповідними суб’єктами як акти військового управління. Вони теж можуть служити інструментом військового управління, за допомогою яких його суб’єкти транслюють волю держави

(правову політику) щодо питань національної безпеки й оборони. Акти військового управління виступають доволі ефективними правовими засобами впливу на поведінку військовослужбовців з метою забезпечення їх правомірної поведінки й недопущення чи мінімізації випадків її перетворення на протиправну. Акти військового управління, що створюють, змінюють чи скасовують правові норми для регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки й оборони України, здійснюють це відповідно до чіткої правової форми.

Однак, нормативно-правові акти військового управління не в змозі охоплювати абсолютно всю сферу суспільних відносин, пов'язану із забезпеченням національної безпеки й обороноздатності країни. Приміром, ними не можна змінювати компетенцію Міністерства оборони України, правовий статус Збройних Сил України та інших військових формувань, здійснювати їх перепідпорядкування, зменшувати законодавчо встановлені стандарти соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, здійснювати нові заходи дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності військовослужбовців тощо. Це пов'язано з тим, що наведені питання повинні регламентуватися виключно законами (ст. 92 Конституції України [1]). Інакше кажучи, якщо йдеться про нормативно-правові акти військового управління, що видаються суб'єктами, які безпосередньо здійснюють останнє, такі акти завжди мають характер підзаконних. Разом з юридичною силою вони, безперечно, мають і предметну спеціалізацію, яка полягає в урегулюванні доволі специфічних питань військового управління, спрямованих на деталізацію приписів законів, причому без підміни чи зміни їх змісту.

Наголосимо, що нормативно-правовим актам військового управління притаманне більш детальне, конкретне і специфічне регулювання з використанням спеціальної термінології, з чіткішим прописуванням адміністративно-правового статусу тих чи інших суб'єктів цього управління й напрямків його можливої трансформації. У них детальніше вказується на

застосування певних правил і процедур, як додаток до правових актів військового управління можуть надаватися бланки різних інших актів, контрактів, наводитися приклади вчинення тих чи інших юридично значущих дій, надаватися зразки складання документів тощо.

При підготовці нормативно-правових актів військового управління має місце специфіка у використанні методів правового регулювання. Ідеться про органічне поєднання диспозитивного й імперативного методів при безумовному домінуванні останнього. Переважна більшість таких актів військового управління послуговується, як правило, імперативним методом. Так, постановка бойових завдань підрозділам реалізується за допомогою бойових наказів або попередніх бойових розпоряджень, а під час бою здійснюється безпосередньо бойовим розпорядженням. Чинне законодавство чітко визначає, що в бойовому наказі командир батальйону (роти) зобов'язаний: у його першому пункті вказати висновки з оцінювання противника; у другому – завдання, що виконуються силами й засобами старшого командира на напрямку дій батальйону (роти), а також завдання сусідів і розмежувальні лінії з останніми; у третьому – бойове завдання батальйону (роти) й замисел бою (дій); у четвертому – після слова «наказую» ставляться бойові завдання штатним і доданим підрозділам – першого і другого ешелону (резерву), артилерії, іншим елементам бойового порядку й вогневим засобам; у п'ятому – витрату ракет і боєприпасів на виконання бойового завдання, час готовності до його виконання й порядок доповіді замислу (способу дій). Отже, всі ці положення акта військового управління передбачають використання імперативного методу.

Є сенс навести приклад з «Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України», [212] п. 2.9 якого вказано, що норми й особливості забезпечення військових частин і з'єднань озброєнням, бойовою та іншою технікою, боєприпасами, пальним та іншими матеріальними засобами, а також порядок зберігання, експлуатації (використання) й ремонту озброєння, бойової та іншої техніки встановлюються відповідними наказами

(директивами), положеннями, настановами керівництва по видах Збройних Сил, родах військ і службах. Правові акти військового управління, які встановлюють норми забезпечення війська, послуговуються переважно імперативним методом. У той же час у додатку № 1 до вказаного Наказу наводиться типовий договір про постачання. При укладанні договорів (господарських, цивільних) застосовується диспозитивний метод. А за п. 4.3 цього Наказу ціна на продукцію встановлюється за попередньою письмовою домовленістю сторін і має бути остаточно узгоджена не пізніше ніж за визначену сторонами кількість діб до її відправки.

Коли йдеться про застосування права, розуміється складний державно-владний процес, який С. С. Сливка характеризує не просто як використання, а як примусове впровадження державних досягнень у розвиток суспільних відносин з метою підтримання суспільної цілісності [213, с. 30]. За допомогою цього процесу відбувається реалізація державної волі у сфері забезпечення обороноздатності держави при використанні сучасних управлінських технологій з метою гарантування цілісного функціонування всіх ланок військових формувань та органів державної влади, що діють у цій царині.

Поняття «застосування права» Т. Є. Кагановська і Є. І. Григоренко тлумачать як активну і владну діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування і деяких інших суб’єктів, наділених певною компетенцією, що забезпечує реалізацію тих правових норм, які без втручання тих чи інших органів чи посадових осіб і без їх правозастосовної діяльності не будуть реалізованими [207, с. 90]. Цією дефініцією підкреслюється характерна риса, яка вказує на суттєву специфіку застосування права порівняно з іншими формами його реалізації, які за своєю суттю і юридичною природою виступають як форми безпосередні (використання, виконання й дотримання). Ідеться про задіяння правових норм, що передбачають складний процес реалізації прав та обов’язків відповідних суб’єктів. А це може бути реалізовано лише за участю тих суб’єктів, які наділені владою відповідно до чинного законодавства.

Автори одного з підручників з теорії права за редакцією М. В. Цвіка й О. В. Петришина, під застосуванням права розуміють правову форму діяльності уповноважених на те органів держави й посадових осіб у реалізації приписів норм права стосовно конкретних життєвих випадків шляхом ухвалення індивідуально-конкретних рішень [214, с. 408]. У цьому трактуванні акцент робиться на розв'язанні конкретних індивідуальних життєвих ситуацій, які повсюдно виникають у життєдіяльності суб'єктів військового управління і які вони повинні вирішувати, про що наголошується у чинному законодавстві.

Свого часу на цей же аспект звертав увагу В. В. Копєйчиков, який підкреслив, що застосування норм права – це державно-владна, організаційна діяльність компетентних органів держави й посадових осіб з реалізації цих норм щодо конкретних життєвих випадків через закріплення індивідуально-конкретних правових приписів [215, с. 111]. У цьому визначенні вказується на те, що вирішення індивідуальних життєвих ситуацій здійснюється за допомогою винесення актів правозастосування.

Доволі схоже формулювання наводить О. Ф. Скакун, яка додатково вказує на процесуально-процедурну сторону правозастосовного процесу. Зокрема, вона наголошує, що використання права виступає як здійснювана у процедурно-процесуальному порядку владно-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, що полягає в індивідуалізації юридичних норм до конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків у акті застосування норм права [209, с. 421].

Проте, на наше переконання, не всі конкретні життєві ситуації вимагають процесу правозастосування й винесення відповідних правозастосовних актів. Такі життєві ситуації повинні бути не просто фактами життя, а саме фактами юридичними, тобто, підпадаючими під дію норм права. Такі життєві ситуації мають бути соціально і юридично значущими, важливими в контексті суспільства й держави. Юридична значущість зумовлена тим, що процес правозастосування передбачає здійснення взаємних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків чітко окреслених суб'єктів військово-службових

відносин. При цьому чинне законодавство прагне створити умови, за яких указані суб'єкти у процесі правозастосування будуть максимально індивідуалізованими й персоніфікованими.

Більш розгорнуту дефініцію поняття «застосування права» пропонує П. М. Рабінович, указуючи, що ця організаційно-правова діяльність здійснюється компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, результатом якої є встановлення піднормативних, формальнообов'язкових та індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів. При цьому вчений зазначає, що соціальна сутність правозастосовної діяльності полягає в підтвердженні, встановленні або скасуванні зв'язків (відносин) між тими суб'єктами права, які повинні реалізовувати юридичну норму [210, с. 128].

Додаткові аспекти щодо правозастосування розкрив В. С. Нерсесянц, зазначивши, що правозастосування є владною організаційною діяльністю компетентних органів та осіб, яка має на меті сприяння адресатам правових норм у реалізації належних їм прав та обов'язків, а також контроль за цим процесом [211, с. 425]. Як бачимо, до розуміння правозастосовного процесу вченим додається вказівка на те, що він повинен сприяти тим суб'єктам, на яких спрямовано вплив правового регулювання у здійсненні належних їм прав та покладених на них обов'язків. За приклад можна навести діяльність відповідних суб'єктів військового управління з вирішення питань грошового забезпечення конкретних військовослужбовців. До того ж у правозастосовній діяльності має місце контроль за законністю актів військового управління, а також за їх реалізацією у практичній площині, що провадиться його суб'єктами.

Під іншим кутом зору подається бачення актів застосування права в навчальному посібнику «Теорія держави і права» за редакцією А. М. Шульги, де читаємо, що акти застосування права – це певний спосіб зовнішнього вираження індивідуального правила поведінки, адресованого суб'єктами конкретної життєвої ситуації для врегулювання їх взаємовідносин, що вказує на їх персональні юридичні права й обов'язки [218, с. 333]. Питання полягає у

тому, що в системі військового управління існують найрізноманітніші відносини між різними ланками управління, а тому саме за допомогою актів індивідуального характеру доволі чітко регламентуються взаємовідносини між ними з указівкою на ті обов'язки і права, які мають бути реалізованими при конкретних життєвих ситуаціях.

Як особливий (владний) спосіб здійснення регулятивної й охоронної функції права, що супроводжується гранично суворим і точним дотриманням інструментальних і процесуально-процедурних регламентів, що має своєю основною метою вирішення конкретної юридичної справи, розглядає правозастосовну діяльність Д. В. Слинько. При цьому він підкреслює, що особливістю цієї діяльності є те, що не кожен суб'єкт права може нею займатись, оскільки названий вид правової діяльності завжди пов'язаний з використанням владних повноважень. Застосування права у зв'язку із цим завжди відбувається не довільно, а в законодавчо передбачених випадках і в особливому, суворо регламентованому процесуальному порядку [219, с. 323].

У системі військового управління кожен суб'єкт має відповідний рівень владних повноважень, що дозволяє йому виносити правові акти військового управління індивідуального характеру. На прикладі Дисциплінарного статуту Збройних Сил України можна бачити багатоступеневу систему збільшення владних повноважень суб'єктів військового управління щодо заохочення й накладання дисциплінарних стягнень. Так, відповідно до ст. 7 цього Статуту застосовувати заохочення й накладати дисциплінарні стягнення вправі тільки прямі командири й командири. При цьому дисциплінарну владу, яка надана молодшим командирам, завжди мають і командири старші. У свою чергу, згідно зі ст. 8 цього Статуту командири, посади яких в останньому не визначені, користуються дисциплінарною владою щодо підлеглих військовослужбовців згідно з військовим званням, передбаченим їх посадою:

– молодший сержант, сержант (старшина 2 статті, старшина 1 статті) – владою командира відділення;

– старший сержант (головний старшина) – владою заступника командира взводу; в) старшина (головний корабельний старшина), прапорщик (мічман), старший прапорщик (старший мічман) – владою старшини роти (команди);

– молодший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант – владою командира взводу (групи);

– капітан (капітан-лейтенант) – владою командира роти (корабля 4 рангу);

– майор, підполковник (капітан 3 рангу, капітан 2 рангу) – владою командира батальйону (корабля 3 рангу);

– полковник (капітан 1 рангу) – владою командира полку (корабля 1 рангу);

– генерал-майор (контр-адмірал) – владою командира дивізії;

– генерал-лейтенант (віце-адмірал) – владою командира корпусу;

– генерал-полковник (адмірал), генерал армії України – владою командувача військ оперативного командування.

Крім того, у Статуті встановлено, що командири, які мають посади, за якими і штаті передбачено 2 військових звання, користуються дисциплінарною владою згідно з вищим військовим званням.

С. О. Комаров актом застосування права називає документально оформлене, державно-владне, індивідуально-конкретне письмове чи усне рішення компетентного суб'єкта, ухвалене на підставі норми права, що має юридичну силу й тягне за собою виникнення, зміну чи припинення правовідносин [220, с. 305]. У такому розумінні акт правозастосування – це різновид юридичного факту або елемент фактичного складу, що має призначення внести організованість, упорядкованість у конкретні суспільні відносини, пов'язані з проходженням військової служби, організацією внутрішньої служби, здійсненням дисциплінарної практики щодо підлеглих військовослужбовців та з іншими аспектами забезпечення національної безпеки й оборони України.

Т. Є. Кагановська і Є. І. Григоренко правозастосовні акти розглядають як різновид правових актів-документів, ухвалених компетентними органами або

посадовими особами в межах конкретної юридичної справи, в яких містяться владні приписи для розв'язання індивідуальної життєвої ситуації на підставі чинних правових норм [207, с.92]. У цьому формулюванні теж вбачається прив'язка до конкретних життєвих обставин, що підлягають розв'язанню на підставі чинних норм права. Отже, видання правових актів військового управління пов'язується, як правило, з появою життєвих обставин, які є юридичними фактами, а самі ці акти виступають як юридичні факти, що породжують нові правовідносини.

Що ж стосується саме тих правозастосовних актів, які фіксують юридичні факти, то вони видаються суб'єктами військового управління і спрямовані на фіксацію юридично значущих конкретних життєвих ситуацій у сфері організації й функціонування Збройних Сил України, інших військових формувань, проходження військової служби, забезпечення соціального і правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей тощо.

О. Ф. Черданцев за характером юридичних фактів у сфері військового управління пропонує виділяти документи, що фіксують:

1) факти, що визначають правовий статус суб'єктів. Це можуть бути військовий білет, посвідчення учасника бойових дій, посвідчення про відрядження, записка про звільнення тощо;

2) факти як волевиявлення суб'єктів права. Це можуть бути договори (до речі, вони передбачені у вже згадуваному наказі Міністерства оборони України за № 300 від 16 липня 1997 р. «Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України»), скарги й заяви [52, с. 30].

У той же час ці документи не належать до актів військового управління, хоча й можуть вплинути на нього. Відповідно до ч. 1 ст. 110 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України всі військовослужбовці мають право надсилати письмові звернення до посадових осіб, органів військового управління, органів управління Служби правопорядку, органів, які провадять досудове слідство, та інших державних органів (як суб'єктів військового управління) у випадках: незаконних рішень, дій (бездіяльності) щодо них командирів чи інших

військовослужбовців, порушення їх прав, законних інтересів і свобод, незаконного покладання на них обов'язків або незаконного притягнення до відповідальності. Якщо викладені у пропозиції, заяві чи скарзі питання відповідають дійсності, суб'єкт військового управління зобов'язаний не лише їх вирішити, а й вжити певних заходів, що може позитивно вплинути на сферу організації й функціонування сектору безпеки й оборони чи проходження військової служби. Якщо зазначені питання не відповідають дійсності, в їх задоволенні відмовляється і будь-яких юридично значущих наслідків не настає;

3) факти-події, які фіксуються, як правило, за допомогою актів, що належать теж до числа основних документів, за допомогою яких підтверджуються конкретні факти або фіксуються певні події. За допомогою таких актів в основному оформляються результати перевірок, ревізій, приймання і передавання майна, передавання посади та деякі інші дії [201, с. 122]. До таких наведених правових документів можна віднести також акти, що фіксують пошкодження військового майна, знищення певних речей, списання тих чи інших об'єктів матеріального світу;

4) факти, що відбивають рух товарно-матеріальних та інших цінностей (приміром, паливно-мастильних матеріалів).

З огляду на достатньо широкий спектр правових актів військового управління І. О. Остапенко зауважує, що в повсякденній діяльності начальник військового гарнізону, враховуючи специфіку виконання покладених на нього посадових обов'язків, здійснює управління особовим складом гарнізону за допомогою актів військового управління, які виступають формою вираження і правового оформлення управлінських рішень. Указані акти розглядаються як найважливіший засіб практичної реалізації цією особою своїх повноважень і досягнення поставлених перед нею цілей. Акти військового управління дозволяють досить докладно регламентувати весь спектр багатогранних відносин, що складаються у військовому гарнізоні [6, с. 99].

З нашої точки зору, окрім викладеного вище, необхідно вказати на існування ще й таких видів правових актів військового управління:

1) за призначенням – правотворчі (нормативно-правові акти) і правозастосовні (індивідуальні акти правозастосування);

2) за відомчою належністю – акти військового управління, що видаються суб'єктами військового управління, які функціонують у межах Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та інших органів, які є складниками сектору безпеки й оборони України;

3) за часом дії – акти військового управління постійні (приміром, наказ Міністерства внутрішніх справ України за № 808 від 2 жовтня 2017 р., яким затверджені Правила носіння форми одягу та знаків розрізнення військовослужбовцями Державної прикордонної служби України) й тимчасові (наприклад, наказ командира військової частини відповідно до розпорядження начальника гарнізону про перехід на зимову форму одягу військовослужбовців);

4) за суб'єктами військового управління – акти начальника Генерального штабу Збройних Сил України, командувачів видів військ Збройних Сил України, начальників штабів військ Збройних Сил України, командувачів військ оперативних командувань, начальників штабів військ оперативних командувань, командирів (начальників) територіальних (регіональних) управлінь військових формувань, утворених відповідно до законів України [6, с. 72].

5) за типом субординації, що реалізується в системі військового управління, – правові акти, що реалізуються в межах лінійної, функціональної і змішаної субординації;

6) за формою видання – правові акти письмові, усні, конклюдентні, передані за допомогою технічних засобів;

7) за колом осіб і масштабом дії – правові індивідуальні акти, що стосуються окремого військовослужбовця (наприклад, наказ про притягнення його до дисциплінарної відповідальності), правозастосовні акти, що стосуються широкого кола осіб (приміром, наказ Міністерства оборони України за № 18 від 16 січня 2019 р. «Про затвердження Списку посадових осіб, призначених

головами та заступниками голів екзаменаційних комісій вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти у 2019 році»).

Характеризуючи правові акти військового управління в цілому, зазначимо, що до їх специфічних рис треба віднести також те, що ухвалення цих документів здійснюється на підставі приписів чинного законодавства й у відповідності до чітко встановленої процедури. І. О. Остапенко, проаналізувавши процедуру прийняття адміністративно-правового акта начальника військового гарнізону, пропонує виділяти такі стадії порядку його прийняття: (а) встановлення необхідності видання акта, (б) підготовка його проекту, (в) погодження проекту акта, (г) прийняття акта, (д) його реєстрація, (е) доведення акта до адресатів, (є) контроль за його виконанням [6, с. 92].

А ось маємо більш розгорнутий підхід до цього питання, наведений іншими науковцями, які виділяють такі стадії: (1) розгляд питання про необхідність і доцільність прийняття того чи іншого акта військового управління; (2) окреслення кола питань, які будуть охоплюватися цим актом; (3) аналізування й обрання відповідних правових норм, що виступають юридичним підґрунтям для ухвалення конкретного управлінського рішення й підготовки проекту акта військового управління; (4) ухвалення рішення про видання такого акта й надання йому відповідної форми; (5) належне оформлення прийнятого акта військового управління; (6) доведення прийнятого акта до відповідного адресата [201, с. 126].

Отже, розглянутий аспект є одним з визначальних у контексті юридичного розуміння правових актів військового управління. У навчальній і науковій військово-юридичній літературі під актами військового управління розуміють ухвалені на підставі й на виконання законів у межах компетенції органу військового управління державно-владні приписи (розпорядження, повеління, установлення), спрямовані на регулювання відносин у процесі організації такого управління, життя, побуту й діяльності військ. Названі акти характеризуються ознаками підзаконності й авторитарності [221, с. 29].

Під відомчими актами Міністерства внутрішніх справ України розуміються підзаконні акти, що видаються відповідно до закону й на його підставі з метою конкретизації законодавчих розпоряджень і приписів, їх роз'яснення або встановлення первинних норм; вони є управлінськими актами органу держави, наділеного спеціальною функціональною компетенцією [219, с. 306].

На підставі викладеного, слід констатувати, що правові акти військового управління – це особливий вид актів-документів, які видаються з дотриманням відповідної процедури суб'єктами військового управління в межах їх компетенції, спрямовані на розвиток положень чинного законодавства з метою встановлення, зміни чи скасування (припинення) норм права або правовідносин у сфері національної безпеки й оборони держави і які є обов'язковими для реалізації всіма суб'єктами, на яких вони розраховані.

3.3 Адміністрування управлінської взаємодії суб'єктів військового управління

Зміст і характер завдань, які виконуються суб'єктами військового управління, є складним і багатоплановим. Це обумовлено передусім різноплановістю потенційних ризиків і загроз національній безпеці й обороноздатності України. Будь-яке зазіхання на стан національної безпеки містить у собі інформаційний, військово-розвідувальний, економічний та інші складники. Відповідно, адекватне реагування на загрози, виклики й небезпеки передбачає комплексність їх відсічі, що досягається лише за умови адміністрування взаємодії існуючих суб'єктів військового управління.

У цілому ж термін «взаємодія» трактується як взаємовплив на процеси певних суб'єктів, їх взаємозумовленість і зміна стану, породження одного явища іншим і їх взаємозв'язок. Сутність взаємодії є складним і багатоступеневим процесом, що передбачає досягнення управлінської узгодженості [222, с. 67]. Якщо вести мову про адміністрування взаємодії

суб’єктів військового управління, основною, визначальною особливістю адміністрування слід вважати те, що цей процес здійснюється в межах управління підрозділами і з’єднаннями Збройних Сил і інших військових формувань у межах загального державного управління.

Адміністрування взаємодії суб’єктів військового управління відбувається здебільшого позапланово, з урахуванням оперативно-тактичної необхідності, що формується на конкретний момент часу, реалізується на підставі застосування суб’єктами військового управління статусних повноважень, передбачених в актах, що визначають роль конкретного суб’єкта управління в загальнодержавній системі забезпечення обороноздатності. Проте це не виключає і планування взаємодії на тактичному і стратегічному рівнях.

Аналіз актів чинного законодавства і, зокрема, військового управління дозволяє констатувати, що вичерпного переліку форм взаємодії суб’єктів військового управління на нормативному рівні не наведено. З огляду на аналіз чинних нормативно-правових конструкцій пропонуємо виокремити певне їх коло. Отже, основними формами адміністрування взаємодії суб’єктів військового управління пропонуємо вважати:

1) адміністрування міжвідомчої координації суб’єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони;

2) здійснення спеціальних потенційно небезпечних для цивільного населення заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння й військової техніки з метою запобігання й недопущення виникнення загроз національній безпеці й обороноздатності, а також ліквідації їх негативних наслідків;

3) адміністрування управління розвідувальною діяльністю;

4) утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління;

5) адміністрування організації і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності;

6) сприяння в налагодженні ефективного режиму співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями, державами, які є партнерами у вирішення регіональних і субрегіональних безпекових загроз, спеціальними військово-політичними блоками, міжнародними антикорупційними організаціями [223, с. 107].

Розглянемо наведені форми взаємодії якомога детальніше.

1. Адміністрування міжвідомчої координації суб'єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони спрямовано на створення первинних умов для забезпечення злагодженості функціонування складових елементів сектору безпеки й оборони. Таке адміністрування координації діяльності спеціальних органів є об'єктивною потребою суспільства й держави. Справа в тому, що навіть у державах з найбільш потужною системою забезпечення національної безпеки й обороноздатності (США, КНР, Велика Британія) існує потреба у спільності й погодженості дій відомств, діяльність яких стосується зазначеної сфери. Практика доводить, що ефективно виконувати завдання по забезпеченню національної безпеки можна лише за умови злагодженості дій уповноважених інституцій.

Координація функціонування відомств та органів, які згідно з законодавством виконують завдання по забезпеченню національної безпеки й обороноздатності України, є безперервною, складною й багатоплановою діяльністю, що має на меті досягнення узгодженості дій складових сектору безпеки й оборони, збереження, підтримку й удосконалення форм і методів роботи їх підрозділів для усунення потенційних або явних загроз і чинників національній безпеці й оборонному потенціалу. Головне призначення такої координації – привносити злагодженість у функціонування системи шляхом узгодження і впорядкування дій її елементів [224, с. 126]. Адміністрування міжвідомчої координації включає в себе створення умов для спільного

планування діяльності, створення організаційно-правових засад для розподілу функцій між органами й підрозділами сектору безпеки й оборони, а також умов для оперативного керівництва з метою оперативного прийняття рішення, видання актів військового управління, ведення обліку, контролю й аналізу.

Поглиблений аналіз законодавства у сфері національної безпеки й оборони, положень нормативних актів, що регламентують статус як вищих органів політичного керівництва національною безпекою й обороноздатністю, так і інших центральних органів військового управління, дає підстави констатувати, що на відомчому рівні суб'єктом координації традиційно виступає орган управління або посадова особа, яка його очолює, – Міністерство оборони України або Генеральний Штаб Збройних Сил України. Але, повторимось, вичерпного переліку суб'єктів здійснення координації діяльності органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності законодавством не наводиться. Пропонуємо виокремити 3 адміністративних моделей координації діяльності органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності: а) сумісно-індивідуальна діяльність (коли суб'єкти військового управління здійснюють свою роботу самостійно, незалежно один від одного. Для прикладу – діяльність Державної прикордонної служби і функціонування ГШ Збройних Сил України), б) сумісно-взаємодіюча діяльність (коли завдання по забезпеченню національної безпеки й обороноздатності виконується послідовно кожним органом відповідно до своєї спеціалізації під єдиним визначеним керівництвом. Для прикладу – у 2014 – 2018 роки координація по проведенню антитерористичної операції в окремих районах Донецької й Луганської областей здійснювалася СБУ аж до зміни організаційно-правової форми її проведення на операцію Об'єднаних сил під координаційним керівництвом Об'єднаного оперативного штабу ЗС України), в) сумісно-послідовна діяльність (коли спеціальні завдання виконується безпосередньо підрозділами й силами одного відомства відповідно до субординації. Для прикладу – застосування різновидів військ ЗС для захисту сухопутного, повітряного й морського кордону від ворожого втручання. У

такому разі тактична координація здійснюється у межах одного відомства, але рішення можуть погоджуватися з іншими інституціями).

Функціональне призначення адміністрування міжвідомчої координації полягає в конкретизації й визначенні постійної або тимчасової спеціалізації органів і підрозділів сектору безпеки й оборони, меж відповідальності посадових осіб, порядку застосування результатів їх діяльності іншими суб'єктами державного управління й народного господарства.

2. Здійснення спеціальних потенційно небезпечних для цивільного населення заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння й військової техніки з метою запобігання й недопущення виникнення загроз національній безпеці й обороноздатності, а також ліквідації їх негативних наслідків [225, с. 44]. Як правило, такі заходи провадяться в неординарних умовах як реакція на безпосередню загрозу територіальній цілісності України, державному суверенітету, правопорядку і громадській безпеці, терористичній загрозі тощо. З організаційної точки зору спрямовані на забезпечення правового режиму воєнного й надзвичайного стану ці заходи становлять собою: (а) військові інформаційно-психологічні операції, (б) операції зі збройного захисту життя громадян та об'єктів державної власності за межами України, (в) протидію незаконному обігу зброї й наркотиків, (г) організацію й підтримання дій руху опору, (д) ліквідацію терористичних угруповань, забезпечення безпеки морського судноплавства України та ін. Їх проведення в багатьох випадках може мати місце в місцях компактного проживання цивільного населення, а тому завжди існує ризик порушення прав цивільних осіб або завдання їм шкоди. Причина цього полягає у тому, що проведення таких операцій супроводжується застосуванням зброї і спеціальних засобів. Для уникнення цього органи сектору безпеки й оборони у взаємодії із цивільними органами державної влади й органами місцевого самоврядування зобов'язані вживати адміністративно-розпорядчі заходи, спрямовані на мінімізацію ризиків

завдання шкоди цивільному населенню, а у разі її нанесення – компенсовувати нанесені збитки.

3. Адміністрування управління розвідувальною діяльністю як форма взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України, становить собою діяльність Президента України як Верховного Головнокомандувача, Начальника ГШ ЗС України, Голови СБУ та інших вищих посадових осіб тих відомств, що входять до складу цього сектору і визначають пріоритетні завдання здійснення розвідки. Метою адміністрування розглядуваної форм діяльності є моделювання узгоджених розвідувальних оцінок ГШ, СБУ, МВС та інших органів, налагодження інформаційно-кібернетичної комунікації між ними, спільне оцінювання ризиків і загроз За Законом «Про розвідувальні органи України» від 22 березня 2001 р. за № 2331-III загальне адміністративне керівництво й координацію діяльності розвідувальними органами здійснює Президент України, який визначає першочергові цілі і пріоритети такої діяльності [196]. У межах адміністрування останньої держава сприяє налагодженню взаємодії розвідувальних органів з іншими державними і правоохоронними органами, підприємствами, установами, організаціями й міжнародними партнерами.

4. Утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління є доволі важливою формою державного адміністрування взаємодії суб'єктів цього управління. Сутність такого адміністрування полягає у виробленні адміністративно-правових засад функціонування постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління й у визначенні й забезпеченні їх фінансування. Такими органами є Об'єднаний оперативний штаб ЗС України, антитерористичний центр СБУ, міжвідомчі комісії, міжвідомчі робочі групи, міжвідомчі наради керівників сектору безпеки й оборони та інші форми організації. Спектр завдань міжвідомчих органів військового управління досить різний – від здійснення оперативного управління силами й засобами до аналізу діяльності конкретного підрозділу. У багатьох випадках тимчасові міжвідомчі органи військового управління

створюються для проведення міжвідомчих спеціальних навчань або тренувальних зборів з метою відпрацювання алгоритму дій з виконання конкретного завдання (ліквідація терористичного угрупування, навчання з цивільної оборони, ліквідація масових порушень громадського порядку, взяття під охорону адміністративних будівель та стратегічних об'єктів тощо).

5. Адміністрування організації і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності відіграє важливу роль у підтриманні високого рівня боєздатності цих органів, виявленні недоліків їх штатної організації, у професійній підготовці персоналу, використанні міжнародної технічної допомоги тощо. Зараз у всіх складниках сектору безпеки й обороноздатності України існує система відомчого контролю, визначено межі громадського моніторингу, крім цього, діють парламентський контроль і прокурорський нагляд. Проте зазначені форми моніторингу розраховані на аналіз поточної діяльності. Поряд із цим слід наголосити, що сьогодні в державі не існує чіткого організаційно-правового механізму моніторингу самого процесу взаємодії суб'єктів військового управління при реалізації спільних заходів із забезпечення національної безпеки і підтримання обороноздатності. А тому розроблення на законодавчому рівні організаційно-правових засад моніторингу процесу і стану взаємодії суб'єктів військового управління буде сприяти створенню безпечного середовища в державі, виробленню оптимальних процедур підтримання законності й порядку у військовому управлінні.

6. Сприяння в налагодженні ефективного режиму співпраці з міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, державами, які є партнерами у вирішення регіональних і субрегіональних безпекових загроз, спеціальними військово-політичними блоками, міжнародними антикорупційними організаціями – важлива форма державного адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління в напрямку забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави. За роки державної незалежності Україна зробила значний крок у напрямку створення й розвитку

міжнародних зв’язків, які в підсумку дозволили не лише здобути державі політичну підтримку, а й залучати іноземну допомогу для ефективного вирішення завдань державного управління. Зауважимо при цьому, що органи військового управління брали участь у міжнародних заходах уже після того, як відповідну роботу на зовнішньополітичному рівні провело Міністерство закордонних справ України й відповідні експерти.

Так, на рівні співпраці з ООН українська сторона визначила пріоритетом адміністрування міжнародного співробітництва з підтримки міжнародного миру й безпеки, залучення персоналу національних компетентних органів до організації міжнародних військових заходів, спрямованих на забезпечення міжнародного правопорядку й регіональної безпеки у світі. Починаючи з липня 1992 р., Україна виступає активним контрибутором військових підрозділів і персоналу до операцій ООН з підтримання миру [226] Значна чисельність спеціалістів – військовослужбовців ЗС України, МВС, СБУ, розвідувальних органів набули безцінного досвіду з протидії незаконним збройним формуванням, охорони державного кордону, знешкодження терористичних організацій і вирішення інших питань, які становили основу підтримання національної безпеки й обороноздатності інших держав. Починаючи з 1992 р., в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки взяли участь понад 44 000 українських військовослужбовців ЗС України, які несли службу в різних регіонах планети [227] Вагома роль відводиться співпраці з ООН у галузі роззброєння, а також у підготовці військово-контрольних заходів, спрямованих на зміцнення міжнародних інструментів і режимів щодо контролю над озброєннями, нерозповсюдження зброї масового знищення, дотримання санкційних режимів Ради Безпеки ООН.

З огляду на нагальну потребу в опрацюванні світовою спільнотою ефективних заходів боротьби з тероризмом спеціалістів сектора безпеки й оборони слід вважати носіями важливих навичок протидії глобальній антитерористичний коаліції, які докладають максимум зусиль для спільної боротьби з міжнародними терористичними організаціями в рамках ООН. Окрім

зазначеного, суб'єкти військового управління, які формують державну політику у сфері національної безпеки й оборони (Президент України, Верховна Рада України) докладають дипломатичні зусилля для розвитку співпраці органів сектору безпеки й оборони з Управлінням ООН з наркотиків і злочинності, а також для участі в антикорупційних заходах ООН. Зокрема, у 2012 р. Україна подолала перший цикл механізму огляду виконання Конвенції ООН проти корупції, результати якого були офіційно представлені у 2013 р. На рівні Ради Європи Україна бере участь у Групі держав проти корупції («GRECO»), а її представники (в особі правоохоронних органів та органів державної безпеки) запозичують і впроваджують кращі антикорупційні практики.

Представники сектору безпеки і оборони України вже понад 20 років активно співпрацюють з ЄС у питаннях військової безпеки і правопорядку. Із 2014 р. співпраця з ЄС особливо активізувалась, що мало наслідком підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої, яку було укладено й ратифіковано у 2014 р. [228]. Ця Угода визначила нову філософію співпраці України з ЄС у напрямку забезпечення національної безпеки й обороноздатності (ці питання більш детально будуть розглядатися в наступному розділі монографії).

Значну увагу Україна завжди приділяла налагодженню співробітництва з державами-партнерами й військово-політичним блоком НАТО. Так, на глобальному рівні вона вже тривалий час працює над розширенням стратегічного партнерства з державами, які є світовими військово-політичними лідерами (США, КНР, ФРН, Франція та ін.). Українські військові фахівці традиційно беруть участь у роботі таких міжнародних організацій, як ООН, «Велика двадцятка», «Велика сімка», інші об'єднання, які обговорюють питання зміцнення миру і стабільності у світі, ліквідації військових загроз, справедливого врегулювання конфліктів на засадах норм міжнародного права.

У процесі вивчення адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління обов'язково треба розглянути засадничі основи, закладені у

співпрацю відповідних структур. Ідеться про принципи управлінської взаємодії складових елементів сектору безпеки й оборони. Піддавши аналізу принципи управлінської взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності, можемо констатувати, що на рівні правової регламентації бракує чіткого визначення як їх внутрішньої сутності, так і чіткого переліку. Разом із тим опрацювання положень низки таких програмних документів у сфері безпеки й оборони, як Стратегічний оборонний бюлетень України, затверджений Указом Президента від 6 червня 2016 р. за № 240/216, Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента від 26 травня 2015 р. за № 287, Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента від 24 вересня 2015 р. за № 555, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента від 14 березня 2016 р. за № 92, відкриває можливість запропонувати авторську модель системи таких принципів і розкрити їх зміст. Отже, в управлінській взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності пропонуємо виокремити принципи:

1) об'єднаного керівництва силами забезпечення національної безпеки й обороноздатності;

2) оперативності управлінської взаємодії суб'єктів військового управління;

3) політичної відповідальності зазначених суб'єктів перед суспільством за результати діяльності із забезпечення національної безпеки й обороноздатності;

4) планування забезпечення обороноздатності й національної безпеки держави;

5) обов'язкового оцінювання зазначеними суб'єктами безпекового середовища;

6) військово-технічного ц фінансового забезпечення управлінської взаємодії суб'єктів;

7) урахування стандартів НАТО із забезпечення обороноздатності держави;

8) прогнозування ймовірних негативних наслідків управлінської взаємодії суб'єктів;

9) розподілу відповідальності за організацію планування взаємодії суб'єктів управління щодо забезпечення безпеки й обороноздатності;

10) використання допомоги суб'єктами управління іноземних партнерів і врахування зарубіжного досвіду;

11) належного юридичного забезпечення взаємодії суб'єктів військового управління;

12) недопущення в середовищі суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності корупційних ризиків.

Є сенс розглянути кожен з принципів більш детально.

1. Принцип об'єднаного керівництва силами забезпечення національної безпеки й обороноздатності є вихідною засадою функціонування системи управління силами оборони держави. Цей принцип указано в п. 2.1 Стратегічного оборонного бюлетеня, але його зміст у документі не розкривається, а лише закріплюється, що об'єднане управління має чітко відповідати положенням чинного законодавства й міжнародних угод, до яких приєдналась Україна. Принцип об'єднаного керівництва передбачає обов'язковість проведення цілеспрямованої роботи суб'єкта управління у сфері національної безпеки й обороноздатності, спрямованої на підтримання оперативної готовності наявних людських, військово-технічних, інформаційних, організаційних сил і засобів протидії загрозам і викликам національній безпеці країни, а також протидії загрозам її обороноздатності. Головною особливістю цього принципу є те, що він має на меті запобігти виникненню або протидіяти вже сформованій нестабільній ситуації[229]. Це пояснюється тим, що посягання на національну безпеку або оборонний потенціал держави порушує стабільність відносин у зазначеній сфері й має, як правило, багатоступеневий характер.

Положення згаданого документа свідчать, що принцип об'єднаного керівництва включає в себе декілька важливих складників, а саме:

(а) управління міжвидовими об’єднаннями ЗС України; (б) налагодження об’єднаної системи управління розвідкою; (в) формування об’єднаної системи логістики й медичного забезпечення особового складу; (г) створення в разі необхідності Об’єднаного оперативного штабу ЗС України, який здійснював би управління силами оборони, українськими національними контингентами й персоналом, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки; (д) надання оперативно-управлінської підтримки всім складовим компонентам національної безпеки й оборони. Така система взаємопов’язаних елементів свідчить про складність і важливість принципу об’єднаного управління. Розглянутий принцип об’єднаного керівництва є організаційним фактором формування уніфікованої системи реагування на загрози одночасної дії різних за змістом загроз чинників національної безпеки й обороноздатності.

2. Принцип оперативності управлінської взаємодії суб’єктів військового управління фактично є об’єктивною вимогою, яка передбачає своєчасне й у найменш короткий проміжок часу адекватне реагування загрозам і потенційним ризикам стану національної безпеки й обороноздатності України. Цілком очевидно, що швидкість налагодження адміністративної взаємодії цих суб’єктів сприяє підвищенню загальної економічності й ефективності всього процесу управління.

Оперативність забезпечується декількома чинниками: (а) чіткістю і зрозумілістю цілей та завдань взаємодії суб’єктів військового управління, (б) їх поінформованістю про особливості оперативної обстановки, (в) гнучкістю процесу поточного управління, (г) налагодженням чіткого контролю суб’єкта управління за процесом [230]. Завдяки поєднанню вказаних факторів досягається стан високої ефективності системи бойового управління силами й засобами, активізується процес нарощування бойових ресурсів для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру й міжнародної безпеки. Досліджуваний принцип втілюється в життя з найбільшим ступенем вірогідності у випадку, коли елементи сектору безпеки й оборони за ординарних умов постійно відпрацьовують у порядку навчань і

тренувань типові модальні ситуації, що потребують оперативної реакції. Як приклад можна навести вітчизняну практику напрацювання оперативності між різними суб'єктами військового управління, що має місце у процесі спільних антитерористичних навчань, проведення яких починаючи з 2014 р., є найбільш поширеною формою тренування злагодженого реагування силового блоку держави на терористичну загрозу [231, с. 176]. Як правило, відповідно до тактичного задуму сили СБУ, Національної поліції, Національної гвардії, ДСНС та інших органів тренуються оперативно реагувати на захоплення об'єктів господарської інфраструктури, аеропортів і летовищ, на знешкодження вибухонебезпечної загрози та ін. [232].

3. Принцип політичної відповідальності зазначених суб'єктів перед суспільством за результати діяльності із забезпечення національної безпеки й обороноздатності теж є однією з найважливіших засад, на яких ґрунтується управління у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності країни. Імперативом для демократичного розвитку будь-якої сучасної держави є відповідальність влади перед народом (суспільством) за результати своєї діяльності. Як справедливо відзначають науковці-правники, рівень політичної відповідальності суб'єктів влади й управління виступає чи не найголовнішим критерієм і виміром ступеня демократичності політичної системи й рівня розвитку громадянського суспільства [233, с. 5]. Для суб'єктів, які забезпечують національну безпеку й обороноздатність держави і які наділені для цього спеціальним правовим статусом, дотримання цієї засади має пріоритетне значення. Причина цього криється в тому, що правовий статус силових структур передбачає низку особливих повноважень [234, с. 215]. Зокрема, це використання сили (легального примусу), в тому числі під час участі в бойових діях, правові можливості застосовувати зброю і спеціальні технічні засоби забезпечення організації бойових дій і спеціальні навички з питань ведення збройного протистояння, а також відвернення збройної агресії. [235, с. 162]. Від професіоналізму силових структур при проведенні таких заходів безпосередньо залежить не лише імідж держави перед суспільством, а й

рівень довіри громадян до влади, ступінь втілення найкращих уявлень про взаємодію громадянського суспільства й держави.

Звернімося до нормативної частини визначення значення відповідного принципу. У п. 2.2 Стратегічного оборонного бюлетеня зазначається, що відповідальність влади перед народом за забезпечення обороноздатності є запорукою інтенсивних демократичних, соціальних, державно-правових перетворень, що відбуваються наразі в Україні. До того ж положення Стратегії національної безпеки і Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України закріплюють, що однією із загроз безпекового середовища держави є протидія реалізації європейського вибору Українського народу й зовнішнє перешкоджання включення України до системи міжнародної колективної безпеки. Відповідно, взаємодія суб'єктів військового управління у напрямку забезпечення національної безпеки й обороноздатності має відбуватися з позицій захисту демократичних цінностей, відстоювання європейського вибору Українського народу, утвердження європейської ідентичності українців, намагання ввійти у загальноєвропейську родину об'єднаних народів. У свою чергу, керівники відомств сектору безпеки й оборони при плануванні спеціальних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки й оборони, зобов'язані завжди враховувати, що їх діяльність багато в чому є доленосною для українського суспільства й має велике значення для наступних поколінь.

4. Принцип планування забезпечення обороноздатності й національної безпеки держави як одна із вихідних засад взаємодії органів військового управління випливає зі змісту положень Стратегічного оборонного бюлетеня та Стратегії національної безпеки і оборони України. Планування оборони держави згідно із Законом «Про національну безпеку України» є вагомим елементом системи державного стратегічного планування, що має на меті гарантування обороноздатності держави шляхом установлення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння й військової техніки, інфраструктури, підготовки військ, а також розроблення відповідних

концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері й фінансово-економічних можливостей держави.

Відповідно до Стратегії національної безпеки, ефективне стратегічне планування є важливим чинником, який визначає загальну ефективність сектору безпеки й оборони держави. У процесі взаємодії елементів, які забезпечують національну безпеку й обороноздатність, планування оборони держави включає в себе: (а) заздалегідь прораховані процедури оборонної взаємодії, (б) їх узгодженість із бюджетними й ресурсними спроможностями, (в) напрацювання типових і оптимальних механізмів програмного управління оборонними ресурсами, (г) здійснення постійних оборонних оглядів, (д) окреслення пріоритетних напрямків реалізації державної оборонної політики. Планування оборонної політики й державної діяльності в досліджуваній царині надасть також змогу здійснювати ефективний контроль за використанням оборонних ресурсів, всебічним забезпеченням функціональної готовності ЗС та інших військових формувань до їх застосування.

Із точки зору вирішення завдань бойового характеру таке планування дозволяє ефективно застосовувати міжвидові угруповання військ і бойових сил, які структурно належать до різних органів. При цьому передбачається з'ясування типових ситуацій, за яких кожному з підрозділів (частин) буде зрозуміло його завдання, а також визначено послідовність виконання останнього з урахуванням часових обмежень [236, с. 109]. Такий підхід значно підвищує потенціал оперативно-бойового реагування підрозділів на ситуацію, що виникла.

Треба також враховувати, що оборона держави здійснюється не лише мілітаризованою частиною державного апарату, а й органами публічної адміністрації. У процесі взаємодії суб'єктів військового управління планування передбачається й наявність заздалегідь прорахованої схеми залучення цивільних органів влади й органів місцевого самоврядування до виконання оборонних завдань. За положенням п. 2.15 Стратегічного оборонного бюлетеня

керівники органів управління беруть участь у плануванні оборони держави й визначенні вимог до спроможностей сил оборони, координують свою діяльність з органами військового командування, здійснюють управління застосуванням підпорядкованих їм сил і засобів. Отже, планування оборони держави й гарантування національної безпеки як принцип взаємодії суб'єктів військового управління розраховано на забезпечення підготовленості відповідних сил і засобів до виконання завдань з протидії загрозам національній безпеці й обороні, досягнення високих стандартів і надійного рівня захисту територіальної цілісності й державного суверенітету [236, с. 87].

5. Принцип обов'язкового оцінювання зазначеними суб'єктами безпекового середовища є тісно пов'язаним з попереднім принципом взаємодії суб'єктів військового управління в галузі забезпечення національної безпеки й оборони України. Оцінювання рівня безпекового середовища в українському суспільстві покликане: (а) об'єктивно сприйняти обстановку, (б) виявити найбільш небезпечні загрози, (в) з'ясувати слабкі ланки функціонування системи забезпечення державної безпеки і обороноздатності, (г) окреслити головні напрямки концентрації зусиль з удосконалення системи управління, комунікації і взаємодопомоги державних структур та інститутів громадянського суспільства в питаннях національної безпеки й оборони. Суб'єкти військового управління, налагоджуючи взаємодію і керуючись принципом оцінювання безпекового середовища, формують перелік потенційних загроз національній державності. Згідно з розділом ІІ Концепції розвитку сектору безпеки й оборони таке оцінювання безпекового середовища всіма структурами, що входять до складу цього сектору дає можливість чітко визначити сутність 20 блоків безпекових ризиків, які загрожують Україні на сучасному етапі державного будівництва. Найбільш небезпечними із них є агресивні дії з боку Російської Федерації, території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, проведення розвідувально-підривної й диверсійної діяльності тощо.

Таке оцінювання ґрунтується на моніторингу обстановки, що формується в секторі охорони державного кордону, захисту військово-технічної інфраструктури, інформаційної й економічної безпеки та в інших площинах. При цьому, як відзначає О. Цевельов, постійний моніторинг загроз, визначення їх пріоритетності для органів влади відкриває можливості обґрунтування і прийняття необхідних рішень і побудови відповідної системи контролю за їх виконанням [237, с. 142]. За результатами цього оцінювання відкривається можливість оперативно обрати необхідні форми реагування на ті чи інші загрози.

На додаток до наведеного пропонуємо складником оцінювання безпекового середовища вважати також оцінювання потенційних загроз і ризиків особовому складу (посадовим особам) органів і служб, які будуть реалізовувати відповідні заходи (військовослужбовці ЗС і СБУ, НГ, працівники Національної поліції та ін.). Основну відповідальність за здійснення належного рівня оцінювання безпекового середовища несуть керівники органів і відомств, уповноважені приймати владно-розпорядчі рішення щодо застосування сил і засобів конкретного органу.

6. Принцип військово-технічного й фінансового забезпечення управлінської взаємодії суб’єктів випливає з того, що будь-які форми взаємодії суб’єктів військового управління у процесі виконання завдань по забезпеченню національної безпеки й обороноздатності неможливі без використання спеціальних засобів комунікації, транспорту, озброєння, засобів індивідуального захисту, спеціальної техніки та ін. Станом на сьогодні військово-технічне й фінансове забезпечення взаємодії сектору безпеки й оборони регламентується Порядком забезпечення Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, розвідувальних органів, військової прокуратури, Державної служби з надзвичайних ситуацій, працівників закладів охорони здоров’я необхідними засобами й ресурсами під час їх залучення до здійснення

заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України за № 772 від 26 вересня 2018 р. [238]

Звичайно, рівень ефективності застосування таких засобів і техніки багато у чому залежить від фінансової спроможності Держбюджету забезпечити такою технікою органи сектору безпеки й оборони. Рівень технічної досконалості відповідних технічних засобів, у свою чергу, має відповідати сучасним стандартам науково-технічного розвитку. У п. 13 Воєнної доктрини України прямо передбачено, що військово-технічне забезпечення воєнної безпеки держави безпосередньо залежить від її оборонно-промислового комплексу. Потенційні спроможності Державного бюджету й оборонно-промислового комплексу – показники рівня впровадження новітніх військових технологій, створення можливих максимально замкнених циклів розроблення й виробництва найважливіших зразків озброєння, інноваційні підходи до вдосконалення спеціальної й військової техніки, використання можливостей військово-технічного співробітництва з державами, які є стратегічними партнерами України.

Складниками принципу військово-технічного й фінансового забезпечення взаємодії суб’єктів військового управління у процесі реалізації своєї компетенції пропонуємо вважати: (а) постійний аналіз системи матеріально-технічного забезпечення підрозділів, який залежить від мінливості оперативної обстановки; (б) забезпечення високої, так би мовити, живучості самої системи забезпечення; (в) раціональне ешелонування запасів матеріальних засобів відповідно до найбільш небезпечних загроз національній безпеці й обороні. Варто визнати, що фінансові спроможності України часто не відповідають об’єктивним потребам системи забезпечення національної безпеки й оборони, а тому економія ресурсів набуває особливої актуальності. У цьому контексті слушною видиться позиція О. Нагорнічевського, який наголошує на тому, що органи воєнного управління повинні надавати більшої уваги режиму жорсткої

економії при витрачанні бюджетних ресурсів, аналізу й розробленню пропозицій, спрямованих на вдосконалення системи матеріально-технічного забезпечення [239, с. 224]. Ось чому суб'єктам військового управління потрібно завжди раціонально оцінювати наявний фінансово-ресурсний і технічний потенціал у процесах розроблення й реалізації заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави.

7. Принцип урахування стандартів НАТО із забезпечення обороноздатності держави є більш тактичним порівняно з вищенаведеними принципами. Необхідно зазначити, що вступ України до НАТО є одним з важливих складників її стратегічного розвитку. У Стратегії національної безпеки України окремо регламентовано перспективні «напрями особливого партнерства з НАТО» і вказується, що метою реалізації цієї Стратегії є формування повноцінних умов вступу України до НАТО (п. 4.7). У практичній площині при виконанні завдань із забезпечення національної безпеки й оборони суб'єктам військового управління доцільно дотримуватися деяких стандартизованих параметрів організації спільної діяльності сил і підрозділів забезпечення обороноздатності. Положення Стратегії національної безпеки України і Стратегічного оборонного бюлетеня такими еталонними стандартами називають:

– здійснення чіткого розподілу завдань, функцій, повноважень, відповідальності й підзвітності у сфері оборони;

– дотримання принципу кадрової політики НАТО, що передбачає контрактно-професійну підставі комплектації служб та органів;

– удосконалення системи управління силами оборони з метою розвитку ініціативи й самостійності керівників сил оборони й національної безпеки у прийнятті управлінських рішень;

– розмежування питань формування й підготовки військ (сил) від їх застосування з метою запровадження на оперативному й тактичному рівнях органів управління сил оборони, прийнятою в державах-членах НАТО;

– підтримання системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки і спостереження задля формування особливої системи комунікації;

– протидія технічним розвідкам;

– профілактика корупційних ризиків;

– раціональне використання організаційних і технічних ресурсів для створення адекватно тренованих, оснащених і забезпечених сил оборони, здатних ефективно виконувати завдання, визначені стратегічними документами забезпечення національної безпеки;

– залучення іноземних радників держав-членів НАТО для консультативного сприяння;

– розвиток Сил спеціальних операцій Збройних Сил України відповідно до доктрин і стандартів НАТО;

– зміцнення взаємодії розвідувальних органів з партнерськими спецслужбами держав-членів НАТО шляхом здійснення конкретних заходів для побудови взаємної довіри та ін.

Узявши до уваги обставину, що останніми роками представники НАТО проводять професійні навчання з керівним складом сектору безпеки й оборони України, а також організовують здійснення спільних навчально-тренувальних заходів між силовими підрозділами України й держав-членів НАТО, маємо підстави зазначити, що посадові особи основних суб'єктів військового управління у процесі налагодження взаємодії між національними підрозділами забезпечення обороноздатності й національної безпеки повинні взяти за основу наведені вище засади й активно впроваджувати їх у повсякденну оперативно-службову діяльність. Слід також констатувати, що національні силові структури зберігають і розвивають національну систему стандартизації управління в секторі національної безпеки й обороноздатності, адже в альянсі нараховується майже 3 десятки країн, кожна з яких має свої особливості в управлінні власними військами [240].

8. Принцип прогнозування ймовірних негативних наслідків управлінської взаємодії суб'єктів є важливою засадою організації взаємодії останніх у сфері

забезпечення національної безпеки й оборони. Відповідно до п. 4.2 Стратегії національної безпеки України прогнозування при прийнятті рішень у зазначеній вище сфері є необхідною умовою ефективності сектору безпеки й оборони. Потреба у прогнозуванні у процесі взаємодії суб'єктів військового управління формується у відповідь на існування об'єктивного ризику негативних наслідків співробітництва органів і служб, які входять до складу сектору безпеки й оборони держави. Це зумовлено декількома чинниками, а саме:

– організація планування і проведення заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки й оборони передбачає застосування зброї, примусових і режимних заходів, які об'єктивно обмежують певні права та свободи людини і громадянина, а значить, потенційна загроза заподіяння шкоди або обмеження правового статусу людини і громадянина збільшується;

– безпосередня реалізація спеціальних заходів із забезпечення обороноздатності й національної безпеки залежить безпосередньо від оперативної обстановки, яка може дуже швидко змінюватись. За таких умов існує об'єктивний ризик певних прорахунків з боку посадових осіб у процесі швидкої адаптації до нових обставин, оскільки прогнозувати зміни з абсолютною вірогідністю неможливо;

– у нормативних документах, якими керуються суб'єкти військового управління, можуть мати місце юридичні недосконалості, що є вагомим чинником зниження ефективності організаційно-правового механізму практичної реалізації спеціальних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки й обороноздатності країни. Зазначений фактор є особливо важливим з огляду на те, що законодавча база для прогнозування у сфері національної безпеки й оборони не є досконалою й потребує формування відповідної законодавчої бази з метою окреслення завдань прогнозування, його індикаторів і можливого фінансового його забезпечення [241]. Як бачимо, взаємодія суб'єктів військового управління має ґрунтуватися на цілеспрямованій

діяльності з прогнозування вірогідних негативних наслідків спільної діяльності уповноважених органів.

9. Принцип розподілу відповідальності за організацію планування взаємодії суб'єктів управління щодо забезпечення безпеки й обороноздатності передбачає чітке розмежування управлінських функцій між суб'єктами військового управління у процесі виконання відповідних завдань, у прийнятті й реалізації рішень. Взаємодія у сфері забезпечення національної безпеки й оборони становить собою одночасну діяльність суб'єктів військового управління різного рівня, а умовою ефективності такої взаємодії виступає спеціалізація при виконанні особливих функцій і завдань. Для прикладу можна навести ситуацію, коли згідно зі статтями 7 і 8 Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. за № 2268-VIII з метою забезпечення національної безпеки й відсічі збройної агресії у Донецькій і Луганській областях органи сектору безпеки й оборони, інші державні органи України, їх посадові особи мають здійснювати заходи для відновлення територіальної цілісності держави, а також забезпечувати комплексний розвиток територій і реалізацію відповідно до документів стратегічного оборонного планування заходів зі зміцнення оборонних і безпекових спроможностей України [242]. За цих умов під керівництвом ГШ ЗС України за погодженням з відповідними керівниками залучаються й використовуються сили, засоби, особовий склад ЗС, СБУ, МВС, УДО, ДПС та інших органів сектору безпеки й оборони для виконання спеціальних завдань із забезпечення національної безпеки й обороноздатності країни. При цьому, незважаючи на те, що ГШ є центральним управлінським елементом, сили кожного відомства мають чітко поставити завдання й визначити керівників, які несуть відповідальність за діяльність підпорядкованих їм підрозділів за виконання цих завдань згідно з компетенцією відомства. Саме в такий спосіб і реалізуються засади професіоналізму в управлінні силами й засобами безпеки й оборони.

Окрім наведеного вище, розглядуваний принцип розподілу відповідальності суб'єктів військового управління покликаний убезпечити систему їх взаємодії від відповідальності колективної. Адже остання в оборонному управлінні може виявитися явним фактором слабкості організації, якщо відповідальність кожного учасника команди не збалансована його повноваженнями, а обов'язки – відповідальністю [243]. Крім цього, групова відповідальність знижує ефективність взаємодії, особливо якщо її межі для конкретних посадовців визначені неоднозначно, можуть бути схожими, не відповідати спеціалізованим напрямкам спільної діяльності сил різних органів і відомств. У той же час відповідальність колективна суб'єктів військового управління не виключається за ефективність виконання конкретних завдань і цілей і також залишається одним із внутрішньокорпоративних чинників забезпечення результативності діяльності уповноважених осіб.

З урахуванням активізації співробітництва України з НАТО, ОБСЄ і ЄС у питаннях вирішення актуальних завдань забезпечення національної безпеки й оборони держави використання досвіду зарубіжних фахівців чим далі набуває більшого значення.

10. Принцип використання суб'єктами управління допомоги іноземних партнерів і врахування зарубіжного досвіду у процесі організації взаємодії цих суб'єктів є важливою засадою їх функціональної співпраці. Використання позитивного іноземного досвіду в діяльності всіх структур державного управління традиційно вважається однією із запорук підвищення їх ефективності. Основна мета залучення такого досвіду полягає у вирішенні 2-х завдань: підвищити загальну ефективність національних сил і засобів забезпечення національної безпеки й обороноздатності, а також досягти взаємосумісності з іноземними партнерами й системами розвідки складових сил оборони. Відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня використання допомоги зарубіжних партнерів може відбуватись у таких формах, як отримання безпосередньої допомоги від іноземних експертів (радників) з питань оборони, від експертів Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань

воєнної реформи, від представників військового апарату ЄС, одержання матеріально-фінансової допомоги від закордонних партнерів. Результатом цього є проведення спільних навчань з представниками зарубіжних силових відомств. Так, протягом 2018 р. на території України й на території зарубіжних держав військовослужбовці ЗС та інших силових відомств неодноразово брали участь у військових навчаннях під керівництвом іноземних інструкторів. Так, у жовтні 2018 р. в Норвегії 50 тисяч військових із країн-членів НАТО і партнерів, включаючи Україну, провели навчання «Trident Juncture» з метою налагодження здатності взаємодіяти й захищати мирне населення від потенційних агресорів, [244] під час яких українські військові підрозділи різного фаху здобули важливий досвід взаємодії між собою в режимі бойової обстановки.

Обов'язково слід ураховувати, що не менш значимою формою використання ресурсів зарубіжних партнерів є обмін інформацією, яка становить оперативний інтерес. Така інформація відіграє надзвичайно вагому роль у системі національної безпеки й обороноздатності України. Як зауважує К. С. Бєльський, вона є результатом складного інформаційно-розвідувального процесу, в якому накопичення інформації становить собою початкову й одночасно фундаментальну стадію, за якою логічно йдуть інші – її аналіз, оброблення, використання [245, с. 725]. З урахуванням тієї обставини, що Україна і значна кількість зарубіжних партнерів зіштовхуються зі схожими зовнішніми і внутрішніми загрозами, для нашої держави використання інформаційних ресурсів іноземних партнерів є потужним чинником налагодження ефективної взаємодії суб'єктів військового управління.

11. Принцип належного юридичного забезпечення взаємодії суб'єктів військового управління передбачає створення відповідної системи норм для забезпечення взаємодії складових елементів сектору безпеки й оборони при вирішенні завдань забезпечення державної безпеки й обороноздатності України. У цьому аспекті належне юридичне забезпечення взаємодії має вирішувати декілька важливих завдань, як-от:

– приведення існуючої нормативної бази у відповідність з основними міжнародно-правовими й національними принципамм дотримання прав людини і громадянина;

– забезпечення зв’язку і взаємної відповідності відомчих документів органів сектору безпеки й оборони програмним актам системи національного законодавства з означених питань;

– визначення уніфікованого порядку адміністративно-управлінського контролю за якістю спільної реалізації заходів із забезпечення національної безпеки й обороноздатності країни й деталізація повноважень у взаємодії основних суб’єктів;

– установлення порядку організаційного, фінансово-економічного й гуманітарного забезпечення вказаної взаємодії;

– приведення у відповідність відомчих нормативних актів з програмними документами військово-безпекової взаємодії України з НАТО і Європейським Союзом.

Належне юридичне забезпечення взаємодії суб’єктів військового управління технічно також залежить безпосередньо від техніко-юридичної досконалості відповідних нормативних документів і, зокрема, від специфіки юридичних конструкцій, що становлять собою комплекси правових засобів, які утворюють типізовані моделі, що відповідають різновиду суспільних відносин [246, с. 18]. Для забезпечення національної безпеки й оборони юридична коректність таких конструкцій, як «оперативна обстановка», «загроза», «вторгнення», «військова небезпека», «застосування зброї» та інших, є однією із формальних запорук обґрунтованого їх застосування.

Реалізація принципу належного юридичного (нормативного) забезпечення буде більш ефективною, якщо до його розроблення залучати не тільки фахівців силових відомств, а й представників наукової спільноти, громадськості, іноземних спеціалістів.

12. Принцип недопущення в середовищі суб’єктів забезпечення національної безпеки й оборони корупційних ризиків теж є важливою засадою

налагодження взаємодії суб'єктів військового управління. За Стратегічним оборонним бюлетенем корупція є однією з проблем функціонування сил оборони й забезпечення національної безпеки України. Стратегія національної безпеки України у п. 3.2 визначає корупцію як одну з головних загроз системі національної безпеки й обороноздатності. Підтвердженням цьому є те, що Збройні Сили, як навіть і органи СБУ і МВС України, які призначені протидіяти корупції в державі, часто опиняються в епіцентрі резонансних корупційних скандалів. Найбільше корупційних проявів спостерігається в системі забезпечення військ і сил, у системі державних закупівель для силових структур. Це дуже знижує оперативно-тактичні спроможності сектору безпеки й оборони виконувати покладені на його складові елементи завдання. На рівні адміністрування процесів взаємодії суб'єктів військового управління мають бути вироблені жорстка культура неприйняття корупції і доброчесність усіх учасників процесів оборони й забезпечення національної безпеки – від посадових осіб вищого управлінського рівня до рядових виконавців бойових завдань. Крім цього, у структурі самих складових елементів сектору безпеки й оборони мають наразі бути підрозділи, діяльність яких спрямована на комплексну протидію корупційним ризикам. Приміром, у структурі МО функціонує відділ з питань запобігання й виявлення корупції, який провадить роботу з налагодження системи внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту, із забезпечення ефективності використання фінансових ресурсів і запобігання проявам корупції під час проведення операції Об'єднаних сил [247].

Оскільки взаємодія суб'єктів військового управління в більшості випадків передбачає розвиток та організацію спільних спеціальних заходів, на проведення яких виділяються значні фінансові асигнування, завжди існує потенційний ризик корупційних діянь з боку тих чи інших посадовців. Тому керівникам силових структур слід вести постійну роботу, спрямовану на викорінення корупції серед особового складу, здійснювати постійний контроль за належним використанням наявних сил і засобів.

Зазначені вище принципи в системі адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління в напрямку забезпечення національної безпеки й обороноздатності України є дещо схожими за змістом і пов'язаними між собою. Їх регуляторна ефективність значною мірою визначається їх комплексним практичним втіленням і реалізацією. Із формально-юридичної точки зору заходи адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління містяться в нормативних актах останнього. Проте треба наголосити, що системі національного законодавства України явно бракує нормативного акта, яким регламентувалися б форми і принципи взаємодії суб'єктів військового управління на державному рівні. Вважаємо, що таким оптимальним актом, який установив б правові засади адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління, має бути правовий акт на рівні типового положення про адміністративну взаємодію суб'єктів військового управління України, яке повинно бути затверджено рішенням РНБО. У зв'язку із цим у наступному розділі (підрозділ 4.3) монографічного дослідження ми викладемо проект відповідного нормативно-правового документа.

Висновки до Розділу 3

1. Компетенція суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави становить собою систему передбачених нормативно-правовими актами владних повноважень, якими держава наділяє таких суб'єктів для виконання передбачених законодавством функцій. Компетенція включає в себе значний спектр діяльності, що має на меті убезпечити державу й суспільство від внутрішніх і зовнішніх загроз військового, військово-політичного, військово-економічного характеру, захистити інфраструктуру життєдіяльності соціуму й функціонування владних інституцій від імовірної небезпеки. Основними складовими елементами компетенції суб'єктів військового управління в секторі національної безпеки й забезпечення обороноздатності є предмет відання й повноваження.

2. Пропонується класифікувати компетенцію суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності за такими критеріями:

а) залежно від політико-правового статусу суб'єктів її здійснення варто виокремлювати компетенцію: органів формування державної політики, органів, що координують її реалізацію й органів, що реалізують державну політику;

б) залежно від субординаційного рівня здійснення управлінської компетенції у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності виокремлюється компетенція: на вищому управлінському рівні, на середньому управлінському рівні й на нижчому рівні;

в) залежно від умов і режиму функціонування суб'єктів її здійснення компетенція реалізується: за ординарних умов, а також за умов підвищеної загрози національній безпеці й обороноздатності;

г) залежно від територіально-просторових меж її здійснення суб'єктами військового управління виокремлюється компетенція: загальна – Президента України як Верховного Головнокомандувача; здійснювана на локальному рівні; здійснювана у зоні проведення операції Об'єднаних Сил; місцевого рівня; управлінська компетенція за межами України;

д) залежно від тривалості у часі компетенція поділяється на постійну й часткову;

е) залежно від характеру управлінських рішень, що приймаються суб'єктами військового управління вирізняється компетенція, здійснювана у формі прийняття: загальних управлінських рішень і спеціальних управлінських рішень;

є) залежно від залучення громадськості та інститутів громадянського суспільства існує компетенція: яка реалізується суб'єктами військового управління без взаємодії з інститутами громадянського суспільства і яка здійснюється за умови співпраці з громадськістю й інститутами громадянського суспільства.

3. Оскільки система суб'єктів військового управління за сучасних умов військово-політичної ситуації в Україні здійснює широкий спектр різнопланових завдань, які потребують оперативного вирішення різними силами і засобами різних відомств, важливим є адміністративне урегулювання управлінських відносин між ними. Таке урегулювання здійснюється через видання спеціальних актів військового управління, які відіграють роль зв'язувальної ланки між суб'єктом і об'єктом управління.

4. Акти військового управління являють собою особливий вид актів-документів, які видаються з дотриманням відповідної процедури суб'єктами військового управління в межах їх компетенції, спрямовані на розвиток положень чинного законодавства з метою встановлення, зміни чи скасування (припинення) норм права або правовідносин у сфері національної безпеки й оборони держави і які є обов'язковими для реалізації всіма суб'єктами, на яких вони розраховані.

5. Акти військового управління класифікуються на ті, що виникають у процесі реалізації правотворчих повноважень (нормативно-правові акти), і ті, що виникають у процесі реалізації компетенції з управління військовими силами й засобами (правозастосовні). За своєю формою останні можуть бути усними, письмовими й конклюдентними й видаватись у межах реалізації певної управлінської технології. Більшість правозастосовних актів військового управління, які забезпечують поточний управлінський процес, є усними або конклюдентними. Коли йдеться про послідовне вчинення численних дій, які мають суттєве юридичне значення, акти військового управління видаються в письмовій формі як письмові документи, а в деяких випадках вони можуть видаватися і в електронній формі.

6. Нормативно-правові акти військового управління є специфічним засобом регулювання відносин у сфері оборони й національної безпеки, завдяки яким суб'єкти цього управління транслюють волю держави (правову політику) щодо питань національної безпеки й оборони України. Нормативно-правові акти військового управління створюють, змінюють або скасовують правові

норми з метою впорядкування суспільних відносин у зазначеній царині, причому здійснюють це відповідно до чіткої правової форми. Зазначена категорія актів не може охоплювати абсолютно всю сферу суспільних відносин, пов'язану із забезпеченням національної безпеки й оборони України. Зокрема, такими актами не можна змінювати правовий статус Збройних Сил України та інших військових формувань, здійснювати їх перепідпорядкування, зменшувати законодавчо встановлені стандарти соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, установлювати нові заходи дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності військовослужбовців та ін.

7. Нормативно-правові акти військового управління мають характер підзаконних. Їх предметна спеціалізація полягає в урегулюванні доволі специфічних питань військового управління, спрямованих на деталізацію приписів законів, без підміни й без зміни їх змісту. Нормативно-правовим актам військового управління властиво більш детальне, конкретне і специфічне регламентування, в межах якого може використовуватися більше спеціальної термінології, чіткіше прописуватися адміністративно-правовий статус тих чи інших суб'єктів військового управління, детальніше вказуватися на застосування певних правил і процедур тощо. Також має місце специфіка у використанні методів правового регулювання. Ідеться про органічне поєднання диспозитивного й імперативного методів правової регламентації при безумовному домінуванню останнього.

8. Основною особливістю актів військового управління є те, що вони є юридичною формою концентрації державної волі, спрямованої на вирішення найбільш важливих оборонних і безпекових завдань. Ці акти містять управлінську інформацію, що формується вищим за статусом суб'єктом військового управління й у більшості випадків має форму наказу, що підлягає обов'язковому виконанню. У той же час реалізація акта військового управління передбачає обов'язковість зворотного зв'язку, коли об'єкт цього управління доповідає його суб'єктові про виконання наказу (відповідного завдання),

інформує про ступінь сприйняття управлінської інформації перед її безпосереднім виконанням, а також може заявляти клопотання про уточнення або додаткове роз'яснення потрібної інформації шляхом додаткової вказівки.

9. Регуляторна дія актів військового управління упорядковує управлінський вплив суб'єктів військового управління на об'єкт і структурує зв'язки між ними. Це дозволяє не лише суб'єктам військового управління впливати на об'єкт, але й через зворотний зв'язок сприяє узгодженню управління між військовими підрозділами і керівниками, усуває неузгодженості між управлінськими командами, які видаються різними за ієрархічним рівнем суб'єктами, сприяє забезпеченню законності у діяльності всіх ланок військової організації.

10. Одним із визначальних чинників результативності в реалізації компетенції суб'єктів військового управління є адміністрування їх взаємодії і співробітництва на всіх рівнях Основними формами такого адміністрування є:

– адміністрування міжвідомчої координації суб'єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони;

– забезпечення проведення спеціальних потенційно небезпечних для цивільного населення заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів;

– адміністрування управління розвідувальною діяльністю, утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління, організація і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності;

– сприяння в налагодженні ефективного режиму співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями, державами, які є партнерами у вирішення регіональних і субрегіональних безпекових загроз, з військово-політичними блоками, міжнародними антикорупційними організаціями.

11. Основною формою адміністративної взаємодії субєктів військового управління є координація діяльності спеціальних органів державної безпеки й

забезпечення обороноздатності. Координація становить собоюбезперервну, складну й багатопланову діяльність, що має на меті забезпечення узгодженості дій складових елементів сектору безпеки й оборони, збереження, підтримку й удосконалення форм і методів роботи їх підрозділів для усунення потенційних або явних загроз і чинників національній безпеці й оборонному потенціалу. Адміністрування міжвідомчої координації включає в себе створення: (а) умов для спільного планування діяльності, (б) організаційно-правових основ для розподілу функцій між органами й підрозділами сектору безпеки й оборони, (в) умов для оперативного керівництва (задля оперативного прийняття рішення, видання актів військового управління, ведення обліку, контролю й аналізу).

12. Базовими принципами адміністративної взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності пропонуємо вважати такі принципи: об'єднаного керівництва силами забезпечення національної безпеки й обороноздатності; оперативності; політичної відповідальності перед суспільством за результати діяльності із забезпечення національної безпеки й обороноздатності; планування забезпечення обороноздатності й забезпечення національної безпеки держави; обов'язкового оцінювання безпекового середовища; військово-технічного й фінансового забезпечення взаємодії; урахування стандартів НАТО із забезпечення обороноздатності держави; прогнозування ймовірних негативних наслідків взаємодії; розподілу відповідальності за організацію планування взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки й обороноздатності; використання допомоги зарубіжних партнерів і врахування зарубіжного досвіду; належного юридичного забезпечення взаємодії; недопущення корупційних ризиків у процесі взаємодії.

Результати дослідження, які викладені у розділі 3, відображено у таких публікаціях автора: [169], [170], [173], [177], [185], [200], [222], [223], [225], [231], [234].

РОЗДІЛ 4.
УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

4.1 Зарубіжний досвід функціонування суб'єктів військового управління в аспекті забезпечення національної безпеки і обороноздатності

З огляду на виклики й загрози, що стоять перед вітчизняним сектором безпеки й оборони, а також на активну участь України в європейських і загальносвітових військово-політичних практиках, спрямованих на гарантування миру й безпеки в різних регіонах планети, все більш важливішого значення набуває вивчення й запозичення позитивного зарубіжного досвіду адміністрування діяльності органів, уповноважених забезпечувати державну безпеку й оборону в різних державах. Програмні документи у сфері забезпечення національної безпеки й оборони (Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень) передбачають, що налагодження співпраці із зарубіжними правоохоронними органами й військовими структурами, які підтримують обороноздатність і державну безпеку, є важливими умовами зміцнення національної системи безпеки й гарантування обороноздатності країни. У зв'язку із цим досить важливим видається вивчення зарубіжного досвіду адміністрування діяльності інституцій забезпечення державної безпеки й обороноздатності.

Доктринальне дослідження і систематизоване викладення позитивного досвіду функціонування систем забезпечення національної безпеки й оборони у зарубіжних державах дозволяє вітчизняним спеціалістам вирішити низку важливих завдань науково-прикладного характеру, зокрема:

– розширити теоретичну базу знань про адміністрування національної безпеки й оборони в зарубіжних державах;

– накопичити науково обґрунтований матеріал, який стане в нагоді при реформуванні існуючого сектору безпеки й оборони України в напрямку досягнення організаційно-управлінської й технічної сумісності зі стандартами НАТО, ЄС і держав, які стратегічними партнерами України;

– сприяти напрацюванню найбільш раціональних форм і методів розвитку співробітництва із зарубіжними партнерами стосовно забезпечення регіональної безпеки у східноєвропейському регіоні;

– використовувати відповідну інформацію у процесі нормопроектувальної діяльності;

– здійснювати більш якісну підготовку вітчизняних фахівців, які задіяні у сфері національної безпеки й підтримання обороноздатності;

– прискорити вступ України до НАТО, а також інтеграцію національних оборонних структур до структур ЄС.

З урахуванням пріоритетності євроатлантичної інтеграції України й наближення сектору безпеки й оборони до стандартів НАТО розпочнемо з аналізу досвіду адміністрування діяльності суб'єктів військового управління в державі з найбільш потужним військовим потенціалом у світі – Сполучених Штатах Америки. Існуюча нині адміністративна модель участі суб'єктів військового управління США в гарантуванні національної безпеки є своєрідною, і сформувалась вона впродовж декількох століть під впливом внутрішньополітичних і зовнішньополітичних безпекових чинників. Як зазначають спеціалісти Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, США пройшли всі можливі етапи розвитку системи адміністрування національної безпеки, завжди визнавали власні недоліки й активно працювали над їх усуненням [241, с. 25]. Це дозволило США створити низку можливих прецедентів і прикладів, на які у своїй практиці орієнтуються інші країни.

У спеціальній термінології, якою оперують фахівці військового управління й національної безпеки США, категорія «національна безпека» не має чітко визначеного змісту й асоціюється з такими поняттями, як «військова могутність», «оборонний потенціал», «військові можливості». Відповідно, й чіткого розмежування між поняттями «військові» органи» й «органи національної безпеки» не існує. Згідно з положеннями, які містяться у Стратегії національної безпеки США (2010 р.), національна безпека трактується як стан упевненості більшості населення держави в її військовій могутності і проведення ефективної політики для запобігання використання сили ворогами США [248]. Таке формулювання не включає в себе інституційний компонент і має загальноабстрактний характер.

У питаннях забезпечення національної безпеки й оборони урядові структури США завжди намагались адмініструвати відповідні процеси на підставі координації всіх силових та оборонних органів, відомств і наявних сил. Керівною й об'єднуючою ланкою в системі військового управління США є Президент держави і його виконавчий офіс. Президентові безпосередньо підпорядковується Рада національної безпеки США (РНБ) й Головне розвідувальне управління, що перебуває в оперативному підпорядкуванні РНБ. Рада національної безпеки складається з комітетів та управлінь, які органічно входять у структуру Білого дому. При цьому через кабінет президента глава держави на стратегічному рівні паралельно здійснює управління Міністерством оборони США й Міністерством національної безпеки США, структури яких вважаються різновидом збройних сил. Найбільш впливовою особою в американському уряді після глави держави є міністр оборони, який керує Об'єднаним комітетом начальників штабів родів військ на чолі з начальником цього Комітету. Президент і міністр оборони утворюють разом специфічний орган військового управління, якому не існує аналогів у світовій практиці, – Військове командування нації (National Command Authority). Цьому ситуативному органу надано право разом з Конгресом США приймати найважливіші рішення у сфері забезпечення оборони й національної безпеки аж

до застосування ядерної зброї. Збройні сили країни поділяються на 5 видів – військово-морські, повітряні, морська піхота, берегова охорона і, як вже зазначалося і Міністерство національної безпеки.

Привертає увагу те, що у важливим елементом системи військового управління США є також Національна гвардія – військова структура правоохоронного призначення, яка виконує завдання із забезпечення національної безпеки країни й активується губернаторами штатів у надзвичайних ситуаціях (при масових заворушеннях, захопленні заручників, охороні важливих об'єктів інфраструктури). Національна гвардія в мирний час має подвійне підпорядкування, а її частини дислокуються у всіх штатах.

Адміністрування суб'єктів військового управління США розраховане на 2 основні адміністративно-правові режими – мирний час і воєнний час. Це безпосередньо відбивається на функціонуванні структурних елементів збройних сил. Так, Берегова охорона США в мирний час знаходиться під керівництвом Міністерства національної безпеки, а у воєнний час за рішенням президента США передається під командування ВМС або під керівництво Об'єднаних командувань Збройних Сил США. У разі оголошення мобілізації підрозділи Національної гвардії переходять у підпорядкування Президенту США й міністру оборони. За територією держави розташовані Об'єднані командування Збройних Сил США (Європейське командування, Африканське командування у м. Штутгардт – ФРН), які за командою будуть виконувати військові дії із захисту інтересів національної безпеки США.

Сполучені Штати Америки, так би мовити, є рекордсменом по кількості розвідувальних органів, яких офіційно в державі налічується 12 з урахуванням розвідувальних управлінь армії США, а саме: Розвідувальне управління Міністерства оборони, Національне управління військово-космічної розвідки, Агентство національно безпеки, Національне агентство геопросторової розвідки, Загальне розвідувальне управління армії, Розвідувальні управління ВПС, ВМФ, Розвідувальне управління Корпусу морської піхоти, Управління розвідки й контррозвідки Міністерства енергетики, Управління розвідки та

аналізу Міністерства фінансів, Центральне розвідувальне управління (ЦРУ). Уся їх діяльність проходить безпосередньо в тісній взаємодії з Міністерством оборони США. Для американської системи адміністрування суб'єктів військового управління є традиційною постійна діяльність з реформування управлінських основ взаємодії силових відомств, а також реорганізація їх організаційно-функціонального апарату відповідно до військово-політичних реалій сьогодення.

Канада, як північний сусід США і важливий контрибутор міжнародної безпеки, теж має одну з найбільш ефективних систем управління військовою безпекою, яка має свої специфічні риси. По-перше, в основу системи адміністрування діяльності суб'єктів військового управління закладено принцип постійної підтримки армії на високому рівні боєготовності і її використання як важеля для досягнення цілей зовнішньої політики [249]. По-друге, як і в США, у Канаді немає чіткого розмежування категорій «оборона держави» й «національна безпека», а тому будь-яка загроза безпеці держави є сигналом тривоги для всієї воєнної організації. По-третє, канадська модель розбудови оборони й національної безпеки спирається на налагодження взаємодії військово-мілітарного сектору й цивільного секторів народного господарства. Так, військові керівники не займаються формуваннями ресурсної бази армії, проведенням спеціальних наукових досліджень безпекового середовища й виконанням схожих функцій. Цей сегмент роботи делегується цивільним структурам, які працюють на контрактних засадах з оборонним відомством. По-четверте, основними завданнями Збройних сил Канади є забезпечення безпеки громадян на національній території й захист Північної Америки в партнерстві зі США. П'ята особливість полягає в тому, що ця країна застосовує загальноурядовий підхід до адміністративного керівництва збройними підрозділами: військові діють не одноособово, а в партнерстві з усіма міністерствами уряду.

Військова організація Канади складається з Королівського канадського флоту, Канадської сухопутної армії, Королівських канадських ВПС, які

підпорядковані Міністерству державної оборони й мають власні командні штаби. Формально ж головним суб'єктом управління армією Канади є Британська королева, від імені якої формально командувачем армії є генерал-губернатор, якого призначає монарша особа. А фактично, верховне управління армією здійснює глава канадського уряду. Спеціальні підрозділи збройних сил Канади під керівництвом уряду уповноважені протидіяти всім можливим проявам тероризму як у межах території держави, так і поза її межами. З урахуванням тієї обставини, що Канада не має ворожо налаштованих держав-сусідів, основним об'єктом адміністрування діяльності військової організації є підготовка військовослужбовців до участі в гуманітарних місіях та навчаннях і до постійного моніторингу ступеня зовнішньої загрози, в тому числі й терористичної. На сьогодні канадська система оборони й національної безпеки вважається еталоном в аспекті чіткості і стабільності функціонування всіх структурних ланок, підрозділів та елементів.

Поряд з державами американського континенту потребує особливої уваги відповідний досвід розвинених держав Європи. З огляду на пріоритетність євроінтеграційних прагнень для розвитку національної державності України для вітчизняних фахівців безцінним є вивчення практики адміністрування діяльності суб'єктів військового управління держав ЄС в аспекті забезпечення національної безпеки й оборони. Зазначимо, що національні моделі функціонування системи суб'єктів військового управління держав-членів ЄС є різними й характеризуються власними історико-національними особливостями. Оскільки, основними державами-партнерами ЄС для України є Польща, Чехія, Німеччина, Франція й Італія, вважаємо доцільним акцентувати увагу на досвіді управлінського застосування військового потенціалу вказаних держав для забезпечення національної безпеки й оборони. Окрім зазначених, висвітлимо досвід діяльності суб'єктів військового управління й деяких інших європейських держав.

Республіка Польща за останнє десятиліття досягла значних успіхів у налагодженні менеджменту військово-безпекової діяльності. Адміністрування

функціонування суб'єктів військового управління у контексті забезпечення національної безпеки здійснюється шляхом реалізації 2-х напрямів державної політики – стратегічного керівництва обороною республіки й Системою антикризового реагування. Обидва вони здійснюються в межах «Політико-стратегічного плану оборони Республіки Польща», який регламентує головні завдання та функціональні обов'язки всіх державних установ щодо забезпечення національної безпеки й оборони країн [250, с. 61]. За останні двадцять сім років у Польщі приймалося декілька стратегічних документів із зазначених питань. На сьогодні є чинною Стратегія національної безпеки Республіки Польща, прийнята й затверджена Радою міністрів у 2014 р. [251] Документ передбачає такі основні пріоритети забезпечення національної безпеки, як-то: (а) створення безпечного середовища для громадян, (б) підтримка оборонних стратегічних партнерів у реагуванні на загрози за межами кордонів їх держав, (в) оборонна підтримка НАТО, (г) підвищення ефективності регулювання ООН в галузі контролю над озброєннями та роззброєнням, (д) підтримання ОБСЄ на європейському рівні.

Найвищими за статусом суб'єктами військового управління є Президент Польщі, Рада міністрів, Комітет Ради міністрів з питань оборони, Рада національної безпеки, Міністерство національної оборони, Генеральний штаб Війська Польського, Генеральне командування видів збройних сил, Оперативні командування видів збройних сил. Міністерство оборони має особливий статус, адже через нього Президент республіки здійснює керівництво військовою організацією держави. Міністерство виконує широкий спектр функцій щодо вирішення військово-оборонних завдань і завдань у сфері національної безпеки, має уповноваження брати на себе керівництво місцевими органами виконавчої влади з питань обороноздатності держави в мирний та в особливий період, а також налагоджувати взаємодію інститутів державних і громадянського суспільства в питаннях національної безпеки й оборони.

Особливістю сучасної системи адміністрування національної безпеки й оборони Польщі є те, що завдання щодо відвернення військових загроз і загроз

національній безпеці є безпосереднім обов'язком вищого політичного керівництва держави і спеціалізованих органів, між якими існує чіткий адміністративно-управлінський зв'язок. Відповідно до Стратегії національної безпеки після глави держави й уряду збройні сили є основним органом протидії загрозам національної безпеки, який входить до головної підсистеми управління національною безпекою у випадку воєнної загрози. За значимістю за ними йде Бюро національної безпеки, яке у співпраці з оборонним відомством має оперативно реагувати на виклики в особливий період. У мирний період питаннями безпеки й підтримання готовності опікується урядовий центр безпеки.

У сусідній Чехії система органів військового управління, які беруть участь у забезпечення національної безпеки й обороноздатності, має певну специфіку. Оскільки Чехія є парламентсько-президентською республікою, більшість рішень її Президента скріплюються печаткою глави уряду. Президент є верховним головнокомандувачем збройних сил і керує Військовою канцелярією президента Чеської Республіки. Основним суб'єктом військового управління є Міністерство оборони. Збройні сили є нечисленними і складаються із сухопутних, повітряних військ, військ спеціального призначення, сил підтримки й навчання. Пріоритетом для армії цієї Республіки є забезпечення регіональної безпеки в Європі, захист територіальної цілісності й державного суверенітету.

Уряд Чехії безпосередньо керує Чеською Службою безпеки й інформації (Bezpečnostní informační služba) – спеціальним органом, що підтримує державну безпеку й виконує розвідувальні завдання. До компетенції цієї Служби входить контррозвідка, протидія шпіонажу й тероризму [252]. Система органів військового управління в Чехії в особі збройних сил підпорядковується президентові як главі держави, органи державної безпеки – уряду, і всі є підконтрольними парламенту.

На сьогодні ФРН, так би мовити, є політичним і економічним локомотивом ЄС. На території держави сконцентровано значна кількість фінансових центрів,

промислових кластерів глобального загальноєвропейського значення. На Німеччину припадає 30% економічної потужності ЄС, а за рівнем ВВП держава тривалий час входить до п'ятірки світових лідерів [253]. Беручи до уваги важливість збереження таких показників і в подальшому, держава докладає максимум адміністративних зусиль для забезпечення державного суверенітету, державної безпеки, внутрішньої стабільності і правопорядку.

Перед безпосереднім аналізом діяльності суб'єктів військового управління у напрямку забезпечення національної безпеки відзначимо, що історично політика Німеччини у царині безпеки ґрунтувалася на пріоритеті забезпечення національних інтересів німців з урахуванням геополітичної обстановки у світі. Крім цього, її стратегічними цілями було також захист загальноєвропейських цінностей ЄС, зміцнення військово-політичного союзу із США, залучення східноєвропейських держав до реалізації політики колективної регіональної безпеки, захист світового економічного порядку.

Основними засадами організації системи адміністрування діяльності суб'єктів військового управління, що забезпечують національну безпеку, є диференціація розвідувальної, контррозвідувальної й поліцейської діяльності, чітка нормативна регламентація компетенції кожного органу, чіткий субординаційним механізм координації структур військового управління. Окрім цього, зазначимо, що Німеччина традиційно є державою так званої поліцейської традиції, де на поліцейські структури суспільство покладає значні сподівання. Не випадково в загальнофедеральній конституції Німеччини (Основний Закон ФРН) 1949 р. декілька разів зустрічається термін «поліція» й закріплені засади правового статусу кримінальної поліції, яка має широкий спектр функцій із забезпечення національної безпеки й відвернення внутрішніх загроз обороноздатності [254]. Для недопущення небезпеки, яка загрожує підвалинам конституційного ладу ФРН або одній із її земель, федеральний уряд може використати збройні сили для підтримання поліції й федеральної прикордонної охорони з метою протидії загрозам національній безпеці, крім того, передбачено спеціальний порядок адміністративного підпорядкування

цьому уряду сил безпеки землі, якій загрожує небезпека і вона сама власними силами не в змозі впоратися з небезпекою.

Визначальною особливістю системи адміністрування національної безпеки й оборони у ФРН є те, що її приватні компанії й корпорації, яким законодавством дозволено мати власні служби безпеки, зобов'язані брати участь у протидії різного роду загрозам державній безпеці і стабільності. Це розглядається як своєрідна форма соціальної відповідальності бізнесу для розвитку, якого держава створює максимально сприятливі умови.

Сьогодні систему органів, які забезпечують безпеку й обороноздатність Німеччини складають: (а) розвідувальні органи (федеральна розвідувальна служба й відомство розвідки бундесверу), (б) органи контррозвідки (відомство з охорони Конституції, відомство з охорони Конституції в землях, воєнна контррозвідка, спеціальні підрозділи і групи прикордонної охорони МВС), (в) особливі формування Відомства кримінальної поліції у федерації й землях, (г) служби безпеки Міністерства економіки, інших міністерств, крупних компаній і фірм. Окрім цього, збройні сили (Бундесвер) також виконують низку функцій, спрямованих на забезпечення не лише обороноздатності держави, а й національної безпеки. Головними суб'єктами управлінського адміністрування їх діяльності є Федеральний Канцлер, Федеральна Рада безпека, Міністерство оборони, штаб-квартира Федерального відомства кримінальної поліції. Контроль за військовою організацією здійснюють декілька інституцій: (а) уповноважений з координації діяльності спеціальних служб, (б) Комітет статс-секретарів у справах секретних служб і безпеки, (в) федеральний уповноважений із захисту даних осіб, (г) Постійний міжвідомчий комітет з питань безпеки у спецслужбах, (д) відомчі комітети й відділи в МВС і Міністерства оборони. Система адміністрування діяльності суб'єктів військового управління у напрямку забезпечення національної безпеки й обороноздатності довела свою ефективність і стала гарантією успішного вирішення завдань внутрішнього й зовнішнього розвитку держави.

Сусідня Німеччині Франція теж має власну традицію адміністрування органів військового управління як суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності. Система забезпечення національної безпеки й підтримання обороноздатності в цій країні є відносно консервативною, але багатоступеневою. Це пояснюється наступним: по-перше, республіканські органи забезпечення державної безпеки в основному сформувалися ще в позаминулому столітті й зараз становлять собою змішану модель військово-поліцейської діяльності; по-друге, основу правової регламентації забезпечення безпеки Франції складає Ордонанс (1959 р.) «Про національну оборону»; по-третє, значна частина діяльності органів, уповноважених забезпечувати безпеку й обороноздатність республіки спрямована на прогнозування можливих ситуацій і загроз, що вказує на превентивну спрямованість системи оборонного планування й забезпечення державної безпеки.

На сьогодні підвалини політики з національної безпеки й оборони формулюються у «Білій книзі з оборони», яка видається з 1994 р. Згідно з цим документом основними загрозами національній безпеці Франції є тероризм, регіональний і національний екстремізм, торгівля наркотиками, неконтрольоване поширення інформації. Протидія зазначеним негативним явищам здійснюється з метою захисту 3-х груп національних інтересів республіки – життєво важливих інтересів, стратегічних інтересів та інтересів, пов'язаних зі статусом Франції як світової держави [255].

Збройні сили Франції й розвідувальні органи функціонують у відповідності з Кодексом оборони 2000 р. Структурно вони складаються із Сухопутних військ (включають у себе морські з'єднання, Іноземний легіон, легку авіацію), Національного військового флоту (включаючи повітряні сили на флоті), Військово-повітряні сили (включаючи сили протиповітряної оборони), Національної жандармерії Франції (виконує поліцейські функції в невеликих за чисельністю містах і функції військової поліції), Медичної служби Збройних сил Франції. Кожен різновид Збройних сил керується штабом армії, який підпорядкований уряду.

Розвідувальні органи Франції становлять собою досить розгалужену систему інституцій, що охоплює: Директорат безпеки й оборони (військова контррозвідка), Генеральний директорат зовнішньої безпеки, Управлінням військової розвідки, Головне управління внутрішньої розвідки. Комплектуються зазначені органи розвідки як офіцерами-військовослужбовцями, так і цивільними особами. Спектр завдань розвідувальної організації Франції є доволі широким. Це збирання й систематизація інформаційних даних з метою оперативного відвернення загроз національній безпеці, врегулювання кризових ситуацій, конфліктів різного характеру й загроз, інформування вищих посадових осіб держави про найбільш актуальні питання військової готовності й національної безпеки держави [256, с. 160]. В основі функціонування розвідувальних служб Франції лежить імовірне прогнозування загроз задля вчасного реагування на них. В останні роки в країні спостерігається тенденція до збільшення штатної чисельності розвідувальних служби й розширення кошторису їх утримання [257].

Викликає певний професійний інтерес адміністрування діяльності суб'єктів військового управління в напрямку забезпечення національної безпеки й оборони досвід Італії. Правові засади адміністрування діяльності суб'єктів військового управління визначені здебільшого в Конституції Італії, Концепції національної безпеки і в «Білій книзі з питань оборони» (2002 р.) [258]. Діяльність органів військового управління цієї держави має своїм пріоритетом раціоналізацію своєї зовнішньої політики, зміцнення міжнародної безпеки, безпеку зони ЄС, активне сприяння НАТО в діяльності блоку. Найбільш нагальні цілі для суб'єктів військового управління Італії полягають у розширенні ЄС у східноєвропейській зоні, забезпечення стабільності на Балканах, контроль над міграційними потоками в Середземномор'ї [259].

Система суб'єктів військового управління Італії є розгалуженою. Італійська модель забезпечення національної безпеки й обороноздатності країни представлена системою державних органів та установ, здійснюючих управління розвідувальними службами, які мають узагальнену назву – Система

інформації для безпеки республіки (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica). До структури цієї системи входять: Голова Ради міністрів Італії, який відповідальний за злагоджене функціонування Міжвідомчого комітету з безпеки республіки, Урядовий уповноважений з питань безпеки республіки, Департамент інформації й безпеки, Агентство зовнішньої інформації й безпеки, Агентство внутрішньої інформації й безпеки. Проте розвідувальний потенціал держави не обмежується зазначеними установами. Військову розвідку координує Генеральний штаб в особі Міжвідомчого розвідувального центру 2-го Відділу безпеки й інформації. Цей орган здійснює координацію діяльності військових розвідувальних органів, містить у своєму складі оперативно-ситуаційну інформаційну службу, основним завданням якої є інформаційне забезпечення збройних сил Італії, збір інформації військово-технічного характеру, коригування діяльності військової поліції тощо [260, с.85].

Головним органом військового управління є Міністерство оборони Італії, яке здійснює управління всіма підрозділами збройних сил (Forze Armate Italiane). Окрім Міністерства існує координаційний орган – Вища рада збройних сил і Генеральний штаб збройних сил. Військова організації держави складається із класичних сухопутних, військово-морських і повітряних сил. Особливістю системи військового управління країни є існування лінійно-територіального командування, коли види військ підпорядковуються власному командуванню й одночасно органам командування територіального. У цілому ж основне завдання різновидів військ щодо національної безпеки – забезпечення опору збройній агресії, захист недоторканності державних кордонів і суверенітету держави. Привертає увага специфіка компетенції карабінерів – особливого сегменту військової організації держави, який із 2000 р. офіційно є різновидом збройних сил [261]. Карабінери виконують низку специфічних функцій, що полягають у здійсненні слідчо-криміналістичних, оперативно-розшукових, спеціальних дій і функцій, в охороні глави держави і членів уряду, і стратегічно важливих об’єктів забезпечення обороноздатності держави, охороні судів і місць позбавлення волі. Вони мають подвійне

підпорядкування: адміністрування їх діяльності здійснюється Міністерством оборони у військових питаннях і Міністерством внутрішніх справ – у питаннях протидії злочинності й забезпечення правопорядку. Оперативне керівництво цією військовою організацією здійснює Генеральне командування карабінерів, якому підпорядковуються командування міжрегіональні, регіональні й окремих груп. Як бачимо, італійська модель системи суб'єктів військового управління, які відповідають за забезпечення державної безпеки й високий рівень обороноздатності держави, є багатоступеневою й характеризується наявністю багатьох органів і служб, виконуючих покладені на них функції.

Своєрідну модель адміністрування національної безпеки й оборони суб'єктами військового управління має Велика Британія. В організаційно-функціональному вимірі її система забезпечення державної безпеки й підтримання обороноздатності складається з Королівських збройних сил і розвідувальних органів, які мають власні назви й історію формування (Таємна служба розвідки, Воєнна розвідка, Державне відомство британської розвідки MI 15т.д.). Формально головнокомандувачем армії є монарша особа. Армія має класичну трьохелементну структуру – сухопутні війська, військово-морський флот і повітряні сили. Проте з науково-практичної точки зору цікавою постає така особливість: Міністерство оборони Сполученого Королівства, як головний суб'єкт військового управління, не лише розпоряджається коштами на потреби війська, а й фінансує з власного кошторису специфічну цивільну структуру – Дорадчий комітет оборони, преси й телерадіомовлення (The Defence, Press & Broadcasting Advisory Committee). Для більшості держав світу, на відміну від Англії, не є характерним, щоб Міністерство оборони фінансувало та керувало цивільною структурою, яка переймається питаннями свободи інформації. Основним завданням цього Комітету є створення балансу між належним рівнем забезпечення секретності інформації, з одного боку, і свободою слова і правом на інформацію – з другого [262, с. 30]. Цього вимагають консервативні традиції стійкого демократичного державного устрою й ціннісного ставлення суспільства до свободи слова і свободи інформації.

Традиційно інформаційна безпека вважається у Британії фундаментом системи національної безпеки й оборони. Головною адміністративною формою роботи розглядуваного Комітету є надання рекомендацій для засобів масової інформації (ЗМІ) про те, які дані можна поширювати, а які ні. Як правило, ЗМІ прислухаються до рекомендацій цього органу, бо інакше за посередництва судового рішення розповсюджувати інформацію може бути заборонено. Це говорить, що англійська модель діяльності суб'єктів військового управління в напрямку забезпечення національної безпеки й оборони передбачає управління цивільними структурами з невійськовими функціями, що стосуються тих чи інших аспектів національної безпеки.

У Швейцарії розглядувана нами система органів військового управління теж має свою специфіку. Швейцарська модель адміністрування діяльності суб'єктів військового управління по забезпеченню національної безпеки й оборони характеризується своєрідністю. Збройні сили цієї держави функціонують у межах так званого поліцейського типу, а основне призначення армії полягає в забезпеченні загальної безпеки й підтримки оборонного потенціалу країни. У Швейцарії такі правові категорії, як «обороноздатність» і «національна безпека», практично не різняться між собою. Не випадково оборонне відомство має назву «Департамент оборони, захисту населення і спорту». З огляду на відносну малочисельність війська цієї країни (5000 осіб постійного кадрового складу) основна увага приділяється не методології управління силами й засобами, а військовій підготовці кожного громадянина чоловічої статі. Програма військової підготовки будь-якого військового ґрунтується на постулаті: обороноздатність і державна безпека – це одне й те ж. У збройних силах держави ведеться постійна робота з резервістами, метою якої є те, що в разі збройної агресії Швейцарська Конфедерація здатна розгорнути протягом півдоби 650-тисячну, а у дві доби – 1,7-мільйонну армію [263]. Традиційною є практика, що після закінчення служби держава віддає бійцю особисту зброю з 2-ма повними магазинами, набір їжі, 3 комплекти форми на всі пори року, спорядження, бронежилет і каску, з яким він і повертається

додому. Таким чином, кожен швейцарець у будь-який момент може стати до захисту держави від зовнішнього ворога. Швейцарська модель адміністрування суб'єктів військового управління передбачає повну взаємодію військової організації з суспільством, яке цінує й поважає армію.

Вважаємо за необхідне зупинитися на досвіді діяльності суб'єктів військового управління одного з найголовніших партнерів України – Грузії. На сьогодні суб'єкти військового управління цієї держави функціонують у напрямку забезпечення національної безпеки й оборони згідно з чинною Концепцією національної безпеки Грузії (від 21 грудня 2011 р.) [264]. Згідно із цим документом основні загрози національній безпеці становлять: окупація окремих територій Грузії, корупція, економічні ризики, тероризм, кібербезпека, загрози інформаційній безпеці, енергетичній безпеці, екологічній безпеці, організована транснаціональна злочинність, демографічний спад, проблематика інтеграції етнічних меншин у політичне, економічне й соціальне життя країни через незнання грузинської мови та ін. Діяльність суб'єктів військового управління є первиною й головною умовою забезпечення національної безпеки й оборони. Основним органом військового управління у Грузії, який відповідає за гарантування державної безпеки є Міністерство оборони Грузії й Міністерство внутрішніх справ Грузії, якому підпорядковується Держане агентство безпеки й Контртерористичний центр [265]. Підрозділи МО й МВС діють у чіткій координації між собою. Залучення збройних сил до виконання завдань національної безпеки в мирний час не передбачено, але в разі необхідності військові підрозділи можуть бути застосовані з метою відвернення загрози військового вторгнення, загрози суверенітету й територіальній цілісності держави. У Грузії станом на сьогодні ведеться робота, спрямована на реформування організаційно-правового механізму адміністрування діяльності силового блоку для забезпечення національної безпеки й оборони.

З урахуванням тієї обставини, що в сучасному світі значно зміцнюються геополітичні позиції азіатських держав існує об'єктивна й нагальна потреба в аналізі досвіду забезпечення національної безпеки суб'єктами військового

управління цих держав. Система адміністрування національної безпеки й оборони розвинених країн Азії розпочала формуватись у другій половині XX ст. Це було пов'язано з тим, що більшість держав азіатського регіону вийшли з-під колоніальної залежності після Другої світової війни, стали на шлях самостійного будівництва, остаточно визначилися з політичним устроєм і пріоритетами зовнішньополітичного розвитку. Незважаючи на значну різницю в територіях, в азіатському регіоні виокремилися 2 геополітичні лідери – Японія і КНР [266, с. 65].

Система забезпечення державної безпеки й оборони сучасної Японії почала створюватися після капітуляції держави у Другій світовій війні. Структури, які опікувались державної безпекою Японії до 1945 р., були розпущені. Офіційно держава не має національних збройних сил, що закріплено на конституційному рівні. Проте в її інституційному апараті функціонує Міністерство оборони Японії, яке адмініструє діяльність Сил Самооборони держави (фактично ж останні виконують функції Збройних Сил хоча офіційно військом не йменуються). Показово, що службовці Сил Самооборони не мають статусу військовослужбовців і формально вважаються службовцями державними. Органами оперативного управління силами оборони є командування округів, яких у Японії нараховується 5 (п'ять). Командувачі цих округів підпорядковуються прем'єр-міністру держави, який відповідальний за вирішення питань у сфері національної безпеки й оборони.

Сили Самооборони складаються з тріади основних елементів – сил сухопутних, морських і повітряних [267]. Сухопутні сили сформовані з 12 звичайних (піхотних) дивізій і однієї танкової, 2-х змішаних бригад, 4-х особливих (артилерійських) груп, 8-х особливих (протиповітряних) груп, однієї десантної бригади, однієї танкової групи, однієї вертолітної бригади. На озброєнні сухопутних сил є танки, 730 бронетранспортерів, важкі гармати, протитанкові й бойові вертольоти. Морські сили мають у розпорядженні ескортні кораблі, підводні човни, бойові кораблі, патрульні протикорабельні літаки, патрульні вертольоти. Повітряні сили озброєні здебільшого

американськими бойовими літаками й наземною інфраструктурою забезпечення. За розрахунками спеціалістів система адміністрування оборони Японії спрямована на оперативне відвернення морської, сухопутної й повітряної загрози вторгнення й порушення державного кордону. Оскільки Японія є острівною державою, наявного її оборонного потенціалу достатньо для виконання відповідних завдань.

Ураховуючи тісні інтеграційні зв'язки системами оборони й забезпечення національної безпеки, підкреслимо, що система служб безпеки держави є більш складною й багатогранною порівняно із системою оборони. Це пояснюється тим, що Японія, як однин зі світових лідерів інноваційного ринку технологій, концентрує великий обсяг інтелектуального потенціалу й володіє значним обсягом зовнішньоекономічних зв'язків. Саме тому соціальна, безпекова й виробнича інфраструктура цієї країни є об'єктом особливої уваги іноземних спецслужб.

Є сенс зазначити, що система адміністрування забезпечення національної безпеки Японії розбудовувалася під загальним керівництвом фахівців із США. Організаційно-функціональна структура органів державної безпеки є досить складною і включає в себе значну кількість органів і служб. Без перебільшення можна стверджувати, що Японія є азіатським лідером за числом розвідувальних органів. Лише офіційно в системі забезпечення національної безпеки функціонують: Розвідувальний відділ Управління державної оборони, Штаб розвідки Управління державної оборони, Органи військової контррозвідки, Інформаційна радіорозвідка, Управління розвідки й аналізу при Міністерстві закордонних справ, Управління розвідки Сухопутних сил, Управління розвідки Повітряних сил самооборони, Оперативна розвідувальна команда Морських сил самооборони [268]. Крім того, до органів забезпечення національної безпеки належить Інформаційно-дослідницьке бюро при кабінеті міністрів (аналітичний підрозділ, який концентрує й опрацьовує найважливішу інформацію, що становить розвідувальний інтерес), Японський науково-технічний центр (орган протидії промисловому шпіонажу, науково-технічної

розвідки), Управління розслідувань громадської безпеки при Міністерстві юстиції, Імміграційне управління при Міністерстві юстиції, Головне поліцейське управління, Бюро безпеки Державного поліцейського агентства. У цілому ж адміністрування системи забезпечення національної безпеки Японії вирізняється ефективністю і відповідає інтересам держави в азіатському регіоні.

Поряд з Японією безперечним геополітичним і економічним, так би мовити, «важковаговиком» Азії є Китайська Народна Республіка, яка за останні 20 років стала однією із найпотужніших держав усього світу з військово-політичної точки зору. Підтвердженням цьому свідчить той факт, що сьогоднішній Китай є одним зі світових лідерів по витратах на оборону й національну безпеку. Якщо в 1991 р. на оборону Республіка витрачала 3,92 млрд дол. США, то через 10 років ця цифра збільшилася вчетверо[269]. Із 2007 р. Китай вийшов на другу позицію у світі за обсягами бюджетних асигнувань на оборону. У 2018 р. оборонні видатки склали 84,9 млрд дол., що є найбільшою цифрою після США [270].

За останні роки в Китаї сформувалася власна національна модель адміністрування національної безпеки й оборони, яка є ефективною, оригінальною і яку навряд може запозичити інша держава. Правовим підґрунтям адміністрування забезпечення національної безпеки й підтримання високого рівня обороноздатності країни є Закони КНР «Про державну оборону» (1997 р.), «Про національну оборону» (2002 р.), «Всезагальна концепція національної безпеки Китаю» (2009 р.), відомчі документи й інструкції [271, с. 413]. Серед перелічених актів Закон КНР «Про Державну оборону» 1991 р. є найважливішим, адже він визначив повноваження державних органів у сфері національної безпеки і закріпив основні адміністративно-правові форми взаємодії суб’єктів військового управління при виконанні намічених завдань (зокрема, створення спільних координаційних нарад військових і цивільних органів, співробітництво військових відомств тощо). Як зазначає В. Ліпкан, незважаючи на те, що сучасний Китай є мирною державою, значна увага

приділяється нею мобілізаційній роботі, налагодженню максимального ступеня військово-оперативних можливостей по переходу (за необхідності) з мирного на воєнний стан [272]. При цьому сучасна система забезпечення національної безпеки Китаю розвивається шляхом інтенсифікації технічної досконалості засобів озброєння, а також підготовки висококваліфікованого особового складу військового управління.

Основним суб'єктами військового управління, до компетенції яких належить керівництво силами безпеки й оборони Республіки, є Міністерство державної безпеки КНР і Центральна військова рада КНР. У корпоративних актах зазначених органів міститься перелік потенційних небезпек і загроз державній безпеці, а також наведено їх характеристику.

Наявній моделі адміністрування національної безпеки КНР притаманні такі характерні ознаки:

а) у державі на формально-юридичному рівні не існує уніфікованої концепції національної безпеки й оборони. Пріоритети в зазначеній царині визначаються політичними програмними документами – рішеннями з'їздів правлячої комуністичної партії, постановами пленумів, документами Центральної військової комісії Центрального Комітету партії, Центральної військової ради і Державної ради КНР. Офіційне викладення базових засад основних питань національної безпеки міститься у виданні Державної Ради КНР під назвою «Національна оборона Китайської Народної Республіки» [273];

б) національна модель забезпечення державної безпеки й оборони не передбачає залучення іноземних партнерів або союзників, розрахунок робиться виключно на власний потенціал, на використання всіх можливостей для захисту національних інтересів, проведення незалежної зовнішньої політики, неучасть у військово-політичних блоках;

в) у Китаї постулатом адміністрування національної безпеки й оборони є те, що національна безпека визначається економічною, науково-технічною, суспільно-моральною могутністю, а також військовими можливостями і внутрішньополітичною стабільністю. Найважливіша роль відводиться

промислово-економічному потенціалу держави, залучення іноземних інвестицій та інвестування в зарубіжні держави, що робить військову конфронтацію з Китаєм невигідною і сприяє добросусідству;

г) більш вагомою безпековою гарантією стабільності для Китаю є недопущення локальної війни в азіатському регіоні, а у разі загрози її розв'язання – щонайшвидше реагування національних збройних сил і придушення ймовірної небезпеки. Задля цього збройні сили покликані постійно підвищувати свою маневреність, вишкіл і вдосконалювати військовий менеджмент;

д) забезпечення системи національної безпеки й обороноздатності КНР характеризується значним впливом офіційної державної комуністичної ідеології на управління силами безпеки й оборони. Особливо це віддзеркалюється на кадровій роботі з офіцерами безпеки й військовослужбовцями, які повинні мати належний рівень політичної обізнаності для прийняття правильних рішень під час виконання професійних обов'язків. Таким чином досягається стан, коли в мирний час армія не повинна змінювати свій колір, а у військовий час змогла б перемогти ворога.

Поряд із зазначеним вважаємо за доцільне зробити певний акцент також на специфіці адміністрування забезпечення національної безпеки й обороноздатності однієї з найбільш економічно розвинених держав Азіатського регіону – Південній Кореї. Історично Південна Корея є одним з найголовніших союзників США в Азії. Після війни з Північною Кореєю в 1953 р., коли питаннями зовнішньої оборони держави формально опікувалась ООН, Південна Корея і США підписали двосторонню угоду про взаємну оборону. Після цього формування власного сектору безпеки й оборони цієї країни відбувалося фактично фахівцями США. У листопаді 1954 р. Південна Корея і США підписали Угоду про військову й економічну допомогу, згідно з якою тодішні оперативні командні повноваження було замінено повноваженнями оперативного управління [274]. Пізніше (в 70-х роках) остаточно було сформовано спільну із США політику безпеки й обороноздатності. Її сутність

полягає в тому, що Південна Корея утримується від прийняття самостійних стратегічних рішень у міжнародних відносинах, що формуються навколо регіональної безпеки на Корейському півострові. Крім того, практично не маючи системи національної розвідки, держава повністю залежить від компетенції відповідних органів США в розвідувальній галузі і щодо контролю над безпековою ситуацією. Відповідно, адміністрування забезпечення розвідувальної діяльності в аспекті національної безпеки здійснюється в обмежених формах і зводиться до організації навчання військового персоналу, здійснення організаційного супроводження діяльності американських військових підрозділів, до розвитку і впровадження інноваційних технологій і новітніх технологічних розробок у систему національної безпеки й обороноздатності.

Разом із тим Південна Корея активно розвиває власні збройні сили, які є досить численними, її війська поділяються на діючі й резервні. У структурі збройних сил виокремлюється сухопутні війська, ВМФ, ВПС, корпус морської піхоти. Особливий інтерес викликає підрозділ армії США «KATUSA», в якому проходить службу 1800 військовослужбовців – громадян держави. Керівництво армією й підрозділами Південної Кореї здійснюється за американським зразком.

Продовжуючи аналізувати досвід адміністрування національної безпеки й оборони азіатських держав, звернімо далі увагу на Республіку Казахстан, з якою Україна історично перебуває в тісних політико-економічних взаємовідносинах. У процесі розгляду забезпечення національної безпеки в цій країні, цікавим виявився той факт, що, на відміну від більшості інших держав, об’єктами національної безпеки цієї Республіки є особа, її права і свободи, суспільство, його матеріальні й духовні цінності, держава, її конституційний лад, незалежність і територіальна цілісність [275, с. 140]. Умови й ризики, які тим чи іншим чином перешкоджають реалізації національних інтересів або створюють загрозу порушення прав і свобод, у свою чергу, вважаються загрозою національній безпеці Республіки Казахстан (НБ РК).

Основним законодавчим актом, який регламентує адміністрування національної безпеки, є Закон «Про національну безпеку Республіки Казахстан» від 26 червня 1998 р. за № 233-І. У відповідності до положень зазначеного акта забезпечення національної безпеки здійснюється в 4-х основних формах: (а) прогнозування й виявлення загроз національній безпеці; (б) розроблення і здійснення комплексу оперативних і довготривалих заходів з попередження й нейтралізації загроз національній безпеці; (в) постійне підтримання в бойовій готовності військових сил забезпечення національної безпеки; (г) участь у гарантуванні загальної й регіональної безпеки. Основним органом, який здійснює управління у сфері національної безпеки Казахстану, є Комітет національної безпеки (КНБ), який після розпаду СРСР було утворено з ліквідацією КДБ.

На сьогодні в Казахстані є чинною військово-політична доктрина 2007 р., яка передбачає, що КНБ і служба зовнішньої розвідки є основними суб'єктами протидії зовнішнім і внутрішнім потенційним загрозам. Але у випадку військової загрози основне навантаження щодо збройного опору загрозам національної безпеки здійснюють збройні сили Республіки. Їх призначення полягає в оперативній протидії регіональним військовим конфліктам низької інтенсивності, в їх локалізації й у військовому реагуванні на кризові ситуації. Нині збройні сили Казахстану перебувають в оперативному підпорядкуванні Комітету начальників штабів кожного різновиду військ. Цей Комітет здійснює також управління військовими формуваннями, які структурно не належать до збройних сил; це Республіканська гвардія, Внутрішні війська МВС РК і Прикордонна служба КНБ РК. Основним суб'єктом військового управління є президент Республіки Казахстан як верховний головнокомандувач, якому підпорядковуються десантно-штурмові війська як елітний підрозділ армії. Міністерство оборони Казахстану має компетенцію вирішувати питання розвитку збройних сил і планувати їх технічну й організаційну модифікацію. Для підвищення ефективності управління збройні сили Казахстану поділені на

4 регіональні командування: «Астана» (Караганда), «Схід» (Семипалатинськ), «Захід» (Атирау), «Південь» (Тараз) [276].

Модель здійснення компетенції суб'єктами військового управління в Казахстані передбачає в цілому одночасне залучення всіх складників воєнної організації держави для виконання завдань у сфері національної безпеки й оборони. При цьому пріоритет в управлінні всіма силами й засобами, включаючи військові формування МВС і КНБ, надається органам військового управління в особі Комітету начальників штабів.

Розглядаючи досвід адміністрування національної безпеки й оборони азіатських держав, залучимо до нашого аналізу Індію, з якою Україна протягом останніх років значно активізувала співробітництво. Формально в цій країні не існує сьогодні стратегії (концепції) національної безпеки. Натомість є окремі доктрини щодо конкретних питань, приміром, Ядерна доктрина Індії 1999 р.[277, с. 167]. Формування функціональної моделі національної безпеки й оборони Індії історично відбувалося з урахуванням того, що основними безпековими викликами для держави були й залишаються тероризм, етнічний сепаратизм, релігійний екстремізм, наксалізм (підривна діяльність крайніх лівих екстремістів), загроза зовнішнього вторгнення з боку держав-сусідів, ядерна загроза. Базовим концептом системи адміністрування військової безпеки країні є розрахунок виключно на власні сили.

Провідним органом, який фахово призначений протидіяти як внутрішнім, так і зовнішнім загрозам національної безпеки є збройні сили держави, які утворилися ще в 1949 р. і формуються зараз виключно на контрактній основі. Збройні сили керуються Міністерством оборони Індії. Формально верховним головнокомандувачем є індійський президент, але фактично стратегічне управління здійснює уряд на чолі з прем'єр-міністром. До структури збройних сил входять сухопутні війська (понад 1 млн військовослужбовців), які складаються з 6-ти територіальних командувань, військово-повітряних сил, військово-морських сил, ядерних сил (мають власну адміністрацію ядерного командування). До того ж саме це Міністерство здійснює управління низкою

воєнізованих формувань, які відповідальні за забезпечення різних складових елементів національної безпеки й оборони: це національні воєнізовані сили безпеки, берегова охорона та ін. У цілому ж модель адміністрування діяльності структур, які виконують завдання із забезпечення національної безпеки й оборони Індії, вказує на першочерговість гарантування внутрішнього спокою і правопорядку в державі.

Особливо цінним для України є досвід діяльності суб'єктів військового управління в напрямку забезпечення національної безпеки Ізраїлю як відносно молодої держави Близького Сходу, яка вже з другого дня проголошення незалежності перебуває у стані військового протистояння з багатьма арабськими країнами. Практика державотворення цієї держави доводить, що військова спроможність сил безпеки є запорукою існування державності як такої й подальшого національного розвитку.

Центральним суб'єктом забезпечення національної безпеки Ізраїлю є збройні сили – ЦАХАЛ, які вважаються найбільше боєздатними у світі. Основними елементами цих збройних сил є Сухопутні війська, Військово-повітряні війська й Військово-морські сили Ізраїлю, керівництво якими здійснюється Генеральним штабом армії оборони, що підпорядковується Міністерству оборони. Незважаючи на наявність у державі посади президента, його фігура в питаннях безпеки й оборони є номінальною. Основною особливістю адміністрування сил військової безпеки держави є те, що глава уряду (прем'єр-міністр) у більшості випадків є очільником Міністерства оборони, що вказує на максимальну інтегрованість військово-безпекового комплексу у структурі державного управління.

Розвідувальне забезпечення армії здійснює Служба військової розвідки, яка структурно входить до складу збройних сил і формально є армійською структурою. Слід відзначити, що ізраїльські збройні сили знаходяться під значним впливом США, які офіційно фінансують їх розвиток і модернізацію. Також збройні сили країни активно співпрацюють зі спеціальними службами – Відомством з питань зовнішньої розвідки й особливих завдань (МОСАД) і

Загальною службою безпеки Ізраїлю (ШАБАК). Ці відомства теж підпорядковані главі уряду.

Спираючись на наведене вище, маємо всі підстави констатувати, що в більшості розвинених держав світу суб'єкти військового управління відіграють магістральну роль у вирішенні завдань забезпечення національної безпеки й оборони. Модель адміністрування діяльності військової організації в кожній країні має свої особливості, що зумовлено в основному історичними умовами державотворення. Разом із тим зарубіжний досвід свідчить, що збройні сили в сучасному світі є вагомим підґрунтям для розбудови інституційного апарату забезпечення обороноздатності й державної безпеки. Саме тому в розвинених країнах сучасного світу найважливішим завданням їх політичного керівництва є формування ефективної системи управління національною армією й вироблення оптимальних організаційно-правових механізмів участі збройних сил у протидії загрозам і ризикам національній безпеці й обороні, максимальної інтеграції урядових структур державного управління й військової організації.

4.2 Співпраця суб'єктів військового управління України з Північноатлантичним альянсом та Європейським Союзом як чинник реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони

В умовах сучасного глобалізованого світу стратегічне партнерство України з НАТО і Європейським Союзом має для держави винятково важливе значення. Налагодження всебічної системної співпраці з названими організаціями є не лише гарантією військово-політично безпеки України як європейської держави, а й запорукою успішності її модернізації, ефективності процесу внутрішньодержавних перетворень у контексті інкорпорації найдосконаліших у світі засад розвитку політико-правової системи, запозичення досвіду державного управління, систем національної безпеки й оборони, розвитку ринкової економіки, науково-технічного прогресу й розбудови громадянського суспільства. У зазначеному аспекті провідну роль відіграє реформування

оборонного й безпекового секторів, усієї військової інфраструктури держави й модернізація національних Збройних Сил України. Головною передумовою такої реформи є налагодження військово-політичної співпраці з Північноатлантичним альянсом і Європейським Союзом. Ця співпраця має бути прагматичною для української сторони, оскільки не можна ідеалізувати той чи інший зарубіжний досвід, адже навіть найбільш розвинені держави світу й зараз не в змозі уникнути деяких проблем при налагодженні функціонування чіткої системи військової організації, а тому зіштовхуються з неприпустимими явищами [278, с. 201].

Україна розпочала розвиток відносин з НАТО вже в перші роки після проголошення державної незалежності. У 1991 р. Україна і НАТО розпочали взаємодіяти щодо питань науки й захисту довкілля. На початку 1992 р. українська сторона почала брати участь у діяльності Ради північноатлантичного співробітництва, а вже в березні цього ж року приєдналася до програми НАТО «Партнерство заради миру». У той же час правова основа взаємодії України й НАТО належним чином не формувалась, причому причини чому лежали у площині інтегрованої військової системи управління збройних сил держав СНД і невизначеності питання, який саме військово-майновий комплекс належить Україні.

Базовим документом, який визначив принципи й магістральні напрямки взаємодії України з НАТО послужила Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, яку було підписано в Мадриді 9 серпня 1997 р. (далі – Хартія) [279]. Відповідно до цієї Хартії взаємодія України й НАТО відбувається на засадах норм і принципів міжнародного права. На відміну від повноправного членства, Хартія не передбачала поширення на Україну ст. 5 Статуту НАТО, в якій ідеться про колективний захист держави в разі нападу на одного з її членів [280]. Головні ідейні засади розвитку відносин України й НАТО ґрунтувалися на таких провідних принципах взаємодії:

1) безпека держав європейського регіону є спільним цивілізаційним надбанням народів, а тому жодна держава не вправі будувати власну систему військової безпеки за рахунок безпеки іншої й не повинна розглядати жодну частину регіону юрисдикції ОБСЄ як сферу свого впливу;

2) Україна й НАТО втримуються від використання сили проти будь-якої держави в будь-який спосіб, несумісний з принципами міжнародного права, закладеними у Статуті ООН або в Гельсінському Заключному акті, якими керуються країни-учасниці;

3) Україна й НАТО визнають невід'ємне право всіх держав світу вільно обирати та застосовувати найбільш прийнятний інструментарій методів і засобів забезпечення безпеки, включаючи сили союзників відповідно до історичних умов;

4) взаємна повага до суверенітету, територіальної цілісності й політичної незалежності всіх держав на планеті, непорушність кордонів і розвиток добросусідських відносин;

5) визнання і ствердження принципу верховенства права, цінності демократії, політичного плюралізму, ринкової економіки, абсолютної цінності прав людини й національних меншин, запобігання конфліктам і намагання вирішити їх у мирний спосіб.

Доцільно наголосити, що в Хартії зазначено, що Українська держава зобов'язується здійснювати військову реформу в напрямах підвищення оперативно-технічної сумісності Збройних Сил України зі збройними силами НАТО і країн-партнерів, розроблення ефективних механізмів демократичного й цивільного контролю над воєнною організацією держави.

Станом на 1997 р. основними адміністративними формами взаємодії України й НАТО були консультації України з НАТО, налагодження військового співробітництва, інституційне співробітництво.

Консультації України й НАТО відбуваються з питань, що становлять спільний інтерес [281, с. 53]. У процесі консультацій обговорювалися політичні питання й питання, що стосуються безпеки, в тому числі: (а) розвитку

євроатлантичної безпеки і стабільності, включаючи безпеку України; (б) запобігання конфліктам, управління кризами, підтримання миру, врегулювання конфліктів і проведення гуманітарних операцій; (в) нерозповсюдження ядерної біологічної й хімічної зброї; (г) контроль над озброєнням і роззброєнням, включаючи питання, що стосуються Договору про звичайні збройні сили в Європі, Договору про відкрите небо й заходів зміцнення спільної довіри й безпеки; (д) експорт озброєнь і передача супутніх технологій; (є) боротьба з контрабандою наркотиків і з тероризмом.

Військове співробітництво між Україною й НАТО має сприяти активізації оборонної реформи країни й передбачає: (а) взаємодію в напрямку визначення модифікації озброєнь, організації і проведення спільних заходів, спрямованих на військову підготовку особового складу Збройних Сил України в межах спільних військових навчань і залучення українських військових до участі в інтернаціональних миротворчих батальйонах; (б) сприяння співпраці в галузі оборони між Україною та її державами-сусідами; (в) періодичні зустрічі суб'єктів військового управління України з найвищими військовими керівниками держав НАТО й заходи в межах розширеної і поглибленої програми «Партнерство заради миру». Зазначена програма є однією з найважливіших у контексті військової реформи. На користь цього свідчить обставина, що участь України у програмі розпочалася ще в 1994 р. Саме тоді, коли вітчизняні військові спеціалісти безпосередньо почали взаємодіяти з колегами держав-членів НАТО, очевидними постали проблеми, які переживає військова організація України і Збройні Сили, зокрема. Серед них у першу чергу – недосконала система управління, численні прорахунки в підготовці особового складу, великий ступінь бюрократизації, застаріла військова техніка, корупційні ризики. Після підписання Хартії (1997 р.) Україна стала активним учасником таких найважливіших механізмів програми, як-то: (а) процес планування й оцінювання сил; (б) концепція оперативних можливостей; (в) політико-військові рамки участі партнерів в операціях з підтримання миру на чолі з НАТО; (г) спільні з НАТО навчання, в тому числі з урегулювання

кризових ситуацій; (д) співробітництво в галузі озброєнь; (е) протиповітряна оборона, управління повітряним рухом та обмін даними про повітряну обстановку; (є) індивідуальна програма партнерства; (ж) план дій партнерства щодо розбудови оборонних інституцій; (з) програма вдосконалення військової освіти і професійного розвитку цивільного персоналу; (и) політика трастових фондів партнерства; (і) ініціативи НАТО з розбудови прозорості, доброчесності, відкритості й запобігання проявів корупції; (ї) програма НАТО «Наука заради миру й безпеки» та ін.[282]. Завдяки програмі «Партнерство заради миру» закладаються підвалини розбудови оперативного потенціалу і взаємосумісності війська України зі збройними силами НАТО в рамках широкого спектра заходів і військових навчань, які проводяться. За таких умов українські військовослужбовці мають змогу відпрацьовувати дії під час операцій з підтримання миру й набувати практичного досвіду взаємодії зі збройними силами країн НАТО та інших партнерів.

Інституційне співробітництво передбачало створення управлінських інституцій двосторонньої військово-політичної взаємодії між Україною й НАТО, а також спільних робочих груп. Їх створення відбувалось у формі заснування військової місії зв'язку НАТО в Києві у межах місії України при НАТО й Центру інформації й документації НАТО в Києві (задля адміністрування питань консультативної інформаційної співпраці). Важливим кроком такої інституційної взаємодії було створення спільних робочих груп військових спеціалістів, діяльність яких мала на меті фахове обговорення таких блоків питань, як-то: (а) цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій та катастроф; (б) (б) організація дієвого демократичного контролю над збройними силами; (в) поглиблення військової реформи в Україні; (г) організація оборонного планування; (д) стратегії й концепції національної безпеки; (е) формування оборонного бюджету; (є) проведення оборонної конверсії; (ж) військове співробітництво між Україною й НАТО і взаємосумісність; (з) економічні аспекти військової безпеки; (и) науково-технологічні питання; (і) аспекти безпеки у сфері довкілля; (ї) ядерна безпека;

(к) наукові дослідження й розроблення питань використання космічного й повітряного простору. Зазначена реформа Збройних Сил України була одним із центральних предметів роботи двосторонніх груп.

Зазначені адміністративні форми співробітництва повноцінно втілювались у межах участі Збройних Сил України в особливих ініціативах і проектах НАТО. Так, починаючи з 2004 р. Збройні Сили беруть участь у Концепції оперативних можливостей (Operational Capability Concept), яку було розроблено з метою підвищення рівня взаємосумісності бойовимих одиниць держав, які не є членами НАТО, але беруть участь у програмі НАТО «Партнерство заради миру» й держав-членів НАТО, а також посилення їх оперативних спроможностей за рахунок використання в навчально-бойовій роботі стандартів армій провідних країн [283]. Участь у реалізації цього документа взяли декілька підрозділів Збройних Сил України, які проходили спеціальну підготовку за стандартами Альянсу й навички яких потім оцінювались, що дозволило таким підрозділам брати участь у навчаннях та операціях Північноатлантичного альянсу, а також залучатися до оперативного чергування у складі багатонаціональних військових формувань високої готовності (на чолі з НАТО, ЄС, ООН).

Із 2008 р. Збройні Сили України беруть участь у Програмі НАТО з обміну даними про повітряну обстановку (Air Situation Data Exchange Program), започаткованій ще у 2001 р. з метою співпраці в боротьбі з проявами повітряного тероризму. Участь у Програмі сприяє обміну даними про безпеку повітряного простору в західному й південному регіонах Європи над територіями Польщі, Румунії, Словаччини, Туреччини, Угорщини й України, а також над акваторією Чорного моря. Інформаційна взаємодія відбувається між підрозділами в автоматизованому режимі через контактні пункти прийому-передачі інформації в містах Львів та Одеса (Україна), а також Веспрем (Угорщина) та Ерзурум (Туреччина).

У 2012 р. підрозділи Збройних Сил України приєдналися до Ініціативи поєднаних сил (Connected Forces Initiative), головною метою якої є покращання

взаємосумісності й підвищення здатності збройних сил Альянсу і партнерів діяти разом при виконанні завдань у багатонаціональних операціях. Основні елементи Ініціативи поєднаних сил: (а) посилена підготовка військ (сил) та індивідуальна підготовка особового складу з максимально ефективним використанням тренувальних інституцій НАТО й центрів досконалості; (б) збільшення числа військових навчань, особливо за участю СРН; (в) більш ефективне використання сучасних технологій для полегшення досягнення взаємосумісності й інтеграції необхідних спроможностей.

У 2014 р. Збройні Сили України були залучені ще до Ініціативи взаємосумісності партнерів («Partnership Interoperability Initiative»), яка розроблялася з метою збереження й подальшого розвитку операційної взаємосумісності держав-членів і партнерів НАТО після згортання основних сил Альянсу в Афганістані. Ініціатива передбачає надання допомоги з розвитку, диверсифікації, зі збільшення переліку партнерських сертифікованих сил і засобів, готових брати участь в операціях під проводом Альянсу. Досягнення партнерами взаємосумісності з НАТО в рамках зазначеної Ініціативи здійснюється у 3-х вимірах – взаємосумісність технічна, операційна й доктринальна. Залучення України до ініціатив НАТО здійснювалося на тлі системної державної кризи і змін зовнішньополітичного вектору розвитку держави.

У цілому ж у 1991 – 2005 роки Україна підтримувала партнерські відносини з НАТО, які мали дипломатично-технічне спрямування. Навесні 2005 р. з ініціативи тодішнього Президента України В. Ющенко було оновлено Воєнну доктрину України, в якій уперше в новітній історії зазначалося, що держава офіційно прагне до повноправного членства в НАТО. Того ж року під час роботи Вільнюського саміту з боку керівництва Альянсу була підтверджена готовність допомогти Україні на цьому шляху [284]. Ключовою реформою на шляху України до НАТО мала стати реформа оборонної інфраструктури, що сформувалася ще за часів перебування держави у складі СРСР. Після цього головною метою зовнішніх військово-політичних відносин України й

Північноатлантичного альянсу було приєднання до Плану дій щодо набуття членства (Membership Action Plan, або MAP), який передбачав програму заходів, спрямовану на вдосконалення національного законодавства у військовій сфері, а також здійснення військової реформи й підготовки фінансової, організаційної та безпекової систем держави до такого рішення. Це питання розглядалося на саміті НАТО у квітні 2008 р. в Бухаресті. Але Україні було офіційно відмовлено через політичну нестабільність, адже в державі на той час тривала гостра парламентська й урядова криза. Пізніше, 21 серпня 2009 р., у Брюсселі було схвалено Декларацію про доповнення Хартії від 1997 р. з урахуванням результатів Бухарестського саміту, що відбувся роком раніше в румунській столиці. Зміни стосувалися переважно інтенсифікації співпраці України й НАТО.

Новий етап розвитку співробітництва України з НАТО, який заклав стратегічний фундамент реформування сектору безпеки й оборони держави розпочався після проведення 8-9 липня 2016 р. у Варшаві саміту, чому сприяло нижченаведене. Причин цьому декілька. По-перше, на цій зустрічі було презентовано головний документ оборонного планування – Стратегічний оборонний бюлетень України, в якому були закріплені провідні напрями реформування Збройних Сил України та інших елементів сектору безпеки й оборони в контексті співпраці з НАТО. По-друге, відбулося засідання Комісії «Україна – НАТО», за результатами роботи якої було оприлюднено Спільну заяву Комісії на рівні глав держав та урядів [285]. По-третє, саміт затвердив Комплексний пакет допомоги (далі – КПД) з підтримки України, що передбачає надання найбільшої в історії НАТО допомоги країні, яка не є членом Альянсу.

Для реформування Збройних Сил України й усього сектору безпеки й оборони КПД має особливе значення, за що Міністр оборони України назвав його «проривом» у розвитку вітчизняних Збройних Сил [286]. Це пояснюється тим, що цей документ приймався з метою поглиблення й посилення допомоги НАТО, яка спрямована на підвищення обороноздатності України, забезпечення власної безпеки, а головне – здійснення необхідних реформ сфери безпеки й

оборони держави. У цілому КПД містить декілька десятків напрямків реформування оборонно-безпекової сфери України.

Відповідно до змісту КПД фахівці НАТО є головними консультантами стратегічного рівня для України з питань реформування складників сектору безпеки й оборони. Документ містить 13 магістральних напрямків реформування сектору безпеки й оборони України [287, с. 3]. З метою реального втілення в життя цих напрямів у практику НАТО створила спеціальні цільові фонди для ініціювання і впровадження проектів реформування як Збройних Сил України, так і інших суб'єктів військового управління, що виконують завдання в галузі забезпечення національної безпеки й оборони. Зокрема, реформування Збройних Сил України буде здійснюватись відповідно до намічених основних напрямів. Розкриємо їх сутність.

1. Розбудова спроможностей та оборонних інституцій України. Цей напрям передбачає посилення демократичного контролю над Збройними Силами й сектором безпеки, сприяння реформі безпекових та оборонних інституцій, покращання системи професійної військової освіти в Україні, заснування цільового фонду з перепідготовки й соціальної адаптації військовослужбовців.

2. Комп'ютеризація структур управління, зв'язку, посилення спроможностей у галузі військового командування, що передбачає комп'ютеризацію управлінської інфраструктури Збройних Сил України з метою досягнення взаємосумісності систем управління і зв'язку України з НАТО, розвитку спроможностей держави забезпечувати власну оборону тощо. Для цього такі члени НАТО, як Канада, ФРН й Велика Британія створили Цільовий фонд модернізації системи командування, управління й комунікації. Крім цього, провідні країни НАТО узгодили проекти щодо надання Україні обладнання для захищеного тактичного зв'язку (STC) і започаткування співробітництва в рамках Регіональної програми НАТО з безпеки повітряного простору (RASP) для координації дій цивільних і військових органів, транскордонної співпраці з НАТО у вирішенні безпекових проблем у повітряному просторі [288, с. 162].

3. Створення узгодженої й ефективної системи логістичної підтримки з фокусом на поліпшення спроможностей України до управління системою постачання і стандартизації. Указаний напрям функціонує за сприяння Цільового фонду з реформування систем логістики і стандартизації, створеного для підтримки реформування цих систем Збройних Сил України, Національної гвардії, Державної прикордонної служби. Поставлені цілі проекту мають бути досягнуті завдяки 3-м перспективним, а саме: (а) підвищення національних спроможностей Збройних Сил з кодифікації; (б) поліпшення можливостей управління системою постачання; (в) покращання можливостей управління стандартизацією. За останні 3 роки для реформування логістичної системи НАТО надало Міністерству оборони України відповідне програмне забезпечення, створило комплексну систему захисту інформації, сприяло розробленню технічних завдань для ремонту приміщень і конструкторських робіт, надало 27 робочих станцій (комп'ютерів) для Міністерства оборони України, 634 українські експерти отримали спеціальну підготовку й освіту, проведено оцінювання існуючої системи управління стандартизацією й розроблено технічне завдання для її модернізації.

4. Покращання технічної взаємосумісності між Україною й НАТО. Для реалізації цього напряму було створено Спільну робочу групу з оборонно-технічної співпраці, а також Цільовий фонд з логістики і стандартизації. Технічна сумісність зразків озброєнь України й НАТО – одна з найбільш складних проблем, вирішення якої потребує значного часу й ресурсів. Органи керівництва підрозділів Збройних Сил України порівняно з військовими підрозділами держав-членів НАТО часто виявлялися непристосованими оперативно і якісно вирішувати завдання управління. Особливо це виявлялося в умовах надзвичайних ситуацій [289, с. 16]. Зараз триває робота з адаптації національної військової інфраструктури до стандартів НАТО, зміни технічних умов виробництва, зберігання, ремонту й застосування озброєнь. Арсенал озброєння Збройних Сил України поповнюється новими зразками зброї, техніки забезпечення проведення військових операцій та ін.

5. Посилення рівня кібербезпеки сектору безпеки й оборони передбачає впровадження новітніх заходів кібернетичної безпеки у функціонування органів і підрозділів цього сектору. Необхідні заходи будуть реалізовуватися завдяки функціонуванню Цільового фонду з кіберзахисту, який надаватиме Україні обладнання й навчальні програми для ефективної протидії кіберзагрозам. Фонд надає Україні допомогу, потрібну для розвитку її оборонних технічних можливостей, протидії інформаційним диверсіям, створення команди реагування на інциденти в галузі кібербезпеки головних органів військового управління (Міністерства оборони України, Генерального Штабу ЗС). Допомога включає надання обладнання для лабораторій з розслідування випадків хакерських атак і створення Центру реагування на кіберінциденти. Функціонуючий на сьогодні проект має також навчальний і дорадчий вимір, адаптований під національний концепт України. Відбулися вже перші тренінгові й консультативні роботи з майбутніми системними адміністраторами в установах НАТО, наразі реалізується додатковий запит української сторони на підготовку чергової групи фахівців. Триває також робота над обґрунтуванням концептуальних підходів до визначення норм опрацювання різних видів інформації посадовою особою органу військового управління з урахуванням біологічних можливостей людини [290, с. 21].

6. Посилення енергетичної безпеки воєнної інфраструктури. Цей напрям передбачає підготовку фахівців із захисту критичної оборонної інфраструктури від загроз енергетичного дефіциту й реалізується через обмін досвідом, організацію спільних тренувальних програм і навчальних курсів з енергетичної безпеки.

7. Упровадження ефективної системи медичної підтримки за Євроатлантичними стандартами має за мету безпосередню медичну допомогу військовим, поліпшення швидкого доступу до послуг з медичної і психологічної реабілітації, розвиток спроможностей закладів медичної реабілітації в Україні, які зможуть надавати медичні послуги військовослужбовцям. Для цього створено спеціальний Фонд, який надає

допомогу пацієнтам, зокрема, діючим і звільненим зі служби військовослужбовцям, а також цивільному персоналу сектору безпеки й оборони. Ресурси Фонду є гарантією надання невідкладних послуг з реабілітації і протезування військовослужбовців за межами країни, а також з доступу до послуг трудової і спортивної реабілітації. Функціонування цього Фонду передбачає налагодження взаємодії з іноземними фахівцями в означеному напрямку, що має принципово важливе значення для України. Так, вітчизняними експертами неодноразово наголошувалося, що запровадження в Україні практики використання коштів МО на лікування військовослужбовців у приватних лікарнях сприяло б більш ефективній реабілітації останніх [291, с. 208]. У 2018 р. функцію управління медичним забезпеченням почав виконувати спеціальний управлінський підрозділ – Головне військово-медичне управління, яке призначене для організації: (а) медичного забезпечення Збройних Сил України, (б) управління медичною службою Збройних Сил, (в) участі в забезпеченні реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я військовослужбовців, членів їх сімей, ветеранів війни та інших категорій громадян, визначених нормативними актами. Функціонує зазначений орган відповідно до стандартів НАТО [292].

8. Знешкодження саморобних вибухових пристроїв, боєприпасів, що не вибухнули, та їх розмінування передбачає створення надійної спеціальної системи протидії загрозам від саморобних вибухових пристроїв і боєприпасів, що не вибухнули. Указаний напрям реформ здійснюватиметься за підтримки Цільового фонду зі знешкодження саморобних вибухових пристроїв і боєприпасів, що не вибухнули. Основними завданнями Цільового фонду є посилення координації в рамках реалізації потенціалу з питань знешкодження вибухонебезпечних предметів і протидії руйнівній силі саморобних вибухових пристроїв, а також розроблення відповідних доктринальних і концептуальних положень, організаційної структури, навчання персоналу та його матеріально-технічне забезпечення.

9. Активізація наукової й освітньої діяльності у сфері оборони й національної безпеки. У рамках цього напряму передбачається активізація наукових розробок, предметом яких є: (а) протидія тероризму, (б) розвиток військових технологій, (в) кіберзахист оборонної інфраструктури, забезпечення енергетичної безпеки військ, (д) протидія застосуванню хімічної, біологічної, радіологічної і ядерної зброї. Також у межах цього пріоритету реалізується ще одне важливе завдання – сприяння Україні в удосконаленні системи базової військової освіти і професійної підготовки. Програма взяла на себе довгострокову функцію сприяння двосторонній підтримці країн НАТО з метою належного формування у Збройних Силах України нового сержантського складу за стандартами Альянсу. У 2016 р. в межах програми розпочато реалізацію пакету допомоги для сформування до 2022 р. професійного сержантського складу Збройних Сил України. Станом на початок літа 2017 р. в рамках програми вже пройшли підготовку близько 1500 інструкторів, які закінчили стандартизовані курси НАТО.

10. Посилення спроможностей національних сил оборони України в галузі стратегічних комунікацій. За вказаним напрямом формуватиметься чітка структурована система комунікації складових елементів сектору безпеки й оборони з відповідними службами НАТО в ординарному режимі й за особливих умов суспільно-політичного характеру, коли військовослужбовці отримують негативний інформаційно-психологічний вплив [293, с. 85]. Проекти з розвитку спроможностей у сфері стратегічних комунікацій включають навчальні тренінги й семінари, навчальні інформаційні поїздки українських військових спеціалістів за кордон та ін. Із 2016 р. до літа 2017 р. близько 300 представників органів безпеки й оборони України взяли участь у навчальних заходах і семінарах з різних дисциплін у царині стратегічних комунікацій, де партнерство включає також консультаційну підтримку для розроблення ключових програмних документів, що стосуються цієї сфери. Як виконавча структура з імплементації Дорожньої карти партнерства у сфері стратегічних комунікацій в Україні, Центр інформації й документації НАТО тісно

співпрацює з Консультативною місією ЄС в Україні щодо проведення спільних тренінгів.

11. Підвищення потенціалу України у протидії гібридним війнам. З урахуванням цього запланованого напряму НАТО має надати Україні сприяння у створенні платформи з вивчення досвіду ведення гібридних бойових дій. Гібридні конфлікти складаються з багаторівневих дій, спрямованих на дестабілізацію дієвої держави, на поляризацію її суспільства й, на відміну від звичайних бойових дій, центром тяжіння гібридної війни є цільова група населення [294]. Інформаційні й розвідувальні можливості НАТО в частині вивчення особливостей гібридних війн дозволяють надавати цінні рекомендації українським спеціалістам у подоланні гібридного конфлікту на Сході України.

12. Реформа СБУ. З метою сприяння діяльності Служби безпеки України НАТО зосередить увагу на питанні забезпечення цивільного демократичного контролю за діяльністю органів і підрозділів СБУ, надасть експертну й дорадчу допомогу в рамках реформування цього органу. Починаючи з 1998 р. під егідою Комісії Україна – НАТО реалізуються ініціативи у сферах цивільно-військових відносин, демократичного контролю й залучення громадськості до управління діяльністю Збройних Сил та інших складників сектору безпеки, оборонного планування, розроблення стратегії й концепції національної безпеки.

13. НАТО надаватиме підтримку Державній службі України з надзвичайних ситуацій у розбудові спроможностей у галузі захисту цивільного населення й гуманітарної допомоги. Зокрема в рамках діяльності Євроатлантичного координаційного центру (ЄКЦ) передбачається реагування на природні лиха й катастрофи. Основним завданням ЄКЦ є сприяння Державній службі України з надзвичайних ситуацій в розбудові її потенціалу й можливостей щодо захисту цивільного населення й гуманітарної допомоги шляхом реалізації заходів під егідою цього Центру. ЄКЦ виступає в ролі клірингового центру для координації як запитів, так і пропозицій з надання допомоги у випадку природних і техногенних катастроф. Українські рятувальники за допомогою програм Альянсу удосконалюють національну

систему планування на випадок надзвичайних ситуацій, розробляють нові методики реагування на катастрофи й на захист критичної інфраструктури, беруть участь у навчаннях НАТО. Крім того, Україна виступала організатором масштабних навчань з ліквідації наслідків природних і техногенних катастроф, неодноразово отримувала допомогу через Євроатлантичний координаційний центр реагування на катастрофи (ЄАКЦРК) у зв'язку з аваріями, спричиненими повенями річок Уда й Донець у східних регіонах України, повенями на Закарпатті й у західних областях (у 1998 і 2001 роках), аварією українського військового літака (у 2002 р.), пандемією грипу H1N1 (у 2009 р.)[295].

Окрім наведених напрямів, вагому роль в успішному реформуванні системи Збройних Сил України та інших складових елементів сектору безпеки й оборони відіграє забезпечення доброчесності й викорінення корупційних ризиків. Важливою засадою діяльності й розвитку органів військового управління держав, які входять до складу НАТО, є створення адміністративного режиму несприйняття корупції й викорінення корупційних ризиків. І спеціалісти НАТО переймаються цією проблемою. Так, Директор «Transparency International» з питань оборони й безпеки Катрін Діксон вважає, що Україна останніми роками знаходиться у критичній точці через значне поширення корупції у Збройних Силах [296]. Особливо болісними сегментами корупційних схем є державні закупівлі Міністерства оборони України, кадрова політика й високий рівень корумпованості військових комісаріатів. Для НАТО така ситуація, звичайно ж, є неприйнятною. За роки свого існування ця організація напрацювала ефективну тактику експертного оцінювання корупційних ризиків у системі збройних сил держав, які співпрацюють з Альянсом і планують у майбутньому вступити до його лав. Чинна політика НАТО з питань доброчесності сформувалася під час Варшавського саміту НАТО у 2016 р. У грудні 2016 р. міністрами закордонних справ країн-членів Альянсу було затверджено План дій, який передбачає додаткову допомогу Україні у справі викорінення корупційних ризиків у лавах Збройних Сил. У межах реалізації цього Плану в період з 2016 по 2017 р. було розгорнуто

активну діяльність, спрямовану на підвищення рівня індивідуальної обізнаності військовослужбовців про корупцію, основні шляхи зменшення корупційних ризиків і покращання управління оборонними ресурсами.

Протягом останніх декількох років у структурі Міністерства оборони України було активізовано діяльність таких антикорупційних підрозділів, як Відділ з питань запобігання й виявлення корупції (структурна частина апарату МО), Військова служба правопорядку, Департамент внутрішнього аудиту МО, Науковий центр проблем запобігання корупції [297]. Інструкторами НАТО було організовано тренінги, спрямовані на розуміння корупції як загрозу безпеці, а також на покращання управління фінансовими й людськими ресурсами [298, с. 8]. Значні зусилля були спрямовані на втілення програм доброчесності в систему військової освіти шляхом оновлення останньої із включенням до неї модулів з доброчесності й навчальної програми з доброчесності через Програму НАТО «Удосконалення військової освіти» (DEEP). Бенефіціарами цієї програми з розбудови доброчесності є військові навчальні заклади Києва, Львова, Харкова, Хмельницького, Одеси й Житомира. Навчально-тренувальний центр з розвитку доброчесності Національного університету оборони України також отримує допомогу НАТО з метою здобуття статусу партнера із впровадження програми розбудови доброчесності і проведення навчальної і тренінгової діяльності в Україні з нарощування національної спроможності в цій сфері шляхом підготовки тренерів. Близько 2000 представників сектору оборони та безпеки України, а також персоналу, який бере участь у заходах із запобігання й боротьби з корупцією Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро й Держфінмоніторингу відвідували навчальні програми з розбудови доброчесності.

На доповнення до наведеного вище доцільно зазначити, що на виконання положень КПД Україною й НАТО були додатково намічені й уточнені 42 цілі партнерства, в межах сприяння з боку НАТО реформуванню сектору безпеки й оборони. Так, 26 із цих цілей стосуються Міністерства оборони і Збройних сил

України, 15 – Міністерства внутрішніх справ України й підпорядкованих йому структур (Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій) і одна – СБУ. Найголовнішим і одним з найскладніших завдань є перехід Збройних Сил України на стандарти НАТО, які окреслюються універсальною абревіатурою STANAG (англ. Standardization Agreement). Фактично STANAG міжнародною угодою, положення якої регулюють загальні правила, визначають спільний порядок дій, закріплюють єдину термінологію і встановлюють умови уніфікації технічних процесів, озброєння й військової техніки, іншої матеріальної частини озброєних сил НАТО й держав, з якими НАТО налагоджує партнерські відносини. Стандарти НАТО об'єднані у складну і взаємопов'язану ієрархію нормативних документів, систему яких експерти умовно поділяють на 3 групи – документи адміністративні, оперативні й матеріально-технічні [299].

Упровадження STANAG у практику функціонування Збройних Сил України (на що ми частково вже вказували) є найбільш складним завданням, яке вимагає комплексного перегляду всієї інфраструктури вітчизняного Військово-промислового комплексу (ВПК) й функціонування системи Збройних Сил України. Перехід на стандарти НАТО забезпечить планомірне нарощування рівня боєздатності частин і підрозділів Збройних Сил України, сприятиме підвищенню ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони, вдосконаленню системи підготовки військових частин і підрозділів, що входять до складу багатонаціональних військових формувань, і зростанню авторитету України на міжнародній арені [300].

Базовим документом для такого переходу служить Тимчасова інструкція з організації робіт у Міністерстві оборони України і Збройних Силах України щодо впровадження стандартів НАТО, затверджена заступником Міністра оборони України 9 вересня 2016 р., якою встановлюється порядок отримання стандартів і військових нормативних документів НАТО, їх перекладу, вивчення і практичного втілення в життя [301]. У цій Інструкції також визначено, що стандарт НАТО становить собою комплекс заходів, що містить: (а) прийняття

рішення на застосування у Збройних Силах його положень (норм, вимог); (б) розроблення на підставі стандарту НАТО відповідного акта законодавства чи нормативного документа (або внесення відповідних змін та/чи доповнень до чинних документів); (в) процедуру надання йому чинності в установленому порядку; (г) застосування розробленого на його основі певного акта для повсякденної діяльності Міноборони і Збройних Сил України.

Для підготовки України до вступу в НАТО у процес функціонування Збройних Сил України слід запровадити 765 її стандартів (нормативних документів), які поступово перекладатимуться українською мовою з мови оригіналу і втілюватимуться в практику військового управління України. Але цей процес на сьогодні так і не завершено. Практика адаптації STANAG до національної системи функціонування Збройних Сил складається так, що стандарти, як правило, формулюються в окремих нормативних документах, яких нині розроблено десятки. Упровадження STANAG відбувається в основному навколо 5-ти стратегічних цілей: (а) створення об'єднаної системи керівництва силами української оборони, (б) ефективна політика планування й застосування ресурсів, (в) посилення боєздатності частин і з'єднань за світовими стандартами, (г) об'єднана з НАТО логістика й (д) система медичного забезпечення.

На внутрішньодержавному рівні Стратегічний оборонний бюлетень визначає концептуальні засади розвитку й напрями реформування оборонної сфери України згідно положеннями КПД щодо взаємодії з НАТО. Цей документ значною мірою копіює норми КПД, але передбачає й інші деталізовані положення, що вказують на стратегічні напрями й цілі реформування сектору безпеки й оборони. З урахуванням національного контексту такими положеннями є:

– запровадження управлінських засад та організаційних стандартів НАТО в керівництво силами оборони України;

– перехід на повністю контрактний принцип комплектування Збройних Сил України;

– напрацювання досвіду спільних бойових дій разом з військовослужбовцями держав-членів НАТО;

– забезпечення високого ступеня впровадження державних цільових оборонних програм і річних національних програм співробітництва Україна – НАТО у функціонування всіх ланок оборонного сектора;

– диференціація функцій Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України на засадах чіткого розподілу між ним повноважень і відповідальності, відокремлення функції формування державної політики і планування з питань національної безпеки у сферах воєнній, оборони й військового будівництва від функції її реалізації, а також здійснення більш дієвого й ефективного керівництва з боку Міністерства оборони України цими процесами;

– розвиток відповідно до євроатлантичних норм і критеріїв членства в НАТО спроможностей Міністерства оборони України, Збройних Сил України та інших складових сил оборони в обсязі, необхідному для адекватного реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, для захисту України, її суверенітету, територіальної цілісності й непорушності (недоторканності) кордонів, підтримки міжнародного миру й безпеки в європейському регіоні;

– запровадження спеціального механізму моніторингу оборонної реформи у виді діяльності Комітету реформ Міністерства оборони України і Збройних Сил України на чолі з Міністром оборони України. До складу цього Комітету включаються представники МО України, інших центральних органів виконавчої влади, ЗС України, інших складників сил оборони, радники від держав-членів НАТО, народні депутати України, волонтери і представники організацій громадянського суспільства;

– оптимізація законів України, інших нормативно-правових актів, що регулюють питання забезпечення національної безпеки й оборони України. Цей напрямок є найбільш значним за обсягом, головними складниками якого є: (а) внормування новітніх форм і способів ведення спеціальних і бойових

операцій, (б) удосконалення питань організації й ведення територіальної оборони України, (в) створення й підготовка військового резерву, (г) вдосконалення нормативно-правового регулювання аспектів функціонування системи управління силами оборони та ін.;

– уніфікація основних зразків озброєння і спеціальної техніки, відновлення їх справності, модернізація й закупівля нових зразків для Збройних Сил України та інших складових елементів сил оборони.

Слід додати, що 15 серпня 2016 р. з урахуванням КПД на основі стратегічних цілей реформи Збройних Сил України, визначених у Стратегічному оборонному бюлетені, Воєнній доктрині України, Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України, Міністром оборони було затверджено План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016– 2020 роки (Дорожню карту оборонної реформи) й Державну програму розвитку Збройних Сил України до 2020 р. Першим документом на 210 сторінках деталізовано значний комплекс завдань та оперативних цілей, реалізація яких сприятиме набуттю й підтримці силами оборони необхідного рівня бойової готовності і здатності до виконання завдань оборони держави (оборонних спроможностей), ефективного реагування на виникаючі воєнні загрози й воєнно-політичні виклики національній безпеці, підвищення рівня оперативної сумісності Збройних Сил України та інших військових формувань з підрозділами збройних сил держав-членів НАТО і ЄС до виконання спільних завдань у міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки [302]. Показовим є те, що другий документ значною мірою продублював указані положення, але підкреслив, що основними проблемами реформування Збройних Сил є фактична відсутність запасів МТЗ і джерел їх поповнення, дефіцит фінансових ресурсів і значний обсяг паперового обліку [303].

Поряд з беззаперечним впливом процесу співпраці з НАТО на реформування сектору безпеки й оборони України не менш важливим чинником перетворень у системі органів військового управління є взаємодія держави з ЄС. Актуалізація цього питання пояснюється також тим, що

більшість держав НАТО є членами ЄС. Відповідно, для альянсу важливо, що Європейський Союз робить значний внесок у забезпечення безпеки Євроатлантичного простору, виступаючи унікальним і ефективним партнером для НАТО. Оскільки ж більшість з країн-учасниць входять до складу обох організацій,то всі учасники останніх поділяють спільні цінності [304]. НАТО виражає заінтересованість у міцній і більш ефективній європейській безпеці і працює над посиленням можливостей ЄС оперативно реагувати на спільні загрози колективній безпеці. Країни-члени НАТО, що не входять до Європейського Союзу, теж беруть участь у цих зусиллях. Саме тому НАТО і ЄС активно сприяють залученню третіх держав до участі в безпекових практиках і визнають за ЄС посилюючу роль у підтримці міжнародного миру й безпеки.

Відносини з ЄС Україна розпочала ще на початку 90-х років XX ст., коли було сформовано первинну нормативно-договірну базу взаємодії 2-х сторін у різних сферах, у тому числі і щодо безпеки й забезпечення миру. Саме тоді розпочалися суттєві перетворення у всіх галузях народного господарства й державного будівництва України. Це послужило значним імпульсом для реформування її Збройних Сил, органів забезпечення державної безпеки і правопорядку: розпочалася системна робота по впровадженню прогресивних стандартів НАТО, а також наближення до вимог ЄС. Одночасно спеціалісти стали оперувати такими поняттями, як «євроатлантична інтеграція», «євроатлантичні стандарти» тощо. Розуміння значення цих термінів передбачає реформування вітчизняної правової системи України, впровадження на національному рівні нових практик. Це, як відзначає Д. В. Лученко, передбачає складний комплекс вимог, що висуваються до держави стосовно правового регулювання й реалізації тих чи інших питань [305, с. 66].

На сьогодні ЄС функціонує відповідно до Маастрихтського договору 1992 р. (або договору про Європейський Союз) і договорів, які доповнювали цей документ [306, с. 286]. Як конфедеративне об’єднання з власною політико-правовою системою, ЄС почав проводити Спільну зовнішню політику й

політику безпеки (далі – СЗПБ) з метою розвитку й підвищення своєї ролі у справі колективної європейської безпеки, а також збереження своїх провідних позицій у питанні ефективного використання так званої «м'якої сили», поступового зниження військово-політичної залежності європейських країн від США й НАТО у сфері безпеки й оборони, відновлення Європою на глобальному рівні всестороннього порядку [307, с. 3]. За цих умов поступово прогресує на рівні ЄС процес створення загальноєвропейських збройних сил та інституціоналізації загальноєвропейських структур управління військовою безпекою, розробляється відповідна нормативна база, триває вироблення єдиних технічних та управлінських стандартів розбудови сил оборони. Відповідно, формування загальноєвропейського військово-оборонного сектору частково відбувається під політичним впливом НАТО й одночасно під впливом євроцентристських безпекових ідей.

Окрім указаного вище установчого Маастрихтського договору, ключовий вплив НАТО на оборонно-безпекову політику ЄС справляють рішення Лісабонського саміту Альянсу 2010 р. На цій зустрічі було визначено, що в найближчі 10 років НАТО прагнутиме до одноосібної ролі провідної регіональної структури безпеки в Європі, активно братиме участь у врегулюванні конфліктів у всьому світі і продовжуватиме політику розширення на Схід [308, с. 4]. Такий підхід було закладено в основу нової стратегії НАТО, яка дистанціюється від поняття «оборона» й наближається до поняття «безпека», оскільки не бажає обмежуватись обороною, а прагне сприяти політичному, а не військовому вирішенню конфліктних ситуацій, перш ніж вони представлятимуть загрозу безпеці Альянсу. З огляду на зазначене для України стратегічно важливим завданням залишається наближення стандартів національної системи оборони й державної безпеки одночасно як до стандартів НАТО, так і до загальноєвропейських засад політики безпеки й оборони, а також повноправне входження до системи військової безпеки ЄС.

У структурі інституціонального апарату ЄС із 2004 р. функціонує Європейське оборонне агентство, основним завданням якого є координація

діяльності держав-членів ЄС з удосконалення європейського оборонного потенціалу, виробництво нових видів озброєнь і військових технологій, координація європейської безпекової й оборонної політики [309]. Між Україною і Європейським оборонним агентством 7 грудня 2015 р. було підписано Адміністративну угоду, яка дала можливість державі брати участь у проектах під егідою Європейського оборонного агентства, а головне – відкрило шлях до участі підрозділів її Збройних Сил у бойових тактичних групах ЄС, до розширення співпраці у сферах кібербезпеки, протимінної діяльності й навчальних програмах для військовослужбовців [310]. Підписання документа також послужило юридичними підставами для практичного співробітництва України з країнами-членами ЄС в оборонній царині, надало можливості українським спеціалістам долучитися до участі у відповідних програмах і проектах цього Агентства. Адміністративна угода також сприятиме залученню України до проведення європейських досліджень і розроблення технологій у сфері оборони [311]. Нарощування обсягів військово-технічного співробітництва з ЄС дає Україні доступ до найкращих науково-технічних напрацювань, що стосуються оборони й озброєння в інтересах національної безпеки, а виробам національної оборонної промисловості – до європейського ринку.

Останні 3 роки спостерігається активізація роботи з формування управлінських, оборонно-промислових та інфраструктурних можливостей спільної системи оборонної політики ЄС, практичним досягненням якої є започаткування у 2017 р. Постійного структурованого військового співробітництва з ЄС (PESCO). До цієї програми співробітництва приєдналися 25 держав ЄС (окрім Мальти, Данії, Великої Британії). У червні цього ж року Європейська комісія ініціювала створення грошового фонду, який забезпечував би наукові розробки у військовій сфері, фінансував закупівлю оборонних технологій та обладнання й подальшу організацію оборонного союзу ЄС [312]. Це слід вважати важливим кроком до того, що європейська оборона, зокрема, її проекти й розвиток, нарешті матимуть регулярне фінансування досліджень і

напрацювань щодо нових військових технологій. Передбачено, що цей фонд фінансуватиме підтримку спільних випробувань військових прототипів, координацію гуртових закупівель обладнання, безпілотних літальних апаратів, гелікоптерів та інших зразків техніки.

Нині резонансним залишається питання створення загальноєвропейських збройних сил. Координація такої діяльності здійснюється в ЄС здебільшого під головуванням НАТО, адже 22 держави-члена ЄС належать до Північноатлантичного альянсу. Це заполітизоване питання вимагає подальших глибинних перемовин як у середовищі спеціалістів, так і в суспільствах держав-членів ЄС. Незважаючи на те, що кожна держава ЄС має суверенне право визначати самостійно оборонну політику, на рівні європейської співдружності створено своєрідну модель – Європейські збройні сили, яка має у своєму складі органи первинної координації (Європейський комітет начальників штабів, Європейське командування повітряного транспорту та ін.).

У 2014 р. Україна офіційно проголосила, що поглиблений розвиток співробітництва з ЄС є базовим концептом для всебічного зближення з ним на засадах асоційованого партнерства і всестороннього співпраці. Результатом цього стало підписання 21 березня 2014 р. і 27 червня 2014 р. політичної й економічної частин Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, і Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами (далі – Угода про асоціацію) – з другої. Зазначений документ ратифіковано Верховною Радою України 16 вересня 2014 р., у зв'язку з чим її положення стали частиною національного законодавства України [313].

Положення Угоди про асоціацію передбачають, що режим асоціації України і ЄС потребує значних перетворень базових елементів національної правової системи в амбітний інноваційний спосіб на підставі пріоритету прав і свобод людини, верховенства права, належного врядування, заборони дискримінації, відданості принципам вільної ринкової економіки й (що особливо важливо) безпеки. Повне втілення зазначених засад є передумовою вступу України у найближчій історичній перспективі в Європейський Союз як

найбільш економічно розвинений альянс країн світу. Як зазначають А. М. Шульга й О. С. Передерій, масштабність цього завдання вимагає вирішення комплексу складних і багатоступеневих завдань: (а) заснувати й налагодити діяльність нових державно-владних інституцій управління, (б) розробити і втілити в життя інноваційні підходи моделювання організації й функціонування місцевого самоврядування, (в) системно переглянути безпекові, економічні, нормативні, соціально-ідеологічні й комунікативні компоненти життєдіяльності українського суспільства [314, с. 152]. У продовження цього зазначимо, що розвиток військово-безпекового комплексу має первинне й найважливіше значення для входження України до складу ЄС.

Угода про асоціацію безпосередньо не передбачає положень, які містять чіткі приписи про вектори реформування системи суб'єктів військового управління, зокрема Збройних Сил України. Разом із тим документ містить перелік важливих засадничих положень, зміст яких має стати імперативом для України в частині перетворень у секторі безпеки й оборони. З огляду на триваючу реформу останнього увагу привертають положення розділу ІІ цієї Угоди – «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики». Зокрема, у ст. 4 цього розділу закріплено, що сприяння міжнародній стабільності й безпеці на підставі ефективної багатосторонності має вузлове значення у процесі політичного діалогу України з ЄС. Більше того, Україна і ЄС дійшли згоди в тому, що подальша співпраця сторін ґрунтується на сприянні поступовій конвергенції у сфері зовнішньої й безпекової політики, участі України у Спільній політиці безпеки і оборони (СПБО), спільного вирішення питання щодо недопущення конфліктів та антикризового управління, щодо регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, а також контролю над озброєнням та експортом зброї. Співробітництво ґрунтуватиметься на спільних цінностях щодо формування європейського регіонального безпекового середовища за участю України.

У продовження наведеному вкажемо на важливість розділу ІІІ Угоди – «Юстиція, свобода та безпека». У ньому передбачено взаємні договірні зобов'язання України і ЄС у найбільш важливих напрямках співпраці із забезпечення безпеки України і ЄС. Наведемо ці напрями.

1. Утвердження і зміцнення верховенства права на всіх рівнях управління правоохоронними органами й судовими, зокрема. Беручи до уваги ту обставину, що низка правоохоронних інституцій є складовими частинами сектору безпеки й оборони України, зауважимо, що зазначеному політичному керівництву країни слід докласти максимум зусиль для створення відповідних умов для найповнішого втілення цього напрямку [315, с. 17].

2. Розвиток взаємного співробітництва й партнерства з управління кордонами й міграцією. Сторони розробляють механізм (а) спільного управління міграційними потоками, (б) протидії нелегальній міграції, (в) незаконного переправлення осіб через державний кордоні торгівлі людьми, (г) включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного й соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Отже, перед спеціалістами військового управління України і ЄС стоять спільні завдання: (а) подолання причин виникнення міграції, (б) використання можливостей співпраці в цій царині з третіми країнами в рамках міжнародних форумів, (в) реалізація погодженої міграційної політики, (г) запровадження всеохоплюючого діалогу з питань притулку мігрантів, (д) розроблення взаємоприйнятних оперативних заходів з управління кордонами, (е) посилення рівня безпеки документів, на підставі яких перетинається кордон.

3. Розвиток співпраці й оперативного співробітництва стосовно запобігання й боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів і фінансуванням тероризму. Сторони забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема, стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) і стандартів, рівнозначних прийнятим ЄС. З метою комплексної протидії тероризму Україна і ЄС організовують обмін інформацією щодо терористичних угруповань та

організованих груп, які здійснюють їх підтримку, щодо тенденції розповсюдження тероризму та засобів і способів протидії йому, відповідного обміну досвідом серед фахівців.

4. Протидія корупції й організованій транснаціональній злочинності. Цей напрям співпраці України з ЄС також є важливим з огляду на те, що транснаціональні злочинні угруповання часто виступають спонсорами терористичних актів, організаторами незаконного обігу зброї й вибухових речовин, здійснюють кібернетичні атаки на національні системи забезпечення національної безпеки й оборони.

На рівні розбудови національної правової системи України наразі триває процес запровадження вимог ЄС у всі сфери суспільного життя й державного управління, який регламентується уже згадуваною нами постановою Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [316]. Цим правовим документом затверджено спеціальний План заходів з виконання зазначеної Угоди (далі – План заходів). Згідно із цим Планом заходів (який нараховує 1943 пункти) Україна взяла на себе певні зобов'язання щодо запровадження європейських стандартів і правил урегулювання деяких процесів, що формуються в секторі національної безпеки й оборони. Держава зобов'язалася: (а) затвердити концепцію реформування СБУ (п. 8), (б) удосконалити систему державного експортного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення й подвійного використання (п. 9), (в) привести умови тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на гауптвахті Центрального управління Військової служби правопорядку відповідно до міжнародних норм і стандартів стосовно засуджених (п. 25), (г) протидіяти фінансуванню тероризму й розповсюдженню зброї масового знищення (п. 63), (д) оптимізувати систему публічних закупівель з метою забезпечення національної безпеки й оборони (пункти 634 і 649), (е) затвердити порядок і принципи регулювання спектра радіочастот у сфері оборони відповідно до права ЄС (п. 1928). Показово, що

виконавцем за практичну реалізацію зазначених положень у більшості випадків є Міністерство оборони України як головний суб'єкт військового управління [317, с. 139].

Водночас зазначимо, що цей документ не охоплює таких проблем, як здатність відповідати на регіональні хімічні, біологічні, радіобіологічні та ядерні інциденти, посилення тренувальних ініціатив і спільної зовнішньої й безпекової політики, забезпечення законодавчої бази для участі в операціях спільної політики з ЄС у галузі безпеки й оборони, протидія кіберзлочинності, забезпечення регіональної стабільності. Недостатньо уваги приділено питанню торгівлі зброєю [318].

З огляду на сплив значного часового терміну з моменту ратифікації Угоди про асоціацію євроінтеграційні прагнення України не повною мірою відобразились у базових положеннях Закону «Про Збройні Сили України». У зв'язку із цим постає нагальна потреба збільшити на законодавчому рівні обсяг можливостей органів і суб'єктів військового управління забезпечувати розвиток інтегративних зв'язків Збройних Сил України і ЄС відповідно до положень зазначеної Угоди. Для цього доцільно доповнити вказаний Закон деякими нормами, які розширювали б компетенцію суб'єктів військового управління з налагодження адміністративної взаємодії з мілітарними структурами ЄС. (Детальніше цей аспект буде розкрито в наступному підрозділі роботи).

Також варто зауважити, що важливим чинником гальмування розвитку партнерських відносин між Збройними Силами України й оборонними управлінськими інституціями ЄС може бути: (а) дефіцит матеріальних ресурсів, (б) недостатня кадрова спроможність інституцій, відповідальних за розвиток асоціативних відносин, (в) занадто забюрократизована процедура ухвалення актів законодавства у військовій сфері, (г) конфліктність інтересів політичного характеру між різними державними органами стосовно розподілу повноважень з управління воєнною організацією держави, (д) відсутність в України необхідного політичного досвіду проєвропейських реформ [314, с. 153]. З

урахуванням цього, особливу увагу слід приділяти планомірності й послідовності в реалізації Україною євроінтеграційних прагнень. Підкреслимо, що динаміка таких перетворень багато у чому залежить від внутрішньої політичної кон'юнктури в державі й позиції держав – сусідів України (особливо Російської Федерації). Наголосимо, що діяльність Збройних Сил України ґрунтується на тісній стратегічній та оперативно-технічній співпраці з НАТО і ЄС. Вважаємо за необхідне доповнити ст. 11 Закону «Про Збройні Сили України» нормами, які розширили б перелік концептуальних засад діяльності Збройних Сил України з урахуванням доцільності налагодження тісного співробітництва національної армії з Організацією Північноатлантичного договору та Європейським Союзом з питань забезпечення оборони й національної безпеки України. Такий крок надасть стабільності правовим засадам стратегічного партнерства України з НАТО і сприятиме оптимізації адміністрування процесів реформування й модернізації всього сектору безпеки й оборони держави. (Детальніше ця пропозицію буде розкрита в наступному підрозділі роботи)

Узявши до уваги наведене вище, маємо всі підстави констатувати, що реформування системи суб'єктів військового управління України, які забезпечують її національну безпеку й обороноздатність, сьогодні відбувається в межах напрацьованих стратегічних, оперативно-технічних, управлінсько-правових конфігурацій взаємодії і співробітництва з НАТО і ЄС. Практика останніх декількох років доводить, що результати євроатлантичної військової співпраці позитивно позначилися на всіх напрямах реформування сектору безпеки й оборони України. Сьогодні створені всі умови для подальшого поглиблення співробітництва України з НАТО і ЄС, що є головною засадою для набуття Україною членства в Альянсі в найближчій історичній перспективі.

4.3 Напрями удосконалення національного законодавства України щодо забезпечення суб'єктами військового управління національної безпеки та оборони України

Наукове опрацювання комплексу взаємопов'язаних аспектів, що характеризують стан сучасного адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів військового управління при виконанні ними завдань із захисту національної безпеки і здійснення оборони України, зумовлює необхідність формування ключових пропозицій з удосконалення положень актів національного законодавства, які регламентують різнобічність функціонування Збройних Сил України та інших елементів національної системи цього управління. Пропозиції з покращання відповідного регулювання мають на меті не лише формальне, так би мовити, «осучаснення» чинного законодавства з огляду на реалії й тенденції розвитку геополітичного й безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а й створення умов для практичного вдосконалення регуляторної дії актів адміністративного управління Міністерства оборони України, для доцільності поліпшення правових засад державного адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління, досягнення організаційно-правових умов для активізації запровадження кращих стандартів функціонування військових підрозділів НАТО та інших суміжних утворень.

Система адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління України складається з багатьох законодавчих і підзаконних нормативних актів різної юридичної сили й різного предмета правового регулювання, зокрема, функціонування Збройних Сил, інших суб'єктів військового управління, забезпечення національної безпеки й оборони держави. З урахуванням цього змінам підлягають лише ті акти, норми яких є базовими для функціонування сектору безпеки й оборони і які закріплюють адміністративно-правові підвалини їх функціонування. З урахуванням того, що Збройні Сили України, як центральний елемент зазначеного сектору беруть на

себе основне навантаження щодо забезпечення недоторканності державних кордонів і відвернення ймовірної збройної агресії, запропоновані далі зміни стосуватимуться переважно функціонування цієї системи.

Однією з первинних організаційно-правових умов поліпшення стану адміністративно-правого забезпечення діяльності суб'єктів військового управління України в аспекті їх діяльності із забезпечення національної безпеки й оборони є закріплення на рівні національного законодавства базових юридичних конструкцій, які остаточно визначали б, що управління процесами функціонування системи оборони держави відбувається в умовах тісної співпраці з НАТО та оборонними структурами ЄС [319, с. 100]. Вважаємо за доцільне на законодавчому рівні розширити перелік базових засад діяльності Збройних Сил України в частині співпраці з НАТО.

Оскільки діяльність Збройних Сил України як основного компонента сектору безпеки й оборони України, нагадуємо ще раз, ґрунтується на тісній стратегічній та оперативно-технічній співпраці з НАТО і ЄС, вважаємо за доцільне доповнити ст. 11 Закону «Про Збройні Сили України» положенням відповідно до якого однією із засад діяльності Збройних Сил слід назвати формування стійкого адміністративного режиму партнерського, стратегічного й оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору і Європейським Союзом з питань забезпечення оборони й національної безпеки держави. Формалізація цього аспекту у статусному законі, що окреслює місце й роль Збройних Сил у системі силового захисту державності й національної безпеки, сприятиме більшій стабільності правових засад стратегічного партнерства України з НАТО і послужить фактором оптимізації адміністрування поглибленої і всебічної її співпраці з Альянсом, активізації реформування Збройних Сил, модернізації всього сектору безпеки Й оборони країни. Пропонуємо викласти ст. 11 Закону «Про Збройні Сили України» в такій редакції:

«Стаття 11. Засади діяльності Збройних Сил України

Збройні Сили України провадять свою діяльність на засадах:

– вірності конституційному обов’язку й військовій присязі;

– верховенства права, законності й гуманності, поваги до людини, її конституційних прав і свобод;

– гласності й відкритості для демократичного цивільного контролю;

– поєднання єдиноначальності й колегіального розроблення найбільш важливих рішень;

– комплектування шляхом призову громадян на військову службу і прийняття на військову службу за контрактом;

– постійної бойової й мобілізаційної готовності;

– збереження державної таємниці;

– виховання військовослужбовців на патріотичних бойових традиціях Українського народу, додержання військової дисципліни;

– забезпечення державного соціально-економічного й соціально-правового захисту громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України, а також членів їх сімей;

– заборони створення й діяльності організаційних структур політичних партій;

– розвитку ефективних форм партнерського, стратегічного й оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору і Європейським Союзом з питань забезпечення оборони та національної безпеки України».

Сформульована пропозиція повною мірою відповідає реалізованій ініціативі Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України на рівні Конституції закріпити положення щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і в Організації Північноатлантичного договору і стати членом НАТО і ЄС [320]. Ще на стадії нормотворення в законопроекті було зазначено, що Преамбула Основного Закону країни має бути доповнена положеннями про «європейську ідентичність українського народу» й «незворотність європейського і євроатлантичного курсу України». Також було запропоновано до кола обов’язків Верховної Ради

України включити «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» й визначити Президента «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору». Такі положення мають велике значення для українського народу, адже за задумом Президента закріплення на конституційному рівні правової визначеності курсу України мобілізуватиме українське суспільство й українську владу на сприяння реформам, спрямованим на досягнення критеріїв повноправного членства держави в ЄС і НАТО [321]. Парламентом України 7 лютого 2019 р. було схвалено відповідні зміни до Основного Закону і після підписання Президентом 21 лютого 2019 р. вони набрали чинності. Особливої важливості набуває положення, що саме Президент, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, стає гарантом здійснення стратегічного курсу держави, спрямованого на членство в ЄС і НАТО, а Кабінет Міністрів забезпечуватиме реалізацію. Якщо на додаток про зазначені зміни до Конституції України внести запропоновані зміни до Закону «Про Збройні Сили України», є підстави вважати, що будуть створені відповідні передумови для забезпечення системності, повноти й чіткості регулювання суспільних відносин у сфері реформування системи управління й модернізації національних Збройних Сил, що послужить вагомим чинником підвищення їх боєздатності й оперативно-бойових спроможностей.

Викладену вище пропозицію можна розглядати як ще одну з гарантій зміцнення національної безпеки України. На користь цього свідчить та обставина, що НАТО є військовим партнером України, а поглиблення співпраці з НАТО саме по лінії МО і ЗС України працюватиме на зміцнення союзницьких гарантій від держав-членів НАТО і ЄС і на покращання безпекового середовища в державі. До того ж наявність відповідного законодавчого положення сприятиме активізації імпульсу відомчої нормотворчості Кабінету

Міністрів України, Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України. Основний вектор і мета такої нормотворчості полягають у регламентації нових форм взаємодії підрозділів і з'єднань Збройних Сил між собою, оперативно-бойової комунікації з іншими силовими структурами, розвитку на всіх рівнях співробітництва з військовим потенціалом НАТО і ЄС.

За значний часовий термін, що минув з моменту ратифікації Угоди про асоціацію, євроінтеграційні прагнення України не повною мірою відобразились у базових положеннях Закону «Про Збройні Сили України» щодо можливостей органів військового управління поглиблювати зв'язки між Україною і ЄС. У зв'язку із цим виникає потреба у визначенні на законодавчому рівні можливостей органів військового управління забезпечувати розвиток інтеграційних зв'язків Збройних Сил України і Європейського Союзу відповідно до положень зазначеної Угоди. Для цього доцільно доповнити Закон України «Про Збройні Сили України» нормою про розширення адміністративних спроможностей органів військового управління й викласти ч. 9 ст. 1 цього закону в такій редакції:

«Органи й посадові особи військового управління у процесі виконання професійних функцій всіляко сприяють розвитку інтеграційних зв'язків Збройних Сил України зі структурами НАТО і Європейського Союзу для активізації співпраці й реформування сектору безпеки і оборони України.

На відомчому рівні посадові особи військового управління, коло яких визначено Міністром оборони України, мають право в межах наданих їм управлінських повноважень самостійно налагоджувати співпрацю з відповідними структурами НАТО і Європейського Союзу відповідно до військової спеціалізації».

Внесення запропонованих змін матиме важливе практичне значення для зміцнення підвалин національної безпеки й оборони України. Це зумовлено тим, що співробітництво з ЄС щодо взаємодії суб'єктів військового управління можна розглядати як передумову модернізації і зміцнення всього сектору

безпеки й оборони держави. Запропонована норма сприятиме прискоренню адаптації системи військового управління до організаційної практики забезпечення безпеки й оборони ЄС. Суб'єктам військового управління, у свою чергу, необхідно означити пріоритетні сфери, в яких будуть сконцентровані основні зусилля адміністрування підлеглих структур Збройних Сил на реалізацію спільних з ЄС напрямів забезпечення колективної безпеки й миру у східноєвропейському регіоні України, зокрема, й на теренах всієї Європи взагалі.

Досвід співпраці Збройних Сил України з адміністративними структурами військового управління ЄС характеризується деякими успіхами. Зокрема, з початку 2014 р. визначено новий формат військово-політичного діалогу начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України й Голови Військового комітету ЄС, проведення консультацій з Військовим штабом ЄС у межах щорічного Робочого плану співробітництва Збройних Сил України й Секретаріату Ради ЄС у сфері Спільної політики безпеки й оборони, а також регулярних зустрічей воєначальників Збройних Сил України і ЄС та організації постійних телефонних розмов між ними [322]. За офіційним повідомленням Департаменту воєнної політики, стратегічного планування й міжнародного співробітництва МО України, представники командного складу Збройних Сил України на постійній основі організовують зустрічі з керівниками Підкомітету з питань безпеки й оборони Комітету закордонних справ Європейського парламенту, спільні навчання військовослужбовців Збройних Сил України і держав-членів ЄС на базі Європейського безпекового й оборонного коледжу та інші заходи [323]. Проте впровадження подібних заходів супроводжується значним бюрократичним навантаженням, необхідністю отримати низку погоджень у багатьох інстанціях. Іншими словами, обсяг оперативної самостійності суб'єктів військового управління України у процесі здійснення співпраці зі структурами ЄС є мінімальним.

На користь доцільності прийняття і введення у дію викладених вище змін говорить ще одна важлива обставина. Справа в тому, що вже тривалий час на

рівні ЄС (як нами вже частково зазначалось у роботі) поглиблюється практика створення одиниць, які вважаються прообразом загальноєвропейських збройних сил і інституцій оперативного управління ними. На сьогодні на рівні об'єднаної Європи доволі значним є досвід функціонування Європейського оборонного пакту, відомого під абревіатурою PESCO, що включає в себе всі країни-члени ЄС, крім Великої Британії, Мальти й Данії. У відповідності з договірними засадами ЄС особливість адміністративно-організаційного механізму створення подібних суб'єктів полягає в тому, що саме суб'єкти військового управління визначають конфігурацію взаємодії збройних сил у межах правил PESCO. Так, у 2018 р. за ініціативи президента Франції Е. Макрона міністрами оборони ФРН, Бельгії, Великої Британії, Данії, Нідерландів, Естонії, Іспанії й Португалії було підписано угоду про формування спільних Європейських сил військового реагування [324], основне завдання яких полягає у швидкому розгортанні військ у разі виникнення кризових ситуацій поблизу кордонів Європи. Для налагодження ефективної військової співпраці й формування так званої європейської стратегічної культури міністри оборони вказаних держав, а також інші керівники військових організацій уповноважуються налагоджувати й поглиблювати співробітництво між підрозділами відомств з урахуванням обставин і найбільш актуальних загроз. Для України особливо важливо, що за правилами PESCO міністри оборони ЄС домовились визначити загальні умови, щоб держави, які не є членами ЄС, але які заінтересовані в загальноєвропейській безпеці, теж могли брати участь у заходах, що будуть провадитись Європейськими силами швидкого реагування. Для забезпечення цього суб'єкти військового управління України мають бути наділені відповідними повноваженнями налагоджувати співпрацю зі збройними силами держав ЄС без складного й багатоступеневого порядку погоджень подібних дій з вищим політичним керівництвом держави. Отже, можемо констатувати, що внесені запропоновані зміни до вказаного вище Закону теж послужать вагомим фактором у подоланні бюрократії в

системі Збройних Сил України і сприятимуть оптимізації процесу адміністративного управління військовими підрозділами.

Пропонуємо вдосконалити систему адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління України законодавчим закріпленням основних вимог, що ставляться до нормативних актів Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України. Потреба в цьому зумовлена кількома чинниками. По-перше, нормативні акти МО й ГШ ЗС України є головним різновидом актів військового управління, розрахованих на багаторазове застосування, які передбачають ті моделі адміністрування відносин у військовій сфері, які не завжди відповідають вимогам часу, науково-технічного прогресу й напрямам взаємодії Збройних Сил з НАТО. По-друге, за роки державної незалежності України МО й ГШ України видали значну кількість підзаконних нормативних актів військового управління, які характеризувалися недосконалістю з точки зору техніко-юридичного оформлення й положення яких часто дублювалися або суперечили одне одному. По-третє, нормативні акти військового управління часто не відповідають стратегічним засадам партнерства з НАТО і ЄС. У процесі відомчої нормотворчості МО й ГШ України враховуються євроатлантичні прагнення держави й питання управлінської або технічної модернізації ЗС України лише в межах виконання конкретно накресленого спільного заходу з НАТО (спільні навчання, обмін досвідом тощо). Однак актів постійної дії, які передбачали б взаємоохоплюючу співпрацю з Альянсом існує незначна кількість. Четвертий чинник обумовлений тим, що нормативні акти військового управління є одними з найважливіших для суспільства після Конституції й Закону України «Про Збройні Сили України», адже їх положення спрямовані на виконання завдань Української армії – на захист первинних засад національної державності України, територіальної цілісності, державного кордону й суверенітету. Без збереження зазначених складників гарантування національної безпеки України не є можливим. Тому цією виокремленою

специфікою можна особливість регуляторного потенціалу досліджуваних підзаконних актів серед загалу інших.

Спираючись на викладене, вважаємо, що потрібно на законодавчому рівні передбачити особливий статус нормативно-правових актів Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України. У зв'язку із цим пропонуємо доповнити Закон «Про Збройні Сили України» статтею 12-1 «Нормативно-правові акти Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України» й викласти її в такій редакції:

«Стаття 12-1. Нормативно-правові акти Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України

Нормативно-правові акти Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України мають бути спрямовані виключно на виконання з'єднаннями, військовими частинами й підрозділами Збройних Сил України передбачених чинним законодавством функцій і завдань, підтримання високого рівня боєздатності Збройних Сил України, забезпечення національної безпеки й ефективного військового управління, раціонального використання наявного в розпорядженні Збройних Сил України військового майна, матеріальних засобів, техніки й озброєння.

Нормативно-правові акти Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України розробляються й видаються в чіткій відповідності до Конституції України, законів України, указів Президента України, міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України».

Доповнення цією статтею вказаного Закону сприятиме кристалізації предмета відання МО й ГШ України як суб'єктів військового управління, підвищенню техніко-юридичної досконалості нормативних актів Міністерства оборони й Генерального штабу Збройних Сил України, розширенню організаційно-правових можливостей для включення до державного адміністрування національної безпеки країни Міністра оборони України й керівний склад ГШ Збройних Сил України. Сприйняття зазначеної зміни

дозволить забезпечити відповідність нормативно-правових актів військового управління положенням не лише національного законодавства, а й передусім договорів з ЄС і НАТО й підвищенню нормотворчої діяльності в частині посилення взаємодії із цими організаціями.

Основним різновидом нормативних актів МО й ГШ ЗС України є накази, положення й інструкції. Наказ, як специфічний акт-документ, що видається уповноваженим органом (суб'єктом) військового управління у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань відповідно до наданої компетенції, є основним нормативним актом. Положення й інструкції, які можуть бути затверджені наказом, у свою чергу, є нормативно-правовими актами, що встановлюють структуру й функції будь-якої управлінської ланки в системі Збройних Сил України, визначають порядок її діяльності й реалізацію повноважень.

Законодавчо передбачені вимоги до нормативно-правових актів МО й ГШ ЗС України:

– сприятимуть вирішенню важливих для національної безпеки й обороноздатності держави завдань;

– створюють додаткові нормативні вимоги до змісту актів, які мають відповідати виключно потребам забезпечення обороноздатності й національної безпеки України;

– регулюють організаційно-технічні й соціально-економічні аспекти проходження військової служби громадянами України;

– регламентують адміністративно-правові засади реалізації управлінських повноважень військовими керівниками;

– внормовують господарські відносини в діяльності Збройних Сил України;

– обумовлюють їх відомчий характер, що автоматично підсилює ступінь обов'язковості виконання їх положень підлеглими органами, підрозділами, посадовими особами Збройних Сил, які безпосередньо беруть участь у військовому управлінні.

Незважаючи на те, що серед відомчих актів МО й ГШ ЗС України існує багато ненормативних управлінських актів, які містять індивідуальні розпорядження й вичерпують себе одноразовим застосуванням (приміром, призначення на посаду, переведення на службу в іншу частину, тимчасова передислокація підрозділу тощо), перелічені законодавчі вимоги до них залишаються аналогічним на кшталт нормативних відомчих актів.

Наступною пропозицією з удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління України є розроблення і введення в дію типового положення про підстави адміністративної взаємодії останніх. Зміст відповідного положення має містити низку принципових засад налагодження оперативного керівництва процесами взаємодії між цими суб'єктами. При цьому основною особливістю регуляторної дії положень документів є визначення керівної ролі Президента України як Глави держави й Верховного Головнокомандувача у цій взаємодії. З урахуванням того, що РНБО є основним координаційним органом з питань національної безпеки й оборони, логічним видиться запровадження положення, яким регулювалися б питання адміністративного співробітництва й координації діяльності основних суб'єктів військового управління в державі. Отже, вважаємо, що існує потреба затвердити на законодавчому рівні рішення РНБО і його ввести вдію Указом Президента України «Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління» й викласти його в такій редакції:

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України

«Про затвердження Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління»

Відповідно до статті 107 Конституції України постановляю:

1. Увести в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про затвердження Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України» (додається).

2. Контроль за виконанням рішення Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію цим Указом, покласти на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України.

3. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України

Введено в дію
Указом Президента України

РІШЕННЯ
Ради національної безпеки і оборони України
«Про затвердження Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України»

ПОЛОЖЕННЯ

1. Адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління України є процесом постійного й безперервного підтримання стійкого зв'язку між суб'єктами військового управління для забезпечення узгодженого й раціонального застосування сил і засобів Збройних Сил України та інших елементів сектору безпеки й оборони з метою ефективної протидії загрозам у сфері національної безпеки і обороноздатності держави, забезпечення охорони й недоторканності державного кордону України, громадської безпеки і правопорядку [325, с. 64].

2. Адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління України здійснюється на рівні організаційно-політичної координації, контрольно-організаційному рівні, стратегічному й оперативно-тактичному рівні.

Головним суб'єктом організаційно-політичної координації адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління є Президент України.

Рада національної безпеки і оборони України здійснює контрольно-організаційне забезпечення адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління.

Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює стратегічне й оперативно-тактичне забезпечення координації адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління.

3. Адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління України здійснюється відповідно до положень Конституції й законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради України, наказів та директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, наказів Міністерства оборони України, наказів Міністра оборони України, а також документів органів і відомств, які входять до сектору безпеки і оборони України або виконують функції, спрямовані на забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави.

4. Завдання адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України:

1) загальна координація дій, спрямованих на ефективну протидію загрозам у сфері національної безпеки й обороноздатності держави, забезпечення охорони й недоторканності державного кордону України, громадської безпеки і правопорядку;

2) забезпечення ефективної міжвідомчої комунікації у процесі підготовки і прийняття координаційних рішень з питань забезпечення національної безпеки й обороноздатності;

3) створення умов для підтримання стійкого зв'язку між суб'єктами військового управління з метою обміну потрібною інформацію у процесі підготовки й під час реалізації заходів, спрямованих на протидію загрозам у сфері національної безпеки й обороноздатності держави, забезпечення охорони

й недоторканності державного кордону України, громадської безпеки і правопорядку;

4) налагодження й підтримання субординаційних і координаційних зв'язків між Президентом України, апаратом Ради національної безпеки і оборони України, Генеральним штабом Збройних Сил України та іншими суб'єктами військового управління з приводу реагування на загрози національній безпеці й обороноздатності;

5) сприяння в чіткому окресленні оперативно-тактичних завдань діяльності й порядку застосування військових сил, засобів і спроможностей протидії загрозам національній безпеці й територіальній цілісності України органам, що входять до сектору безпеки і оборони України або виконують функції, спрямовані на забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави;

6) забезпечення раціонального розподілу й використання сил і засобів органів і відомств, які входять до складу сектору безпеки й оборони України або виконують функції, спрямовані на забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави у процесі реалізації ними заходів, спрямованих на протидію загрозам у сфері національної безпеки і обороноздатності держави, забезпечення охорони й недоторканності державного кордону України, громадської безпеки і правопорядку;

7) створення умов для забезпечення безпосередньої комунікації суб'єктів військового управління всіх рівнів у процесі планування і проведення спеціальних потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння й військової техніки з метою запобігання й недопущення загроз національній безпеці й обороноздатності країни, а також ліквідації їх наслідків;

8) забезпечення адміністрування комунікації між органами, що здійснюють розвідувальну діяльність;

9) організаційне сприяння в утворенні постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління;

10) забезпечення ситуативної взаємодії суб'єктів військового управління з органами державної влади й органами місцевого самоврядування у процесі підготовки і практичної реалізації заходів, спрямованих на протидію загрозам у сфері національної безпеки й обороноздатності держави, забезпечення охорони й недоторканності державного кордону України, громадської безпеки і правопорядку;

11) визначення основ налагодження комунікації суб'єктів військового управління з інститутами громадянського суспільства і громадськістю у процесі розроблення й реалізації заходів, спрямованих на протидію загрозам національної безпеки й обороноздатності держави;

12) своєчасне політичне забезпечення налагодження ефективного режиму співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями, державами, які є партнерами у вирішення регіональних і субрегіональних безпекових загроз, військово-політичними блоками, міжнародними антикорупційними організаціями та іншими організаціями.

5. Адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління України здійснюється на засадах об'єднаного керівництва силами забезпечення національної безпеки й обороноздатності, оперативності, політичної відповідальності перед суспільством за результати такої діяльності, планування гарантування обороноздатності й забезпечення національної безпеки держави, обов'язкового оцінювання безпекового середовища, військово-технічного й фінансового забезпечення взаємодії, врахування стандартів НАТО щодо забезпечення обороноздатності держави, прогнозування ймовірних негативних наслідків взаємодії, розподілу відповідальності за організацію планування взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки й обороноздатності, використання допомоги іноземних партнерів і врахування зарубіжного досвіду, належного юридичного забезпечення такої взаємодії, недопущення корупційних ризиків.

6. Для забезпечення високого рівня адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України Президент залучає посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, представників

громадянського суспільства та громадськості, експертів, науковців та інших осіб відповідно до потреби.

7. Фінансування видатків, пов'язаних із забезпеченням адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Секретар

Ради національної безпеки і оборони України

На додаток до зазначеного слід акцентувати увагу на законодавчих пропозиціях, що стосуються вирішення певних проблем адміністрування військової освіти й військового управління навчальними підрозділами. На теперішній момент у Законі України «Про вищу освіту» містяться положення, які нехтують військовою специфікою й суперечать приписам військового законодавства. Відповідно до ч. 1 ст. 35 цього Закону [159] керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах понад 2 строки поспіль. Ця загальна норма поширює свою дію на військовослужбовців-начальників, які здійснюють адміністративне керівництво військовим навчальним підрозділом вищого навчального закладу або факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання). У той же час у структурі цієї статті в ч. 5 розкрито деякі особливості правового статусу суб'єктів військового управління в означеній сфері. Так, у вказаному правовому приписі йдеться про те, що керівництво військовим навчальним підрозділом вищого навчального закладу чи факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання) здійснює начальник, який призначається на посаду за результатами конкурсу. Порядок його проведення встановлюється нормативно-правовими актами державного органу, до управління якого належить вищий військовий навчальний заклад (вищий навчальний заклад зі специфічними умовами

навчання), військовий навчальний підрозділ вищого навчального закладу, за погодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Маємо таку ситуацію: положення ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» не враховують деякі аспекти адміністративно-правового статусу керівника вищого військового навчального закладу або начальника військового факультету вищого навчального закладу. Зокрема, це стосується строку здійснення військового управління підпорядкованим підрозділом: такий строк детермінується терміном перебування на відповідних посадах суб'єктів, які здійснюють військове управління. Як бачимо, це питання врегульовується загальною нормою, зафіксованою в ч. 1 ст. 35 названого Закону. Така норма, безумовно, суперечить положенням військового законодавства, специфіці кар'єрного зростання військовослужбовців, а також принципу розумності при формулюванні нормативно-правової моделі адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, які проходять військову службу у відповідних навчальних закладах. Вважаємо, наведене потребує певної кореляції.

За існуючим порядком для зайняття посади начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу чи факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання) слід виконати відповідні умови. Згідно з ч. 2 ст. 35 розглядуваного Закону керівник факультету (навчально-наукового інституту) повинен мати науковий ступінь та/або вчене (почесне) звання відповідно до профілю факультету (навчально-наукового інституту). Отже, мінімально, що він повинен зробити, – це підготувати й захисти кандидатську дисертацію. Ця вимога Закону є абсолютно обґрунтованою, оскільки освітянський процес (крім іншого) передбачає також проведення наукових досліджень, що вимагає наявності в осіб мінімального рівня ознайомлення з останніми й розуміння ними їх специфіки. А захист дисертації буде свідчити про існування такого розуміння, про опанування особою відповідними методами наукового пізнання. У свою чергу, військовослужбовець – начальник

військового навчального підрозділу вищого навчального закладу чи факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання), який має науковий ступінь кандидата наук і проходить на цій посаді військову службу, має військове звання, яке залежить від вислуги років. За ч. 1 ст. 35 цього ж Закону керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах понад 2 строки. Як бачимо, ця норма обмежує особу у строках перебування на такій посаді, відповідно, зі сплином указаних строків такий військовослужбовець, у зв'язку з названими обмеженнями повинен переходити на іншу посаду для продовження служби. А це, у свою чергу, може стати негативним фактором на шляху його військової кар'єри, бо він має переходити для подальшого проходження військової служби до військових частин, які не належать до системи вищої військової освіти. У такому випадку постає питання про використання його потенціалу як науковця й використання досвіду військового управління саме навчального підрозділу, в якому вчаться майбутні військові фахівці. На наше переконання, від цього система військового управління лише втрачає, що в кінцевому підсумку негативно позначається на стані національної безпеки і обороноздатності держави.

Спираючись на викладене, пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» нормою такого змісту: «Начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу або факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання) перебуває на посаді відповідно до умов контракту і проходить військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Вважаємо, що такий підхід сприятиме сталості організації й функціонування системи суб'єктів військового управління в межах вищої військової освіти, а також не суперечитиме статтям 22–26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Прийняття запропонованої норми, звичайно ж, покращить умови

адміністрування військової освіти в державі, послужить вагомим чинником сталості військової кар'єри військовослужбовця – начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу чи факультету (відділення) вищого військового навчального закладу.

З нашої точки зору, варто також викласти деякі пропозиції, пов'язані із системою військового управління в освітянському процесі. Так, за результатами аналізу безпосередньо структури і змісту складового елемента військової освіти в країнах-членах НАТО підготовлено пропозицію про внесення змін до системи підготовки військових юристів в Україні. Так, підготовка військово-юридичних кадрів включає в себе чотирьохрічне навчання курсантів у цивільному закладі вищої освіти, здобуття ними освітнього ступеня юридичної освіти «бакалавр» і вступ до магістратури з терміном навчання 1,5 роки. Якщо особа не вступить до магістратури, то за наявності освітнього ступеня юридичної освіти «бакалавр» у військовому званні молодший лейтенант юстиції вона може претендувати лише на посаду командира взводу, що свідчить про марне витрачання коштів Державного бюджету на отримання вищої юридичної освіти такою особою.

У зв'язку з такою особливістю підготовки військових юристів в Україні існує потреба у впровадженні ефективної, наскрізної інтеграції юридичної військової освіти у процес навчання за схемою підготовки «курсант», на відміну від країн-членів НАТО, де застосовується система перекваліфікації осіб, які закінчили цивільні юридичні заклади вищої освіти й не мають відповідних знань у галузях військового законодавства своїх країн і міжнародного гуманітарного права. Це сприятиме подоланню тривалий час існуючої в Україні проблеми ізоляції відомчих навчальних закладів від наявного освітнього простору [326, с. 266].

Для внесення змін у систему підготовки військових юристів в Україні пропонуємо у проекті Закону України від 28 вересня 2017 р. за № 7147 «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» [327] закріпити положення про можливість здобуття ступеня магістра права на

підставі повної загальної середньої освіти для вищих військових навчальних закладів і військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти України. На сьогодні, повторимось, здобуття ступеня магістра права здійснюється виключно на підставі першого бакалаврського рівня вищого освіти).

Запровадження моделі підготовки військових юристів, що здійснюватиметься за наскрізною програмою з терміном навчання 5 років у межах магістерського рівня вищої освіти за результатами успішного засвоєння відповідної освітньої програми сприятиме безперервному учбовому процесу й можливості інтеграції комплексної системи дисциплін протягом усього терміну навчання. Така наскрізна модель підготовки юристів у закладах вищої освіти за ступенем «магістр» має місце в деяких зарубіжних країнах, зокрема, у Варшавському університеті соціальних і гуманітарних наук (Республіка Польща). Крім цього, такий підхід, як відзначає В. А. Шемчук сприяє також удосконаленню ціннісно-мотиваційного, поняттєво-змістовного, праксеологічного, емоційно-вольового критеріїв, які нерозривно пов’язані з мисленням майбутніх військових управлінців [328, с. 170].

Реалізація викладених пропозицій, як вбачається, сприятиме як покращанню системи підготовки офіцерів-юристів, так і вдосконаленню організації й функціонування системи суб’єктів військового управління, які будуть повністю взаємосумісними з підрозділами країн-членів Північноатлантичного альянсу та поєднаними застосуванням сучасних принципів демократичного цивільного контролю.

Висновки до Розділу 4

1. Аналіз досвіду організації суб’єктів військового управління в зарубіжних державах дозволяє констатувати, що убезпечення національної безпеки і оборони держави від зовнішніх військових загроз є основною метою адміністрування їх функціонування. Аксіоматичним є те, що функціонування інституцій військового управління як серцевини воєнної організації держави

має найбільш важливе значення у справі захисту таких фундаментальних підвалин національної безпеки як територіальна цілісність держави, недоторканість державних кордонів, гарантування прав і свобод громадян, стабільний режим функціонування інституцій публічної адміністрації, громадська безпека і правопорядок.

2. Модель адміністрування діяльності суб'єктів військового управління у зарубіжних державах характеризується національними особливостями і своєрідністю. Притаманні їй риси зумовлені історичними умовами розвитку державності, відмінністю обсягів нормативної бази функціонування, специфікою підпорядкування. Також особливості національних систем військового управління залежать від соціокультурних традицій, форми державного правління, політичних й економічних аспектів державотворення, характеру зовнішніх відносин з іншими державами тощо.

3. Системне дослідження досвіду адміністрування діяльності суб'єктів військового управління в державах ЄС (Польщі, Чехії, Франції, ФРН, Італії, Великій Британії) свідчить про наявність деяких спільних рис організаційно-правової моделі їх функціонування, а саме: (а) зазначені суб'єкти представлені здебільшого структурними одиницями збройних сил, які перебувають в оперативному підпорядкуванні міністерства оборони під загальною управлінською юрисдикцією глави держави; (б) система суб'єктів військового управління європейських держав має схожі цілі й завдання діяльності, зумовлені членством у НАТО і спільним політико-територіальним простором об'єднаної Європи; (в) у державах ЄС однією з функцій цих суб'єктів є організація розвідувальної діяльності як органами, підпорядкованими міністерству оборони, так і інституційно самостійними відомствами спеціального призначення; (г) суб'єкти військового управління часто уповноважені на виконання одночасно як військово-оборонних, так і поліцейських функцій (приміром, жандармерія – у Франції).

4. Адміністративно-правова специфіка функціонування суб'єктів військового управління деяких інших розвинених демократичних держав світу

характеризується офіційними союзницькими позиціями й координацією дій з іншими державами світу у процесі розробки заходів забезпеченні національної безпеки. Прикладом є Канада і Ізраїль, які організовують забезпечення власної національної безпеки в чіткій координації з оборонним відомством США і офіційно спираються на можливість застосування військово-технічної допомоги Пентагону у разі виникнення відповідної потреби. Крім цього, збройні сили США офіційно виступають основою системи військового управління Японії, яка формально не має національних збройних сил, а завдання щодо забезпечення територіальної цілісності й недоторканості цієї держави покладається на американську армію.

5. З урахуванням змісту тенденцій глобалізації у сьогоднішньому світі, а також беручи до уваги геополітичну ситуацію, стає очевидним, що зміцнення військового потенціалу України можливе за умови налагодження відносин тісного стратегічного партнерства з НАТО і Європейським Союзом. Співпраця із цими організаціями є не лише гарантією військово-політично безпеки України як європейської держави, а й запорукою успішності модернізації країни, ефективності процесу внутрішньодержавних перетворень у контексті імплементації найдосконаліших у світі засад розвитку політико-правової системи, державного управління, системи національної безпеки й оборони, розвитку ринкової економіки, науково-технічного прогресу, розбудови громадянського суспільства. У зазначеному аспекті первинна роль відводиться реформуванню оборонного й безпекового секторів, усієї військової інфраструктури, модернізація національних Збройних Сил України і оптимізація системи військового управління.

6. На сьогодні реформування Збройних Сил України та інших суб’єктів військового управління, які входять у сектор безпеки й оборони, здійснюється за активного сприяння НАТО у 13 магістральних напрямах, визначених Пакетом комплексної допомоги, який було прийнято за результатами роботи саміту НАТО у Варшаві (2016 р.). Цей документ передбачає реформування складових елементів сектору безпеки й оборони України за активної фінансової

й організаційної підтримки НАТО в таких основних напрямках: (а) розбудова спроможностей та оборонних інституцій України, (б) комп'ютеризація структур управління, зв'язку, (в) посилення спроможностей в галузі військового командування, (г) створення узгодженої й ефективної системи логістичної підтримки з фокусуванням на поліпшення спроможностей України в управлінні системою постачання й стандартизації, (д) покращання технічної взаємосумісності між Україною й НАТО, (е) посилення рівня кібербезпеки сектору безпеки й оборони, енергетичної безпеки воєнної інфраструктури, (є) впровадження ефективної системи медичної підтримки за Євроатлантичними стандартами, (ж) утилізація боєприпасів, що не вибухнули, та їх розмінування, (з) активізація наукової й освітньої діяльності у сфері оборони й національної безпеки, (и) посилення спроможностей національних сил оборони в галузі стратегічних комунікацій, (і) підвищення потенціалу країни у протидії гібридним війнам, (й) реформування СБУ, (к) надання підтримки Державній службі України з надзвичайних ситуацій у розбудові її спроможностей. Окремо НАТО також сприяє проведенню антикорупційної реформи в лавах Збройних Сил України.

7. Найбільш важливим і найскладнішим одночасно завданням реформування Збройних Сил України є перехід на стандарти НАТО (STANAG – від англ. Standardization Agreement), впровадження яких у практику вимагає комплексного перегляду всієї інфраструктури вітчизняного ВПК та функціонування системи Збройних Сил України. Базовим документом для цього служить Тимчасова інструкція з організації робіт у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України щодо впровадження стандартів НАТО, у якій визначено порядок отримання зазначених стандартів і військових нормативних документів НАТО, їх перекладу, вивчення і практичного втілення в практику. Сьогодні, для підготовки України до вступу в НАТО у функціонування Збройних Сил слід впровадити 765 стандартів (нормативних документів) НАТО, які поступово перекладаються українською мовою з мови оригіналу і впроваджуються у практику національного військового управління.

8. Упровадження STANAG відбувається навколо 5-ти стратегічних цілей: (а) створення об'єднаної системи керівництва силами української оборони, (б) налагодження ефективної політики планування й застосування суб'єктами військового управління наявних ресурсів, (в) посилення боєздатності частин і з'єднань у відповідності до кращих світових стандартів, (г) створення об'єднаної з НАТО системи логістики, (д) удосконалення система військового медичного забезпечення. Досягнення зазначених цілей можливе лише за умови раціонального управлінського підходу до організації діяльності системи суб'єктів військового управління і створення належної нормативної бази для цього.

9. У межах активізації співпраці з ЄС сектор безпеки й оборони України поступово інтегрується в загальноєвропейський простір свободи й безпеки. Угода про асоціацію між Україною і ЄС (2014 р.) безпосередньо не передбачає положень, які містили б чіткі приписи щодо реформування системи суб'єктів військового управління, зокрема, Збройних Сил України. Разом із тим у цьому документі наводиться перелік важливих засадничих принципів, зміст яких має стати імперативом для України в частині перетворень, що реалізуються в системі функціонування суб'єктів військового управління. Зокрема, це: (а) спільна політика України і ЄС зі сприяння міжнародній стабільності й безпеці, (б) спільне вирішення питань щодо недопущення збройних конфліктів та антикризового управління, (в) забезпечення регіональної стабільності, (г) роззброєння й заборона неправомірного поширення зброї, (д) забезпечення безпеки на кордонах, (е) протидія тероризму, корупції, транснаціональній організованій злочинності.

10. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління України – головна умова підвищення ефективності їх функціонування. Основним вектором законодавчих нововведень є поглиблення інтеграції України до ЄС, розширення військового співробітництва з НАТО з метою вступу до організації в найближчій історичній перспективі.

11. Пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів військового управління мають на меті не лише формальне «осучаснення» чинного законодавства з огляду на реалії й тенденції розвитку геополітичного й безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а й створення умов для практичного покращання регуляторної дії актів адміністративного управління Міністерства оборони України, доцільності поліпшення правових засад державного адміністрування взаємодії інших суб'єктів військового управління (сили МВС, СБУ та ін.), створення організаційно-правових умов для активізації запровадження у національну практику кращих стандартів функціонування військових підрозділів НАТО та інших суміжних аспектів.

12. Сформульовано низку пропозицій з удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління з метою створення умов для поліпшення стану забезпечення національної безпеки й обороноздатності України. Зокрема:

– запропоновано внести зміни до Закону України «Про Збройні Сили України» в частині розширення переліку базових засад діяльності Збройних Сил у напрямі активізації співпраці з НАТО і ЄС (доповнити ст. 11 вказаного Закону положенням, згідно з яким однією із засад діяльності Збройних Сил України є формування стійкого адміністративного режиму партнерського, стратегічного й оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору і Європейським Союзом з питань забезпечення оборони й національної безпеки України);

– розширити на законодавчому рівні можливості органів військового управління із забезпечення розвитку інтегративних зв'язків Збройних Сил України і Європейського Союзу відповідно до положень Угоди про асоціацію (доповнити ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» частиною 6, яка міститиме норми про можливості конкретних органів військового управління системи Збройних Сил у процесі виконання професійних функцій всіляко розвивати інтегративні зв'язки Збройних Сил України зі структурами

Європейського Союзу з метою активізації співпраці й реформування сектору безпеки і оборони України);

– на законодавчому рівні передбачити особливий статус актів військового управління Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України (доповнити Закон України «Про Збройні Сили України» статтею 12-1 «Нормативно-правові акти Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України», у якій чітко передбачити предмет правового регулювання актів військового управління Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України);

– розробити й затвердити на рівні рішення РНБО спеціального документа, положення якого слугували б оптимізації адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління різного підпорядкування у державі. Таким документом може стати викладений проект «Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління»;

– оптимізувати адміністративно-правовий статус керівників факультетів (військових навчальних підрозділів) вищих навчальних закладів в частині створення додаткових правових гарантій побудови ними військової кар'єри й подальшого проходження служби (доповнити ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» положенням про те, що начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу або факультету (відділення) вищого військового навчального закладу перебуває на посаді відповідно до умов контракту і проходить військову службу згідно із Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу», за яким термін перебування його на посаді не є лімітованим);

– запровадити нову модель підготовки військових юристів, якою передбачається наскрізна програма їх професійної підготовки з терміном навчання 5 років у межах магістерського рівня вищої освіти і яка включає поєднання юридичного й військово-професійного компонентів. Для цього розширити положення проекту Закону України від 28 вересня 2017 р. за № 7147 «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії»

нормами про можливість здобуття ступеня магістра права на підставі повної загальної вищої освіти, отриманої у вищих військових навчальних закладах і військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти України без попереднього одержання першого бакалаврського рівня вищої освіти.

Результати дослідження, які викладені у розділі 4, відображено у таких публікаціях автора: [256], [260], [266], [281], [288], [298], [315], [317], [319], [325].

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі комплексного аналізу адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління в Україні сформовано систему науково-практичних пропозицій щодо оптимізації законодавчого забезпечення їх функціонування у сфері здійснення державної політики із забезпечення національної безпеки та оборони України. Основні результати дослідження знайшли відображення у таких висновках:

1. Як один із найбільш соціально значущих об'єктів адміністративно-правового регулювання в державі, військове управління повинно базуватися у відповідності до основоположних та специфічних принципів, стабільних та беззаперечних імперативних вимог. Такі принципи запропоновано поділити на: (а) за ступенем їх правової конкретизації – на загальні і специфічні; (б) за відомчою належністю суб'єктів військового управління – на принципи діяльності Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України тощо; (в) за сферою реалізації – на принципи військового управління у сфері комплектування Збройних Сил України, мобілізаційної підготовки й мобілізації, господарської діяльності у Збройних Силах України, забезпечення законності, правопорядку та військової дисципліни, соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей та ін. Принципи військового управління акумулюють у собі найважливіші правові ідеї та цінності, на яких базується державний устрій України.

2. Аналіз соціально-правової сутності, характерних ознак та функцій військового управління дозволяє констатувати, що воно є особливим, кризово орієнтованим видом державного управління, адміністративно-правове регулювання діяльності якого обумовлюється специфікою завдань військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, особливостями планомірного функціонування суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки та оборони, чітко організованим адміністративним впливом на стан безпеки та обороноздатності держави.

3. Система військового управління як об’єкт адміністративно-правового регулювання характеризується спрямованістю на виконання широкого спектру законодавчо передбачених завдань із забезпечення національної безпеки і оборони України. Практично, такі завдання реалізуються цілою системою суб’єктів, які мають власний адміністративно-правовий статус, перебувають стосовно один одного у різноманітних відносинах координації і субординації за умови домінування субординаційних зв’язків. В основі адміністративно-правового регулювання системи суб’єктів військового управління є унормування діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, особливості їх організації й функціонування, специфіка адміністративно-юрисдикційної діяльності. Відповідно до сучасної практики адміністративно-правового регулювання, найбільш щільно унормована діяльність управлінської ланки Збройних Сил України, яка складається з органів військового управління й військового командування. Поряд із цим, чинне законодавство не передбачає їх чіткого структурного розмежування, а лише наводить їх неповний, нечіткий перелік.

4. Інституції військового управління у межах території сучасної України почали формуватися ще у давні часи паралельно з утворенням ранніх форм державності. У зв’язку з цим запропоновано виокремлювати сім історичних етапів становлення системи суб’єктів військового управління на теренах України: розвиток первинних суб’єктів військового управління у процесі формування ранніх форм державності на теренах України (VIII ст. до н.е.–IX ст. н. е.), система військового управління Давньоруської держави (IX–XI ст.), організація суб’єктів військового управління у Галицько-Волинській державі (XI–XIII ст.); діяльність суб’єктів військового управління за умов перебування значної частини сучасної території України у складі Литовсько-руської держави та Речі Посполитої (XIII–XVI ст.), інституції військового управління української козацької держави (XVIII ст.), військове будівництво в період відродження державності України на початку XX ст. (1917–1922 рр.), органи радянського військового управління на території

України у період перебування держави у складі СРСР (1922–1991 рр.), Військова організація незалежної України (1991–2019 рр.).

5. Сучасна національна система суб'єктів військового управління інституційно оформилася після проголошення Україною державної незалежності у 1991 р. Починаючи з цього періоду у державі було створено національні Збройні Сили, органи державної безпеки і прикордонного контролю, поліцію і Національну гвардію, налагоджено розвідувальну діяльність та вжито інших важливих заходів. У період з 1991 по 2019 рр. було створено базові адміністративно-правові засади функціонування суб'єктів військового управління та проведено роботу з організаційно-правового забезпечення їх функціонування у напрямі забезпечення ними національної безпеки та оборони України.

6. Функціонування системи суб'єктів військового управління передбачає виконання складних, комплексних, а у деяких випадках небезпечних з точки зору громадської безпеки завдань, у тому числі з використанням зброї, військової техніки тощо. У зв'язку з цим, їх діяльність повинна бути достатньою мірою формалізованою, а також належним чином регламентованою. Поряд із цим, реалізація військового управління передбачає низку неформальних складових свого прояву (позастатутні відносини особового складу, політична заангажованість деяких працівників, прояви корупції), деструктивний вплив яких на якість виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки і оборони передбачити неможливо і які підлягають усуненню шляхом застосування спеціальних адміністративно-юрисдикційних заходів. Беручи до уваги зазначене, адміністративно-правові засади забезпечення організації та функціонування суб'єктів військового управління є важливим чинником визначення ефективності їх функціонування.

7. Адміністративно-правові засади забезпечення організації та функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні спрямовані на встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів такого управління, конструювання його системи, врегулювання питань його

практичної реалізації як особливого виду державного управління, забезпечення досягнення цілей, що стоять перед військовим управлінням, формалізації та сталості відносин субординаційно підпорядкованими ланками. Адміністративно-правові засади організації і функціонування системи суб'єктів військового управління спрямовані на створення всіх необхідних умов для реалізації органами військового управління, різними їх посадовими особами, командирами й начальниками всіх рівнів визначеної законодавством компетенції для здійснення поставлених перед ними цілей і завдань і виконання функцій у сфері забезпечення національної безпеки і оборони.

8. Адміністративно-правове забезпечення організації й функціонування суб'єктів військового управління передбачає дію широкого спектру нормативних актів. Чіткий і послідовний її аналіз дозволяє виокремлювати в ній такі рівні: (а) найвищий – конституційний; (б) вищий, у межах якого регулювання здійснюється на рівні законів як актів, що мають вищу юридичну силу; (в) підзаконний, коли регламентація діяльності цих суб'єктів здійснюється за допомогою підзаконних нормативно-правових актів. Вказані нормативно-правові акти в комплексі передбачають унормування адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, регламентацію його елементів, врегулювання механізму практичної реалізації управлінського впливу суб'єктів військового управління на соціальні процеси, забезпечення досягнення цілей, що стоять перед військовим управлінням, формалізацію відносин субординаційного підпорядкування між ланками системи військового управління.

9. Суб'єкти військового управління для успішного виконання завдань і функцій із забезпечення національної безпеки й оборони наділені чинним законодавством спеціальною компетенцією. Компетенцію суб'єктів військового управління запропоновано визначити як систему передбачених нормативно-правовими актами владних повноважень, якими держава наділяє таких суб'єктів для виконання передбачених законодавством функцій. Компетенція включає в себе значний спектр діяльності, що має на меті убезпечити державу й

суспільство від внутрішніх і зовнішніх загроз військового, військово-політичного, військово-економічного характеру, захистити інфраструктуру життєдіяльності соціуму й функціонування владних інституцій від імовірної небезпеки. Основними складовими елементами компетенції суб'єктів військового управління в секторі національної безпеки й забезпечення обороноздатності є предмет відання й повноваження.

10. З огляду на різноманітність завдань і функцій, які виконують суб'єкти військового управління у процесі забезпечення національної безпеки й оборони, доцільним є формування критеріїв і проведення класифікації компетенції суб'єктів військового управління. Зокрема:

(а) залежно від політико-правового статусу суб'єктів її здійснення варто виокремлювати компетенцію: органів формування державної політики, органів, що координують її реалізацію й органів, що реалізують державну політику;

(б) залежно від субординаційного рівня здійснення управлінської компетенції у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності виокремлюється компетенція: на вищому управлінському рівні, на середньому управлінському рівні й на нижчому рівні;

(в) залежно від умов і режиму функціонування суб'єктів її здійснення компетенція реалізується: за ординарних умов, а також за умов підвищеної загрози національній безпеці й обороноздатності;

(г) залежно від територіально-просторових меж її здійснення суб'єктами військового управління виокремлюється компетенція: загальна – Президента України як Верховного Головнокомандувача; здійснювана на локальному рівні; здійснювана у зоні проведення операції Об'єднаних Сил; місцевого рівня; управлінська компетенція за межами України;

(д) залежно від тривалості у часі компетенція поділяється на постійну й часткову;

(е) залежно від характеру управлінських рішень, що приймаються суб'єктами військового управління вирізняється компетенція, здійснювана у

формі прийняття: загальних управлінських рішень і спеціальних управлінських рішень;

(є) залежно від залучення громадськості та інститутів громадянського суспільства існує компетенція: яка реалізується суб'єктами військового управління без взаємодії з інститутами громадянського суспільства і яка здійснюється за умови співпраці з громадськістю й інститутами громадянського суспільства.

11. Реалізуючи компетенцію у сфері повсякденної та екстремальної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки та оборони, суб'єкти військового управління здійснюють відповідний адміністративно-правовий вплив у межах сфери своєї відповідальності шляхом видання на підставі матеріальних та процесуальних правових норм спеціальних актів військового управління. При цьому слід ураховувати те, що суб'єкти військового управління можуть мати як нормотворчі, так і правозастосовні повноваження. З огляду на це, правові акти військового управління запропоновано класифікувати на нормативно-правові, що виникають у процесі реалізації правотворчих повноважень, і правозастосовні, що видаються у процесі здійснення повноважень і компетенції суб'єктами з управління військовими силами й засобами.

12. У процесі функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань переважна більшість суб'єктів військового управління видає правозастосовні акти військового управління. За своєю формою вони можуть бути усними, письмовими й конклюдентними, а також такими, що видаються в межах використання технічних засобів. Більшість із таких актів забезпечують поточний управлінський процес, особливо на рівні відділення, взводу, роти є усними або конклюдентними. Якщо йдеться про послідовне вчинення значного числа дій, або дій, які мають суттєве юридичне значення, акти військового управління видаються в письмовій формі (як письмові документи), а в деяких випадках у електронній формі і мають значення чітко встановленого

юридичного факту, що породжує, змінює і припиняє відповідні правовідносини у межах системи військового управління.

13. Нормативно-правові акти військового управління – це специфічний засіб регулювання відносин у сфері оборони й національної безпеки. За допомогою цих актів суб'єкти військового управління транслюють волю держави (конкретний напрям правової політики) у сфері національної безпеки й оборони України на відповідні сфери свого управлінського впливу. Нормативно-правовими актами створюються, змінюються чи скасовуються правові норми з метою впорядкування зазначених суспільних відносин згідно з чіткою правовою формою. У той же час, з огляду на імперативні вимоги Конституції України (стаття 92) вказаними нормативно-правовими актами не може бути урегульована ціла низка питань у сфері національної безпеки і оборони. Положеннями таких актів не можна змінювати правовий статус Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснювати їх перепідпорядкування, зменшувати законодавчо встановлені стандарти соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, установлювати нові заходи дисциплінарної, адміністративної, матеріальної чи кримінальної відповідальності військовослужбовців тощо, з огляду на те, що ці питання повинні бути врегульовані виключно законами.

14. Специфіка нормативно-правових актів військового управління вказує на їхній підзаконний характер, що полягає в тому, що їх предметна спеціалізація полягає в регламентації окремих питань військового управління, спрямованих на деталізацію приписів законів, причому без підміни чи зміни їх змісту. У той же час цим актам властиве більш детальне й конкретне регулювання, у межах якого може використовуватися спеціальна термінологія, більш чітко прописуватись адміністративно-правовий статус тих чи інших суб'єктів військового управління, детальніше вказуватися на застосування тих чи інших адміністративних процедур та ін.

15. На сьогодні, з урахуванням ускладнення правничої термінології (повинна відбивати складні та специфічні процеси, що мають місце у межах

організації військового управління, включаючи досягнення відповідних військових наук), має бути суттєве спрощення у формулюваннях правових приписів актів військового управління, відхід від складних юридичних термінів та правових конструкцій, наведення у самому тексті нормативно-правового акту прикладів того як потрібно чинити у тій чи іншій ситуації. Такий підхід є виправданим з огляду на те, що виконавцями приписів таких нормативно-правових актів є широке коло військовослужбовців, у тому числі й тих, що проходять військову службу і не завжди є обізнаними у правових питаннях. Також слід поєднати диспозитивний й імперативний адміністративно-правовий метод правового регулювання в актах військового управління за умови обов'язковості застосування до осіб, що не виконали відповідні приписи заходів юридичної відповідальності.

16. Окрім нормативних і правозастосовних актів військового управління, викоремлюються й інші різновиди: 1) за відомчою належністю – акти військового управління, що видаються суб'єктами військового управління, які функціонують у межах системи Збройних Сил України, інших військових формувань та органів, які є складниками сектору безпеки й оборони України; 2) за часом дії – акти військового управління постійної і тимчасової дії; 3) за суб'єктами військового управління – акти начальника Генерального штабу Збройних Сил України, командувачів видів військ Збройних Сил України, начальників штабів військ Збройних Сил України, командувачів військ оперативних командувань, начальників штабів військ оперативних командувань, командирів (начальників) територіальних (регіональних) управлінь військових формувань, утворених відповідно до законів України; 4) за типом субординації – такі, що реалізується в системі військового управління, а також ті, що реалізуються в межах лінійної, функціональної і змішаної субординації; 5) за формою видання – правові акти письмові, усні, конклюдентні, передані за допомогою технічних засобів; 6) за колом осіб і масштабом дії – правові індивідуальні акти та правозастосовні акти, що стосуються широкого кола осіб.

17. Важливим чинником, який визначає результативність реалізації компетенції суб'єктами військового управління є адміністрування їх взаємодії і співробітництва на всіх рівнях. Основними адміністративно-правовими формами такого адміністрування запропоновано виокремлювати такі:

– адміністрування міжвідомчої координації суб'єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони;

– забезпечення проведення спеціальних потенційно небезпечних для цивільного населення заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів;

– адміністрування управління розвідувальною діяльністю, утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління, організація і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності;

– сприяння в налагодженні ефективного режиму співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями, державами, які є партнерами у вирішенні регіональних і субрегіональних безпекових загроз, з військово-політичними блоками, міжнародними антикорупційними організаціями.

18. Основною формою адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління держави є координація діяльності спеціальних органів державної безпеки й забезпечення обороноздатності. Координація становить собою безперервну, складну й багатопланову діяльність, що має на меті забезпечення узгодженості дій складових елементів сектору безпеки й оборони, збереження, підтримку й удосконалення форм і методів роботи їх підрозділів для усунення потенційних або явних загроз і чинників національній безпеці й оборонному потенціалу. Адміністрування міжвідомчої координації включає в себе створення: (а) умов для спільного планування діяльності, (б) організаційно-правових основ для розподілу функцій між органами й підрозділами сектору безпеки й оборони, (в) умов для оперативного керівництва (задля оперативного

прийняття рішення, видання актів військового управління, ведення обліку, контролю й аналізу).

19. Базовими принципами адміністрування управлінської взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності пропонуємо вважати такі принципи: об'єднаного керівництва силами забезпечення національної безпеки й обороноздатності; оперативності; політичної відповідальності перед суспільством за результати діяльності із забезпечення національної безпеки й обороноздатності; планування забезпечення обороноздатності й забезпечення національної безпеки держави; обов'язкового оцінювання безпекового середовища; військово-технічного й фінансового забезпечення взаємодії; урахування стандартів НАТО із забезпечення обороноздатності держави; прогнозування ймовірних негативних наслідків взаємодії; розподілу відповідальності за організацію планування взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки й обороноздатності; використання допомоги зарубіжних партнерів і врахування зарубіжного досвіду; належного юридичного забезпечення взаємодії; недопущення корупційних ризиків у процесі взаємодії.

20. Опрацювання досвіду організації суб'єктів військового управління в зарубіжних державах дозволяє констатувати, що убезпечення національної безпеки і оборони держави від зовнішніх військових загроз є основною метою адміністрування їх функціонування.

Системне дослідження досвіду адміністрування діяльності суб'єктів військового управління в державах ЄС (Польщі, Чехії, Франції, ФРН, Італії, Великій Британії) свідчить про наявність деяких спільних рис організаційно-правової моделі їх функціонування, а саме: (а) зазначені суб'єкти представлені здебільшого структурними одиницями збройних сил, які перебувають в оперативному підпорядкуванні міністерства оборони під загальною управлінською юрисдикцією глави держави; (б) система суб'єктів військового управління європейських держав має схожі цілі й завдання діяльності, зумовлені членством у НАТО і спільним політико-територіальним простором

об’єднаної Європи; (в) у державах ЄС однією з функцій цих суб’єктів є організація розвідувальної діяльності як органами, підпорядкованими міністерству оборони, так і інституційно самостійними відомствами спеціального призначення; (г) суб’єкти військового управління часто уповноважені на виконання одночасно як військово-оборонних, так і поліцейських функцій (приміром, жандармерія – у Франції).

Адміністративно-правова специфіка функціонування суб’єктів військового управління деяких інших розвинених демократичних держав світу характеризується офіційними союзницькими позиціями й координацією дій з іншими державами світу у процесі розробки заходів забезпечення національної безпеки. Прикладом є Канада і Ізраїль, які організовують забезпечення власної національної безпеки в чіткій координації з оборонним відомством США і офіційно спираються на можливість застосування військово-технічної допомоги Пентагону у разі виникнення відповідної потреби. Крім цього, збройні сили США офіційно виступають основою системи військового управління Японії, яка формально не має національних збройних сил, а завдання щодо забезпечення територіальної цілісності й недоторканості цієї держави покладається на американську армію.

21. З урахуванням змісту тенденцій глобалізації у сьогоднішньому світі, а також, беручи до уваги геополітичне становище, стає очевидним, що зміцнення військового потенціалу України можливе за умови налагодження відносин тісного стратегічного партнерства з НАТО і Європейським Союзом. Співпраця із цими організаціями є не лише гарантією військово-політичної безпеки України як європейської держави, а й запорукою успішності модернізації країни. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування суб’єктів військового управління України – головна умова підвищення ефективності їх функціонування. Основним вектором законодавчих нововведень є поглиблення інтеграції України до ЄС, розширення військового співробітництва з НАТО з метою вступу до організації в найближчій історичній перспективі.

22. Найбільш важливим і найскладнішим одночасно завданням з реформування системи забезпечення національної безпеки й оборони є перехід Збройних Сил України на стандарти НАТО (STANAG – від англ. Standardization Agreement). Їх впровадження вимагає комплексного перегляду всієї інфраструктури вітчизняного ВПК та ревізію адміністративно-правових засад функціонування системи Збройних Сил України. Сьогодні, для підготовки України до вступу в НАТО у функціонування Збройних Сил слід впровадити 765 стандартів (нормативних документів) НАТО, які поступово перекладаються українською мовою з мови оригіналу і впроваджуються у практику національного військового управління.

23. Запропоновано удосконалити адміністративно-правові засади забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України з метою створення умов для поліпшення стану забезпечення національної безпеки й обороноздатності України. Зокрема:

– обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про Збройні Сили України» в частині розширення переліку базових засад діяльності Збройних Сил у напрямі активізації співпраці з НАТО і ЄС (доповнити статтю 11 зазначеного Закону положенням, згідно з яким однією із засад діяльності Збройних Сил України є формування стійкого адміністративного режиму партнерського, стратегічного й оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору і Європейським Союзом з питань забезпечення оборони й національної безпеки України);

– розширити на законодавчому рівні можливості органів військового управління із забезпечення розвитку інтегративних зв'язків Збройних Сил України і Європейського Союзу відповідно до положень Угоди про асоціацію (доповнити статтю 1 Закону України «Про Збройні Сили України» частиною 6, яка міститиме норми про можливості конкретних органів військового управління системи Збройних Сил у процесі виконання професійних функцій всіляко розвивати інтегративні зв'язки Збройних Сил України зі структурами

Європейського Союзу з метою активізації співпраці й реформування сектору безпеки і оборони України);

– на законодавчому рівні передбачити особливий статус актів військового управління Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України (доповнити Закон України «Про Збройні Сили України» статтею 12-1 «Нормативно-правові акти Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України», у якій чітко передбачити предмет правового регулювання актів військового управління Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України);

– розробити й затвердити на рівні рішення РНБО спеціальний документ, положення якого слугували б оптимізації адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління різного підпорядкування у державі. Таким документом може стати викладений проект «Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління»;

– оптимізувати адміністративно-правовий статус керівників факультетів (військових навчальних підрозділів) вищих навчальних закладів в частині створення додаткових правових гарантій побудови ними військової кар'єри й подальшого проходження служби (доповнити ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» положенням про те, що начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу або факультету (відділення) вищого військового навчального закладу перебуває на посаді відповідно до умов контракту і проходить військову службу згідно із Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу», за яким термін перебування його на посаді не є лімітованим);

– запровадити нову модель підготовки військових юристів, якою передбачається наскрізна програма їх професійної підготовки з терміном навчання п'ять років у межах магістерського рівня вищої освіти і яка включає поєднання юридичного й військово-професійного компонентів. Для цього розширити положення проекту Закону України від 28 вересня 2017 р. за № 7147 «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії»

нормами про можливість здобуття ступеня магістра права на підставі повної загальної вищої освіти, отриманої у вищих військових навчальних закладах і військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти України без попереднього одержання першого бакалаврського рівня вищої освіти.

24. Пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів військового управління мають на меті «осучаснення» чинного законодавства з огляду на реалії й тенденції розвитку геополітичного й безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, створення організаційно-правових умов для практичного покращення регуляторної дії актів адміністративного управління Міністерства оборони України, інших суб'єктів, діяльність яких відповідає інтересам забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави (МВС, СБУ та ін.), юридичне забезпечення прискорення впровадження на національному рівні стандартів функціонування Збройних Сил НАТО, поглиблення інтеграції України до ЄС з метою вступу до родини європейських держав в найближчій історичній перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 39 с.

3. Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні. *Вісник Академії правових наукУкраїни*. 1998. № 2 (13). С. 73–81.

4. Про національну безпеку України: Закон від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 31. Ст. 241.

5. Мельник С. М. Військове управління як вид соціального управління: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019. Вип. 1, Том 2. С. 62–67.

6. Остапенко І. О. Адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 272 с.

7. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 37 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. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. С. 44.

10. Социология. Основы общей теории: учеб. / отв. ред.: Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. Москва: Изд-во НОРМА-ИНФРА М, 2002. 741 с.

11. 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. 190–201.

12. Тлумачний словник української мови. За ред. В. С. Калашникова. 2-ге вид., випр. і доп. Харків: Прапор, 2006. 1400 с.

13. Основи військового управління: навч. посіб. За заг. ред. С. Ю. Полякова. Харків: НУ ЮАУ, 2014. 231 с.

14. Военный энциклопедический словарь. Гл. ред. Н. В. Огарков. Москва: Воениздат, 1984. С. 766–767.

15. Мельник С. М. Основні підходи до розуміння категорії «військове управління» у межах сучасної правової доктрини. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* Серія «Право». 2018. Вип. 26. С.64–67.

16. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 15. Ст. 190.

17. Мельник С. М. Військове управління в системі забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник МГУ*. Юриспруденція. 2019. № 38. С. 38–40.

18. Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України: наказ Міністра оборони України від 14.12.2016 р. № 685 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0010-17 (дата звернення: 03.08.2019).

19. Артеменко О. М. Злочини проти порядку проходження військової служби: кримінологічне дослідження: монографія. Наук. ред. В. В. Голіна. Харків: Право, 2019. 224 с.

20. Ринажевський Б. М. Військова служба правопорядку: моногр. Харків: ХНУВС, 2010. 240 с.

21. Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1990. 145 с.

22. Системно-концептуальні основи діяльності у військово-технічній сфері. Під ред. Б. О. Демидова. Київ, 2004. Кн. 1: Концептуальні основи та елементи національної безпеки. 440 с.

23. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. Харьков: ООО «Одиссей», 1999. 233 с.

24. Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом: моногр. Москва: Юрид. лит., 1974. с. 191.

25. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Правові засади військового управління: навч. посіб. Харків: Юрайт, 2018. 376 с.

26. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: навч. посіб. За ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 420 с.

27. Проблемы общей теории социалистического государственного управления: моногр. Под ред. М. И. Пискотина. Москва: Наука, 1981. 312 с.

28. Научные основы государственного управления в СССР: моногр. Под ред.: А. Е. Лунева, М. И. Пискотина, Ц. А. Ямпольской. Москва: Наука, 1968. 439 с.

29. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учеб. Москва: Зерцало, 1996. с. 199.

30. Адміністративне право України: підруч. За ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 261 с.

31. Петров Г. И. Основы советского государственного права и советское строительство: моногр. Ленинград: Лениздат, 1961. 304 с.

32. Про господарську діяльність у Збройних Силах України: Закон від 21.09.1999 р. № 1076-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 48. Ст. 408.

33. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Основи військового управління: навч. посіб. За заг. ред. М. М. Тищенка. Харків: Юрайт, 2016. 387 с.

34. Тихомиров Ю. А. Государство : моногр. Москва: Норма ИНФРА-М, 2013. 455 с.

35. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (в ред. від 28.08.2018 р.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

36. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

37. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Логос, 2001. С. 29–30.

38. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація: навч. посіб. За заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків: Право, 2014. 304 с.

39. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: навч. посіб. За ред. О. Ю. Оболенського. Хмельницький: Поділля, 1999. 427 с.

40. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Основи військового управління: навч. посіб. За заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків: Юрайт, 2017. 253 с.

41. Поляков С. Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 342 с.

42. Мельник С. М. Ознаки військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Журнал Східноєвропейського права*. 2019. № 65. С. 41–47.

43. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*.2015 р. № 28. Ст. 250.

44. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.

45. Про Збройні Сили України: Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.

46. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України: Закон від 24.03.1999 р. № 550-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 196.

47. Основы советского военного законодательства: учеб. пособ. / под общ. ред.: А. И. Лепешкина, А. С. Кобликова, П. И. Романова, В. И. Шанина. Москва: Воениздат, 1973. 130 с.

48. Мельник С. М. Поняття та класифікація видів військового управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 134–136.

49. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон від 24.03.1999 р. № 548-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 194.

50. Основы военного права: учеб. пособ. Под общ. ред.: Н. А. Горбатка, С. Б. Матвийчука, О. В. Шелкова. Минск: ИВЦ Минфина, 2011. 295 с.

51. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: моногр. Харків: Вид. ФОП Вапнярчук Н.М., 2007. 446 с.

52. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: моногр. Москва: Норма ИНФРА-М, 2012. 323 с.

53. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 371 с.

54. Мельник С. М. Принципи військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 104–107.

55. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: моногр. Харків: Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. 250 с.

56. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон від 24.03.1999 р. № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197.

57. Арцибасов И. Н., Казначев Ю. Д. Принцип оборонной достаточности: его реализация во внутригосударственном и международном праве. *Советское государство и право*. 1992. № 2. 239 с.

58. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

59. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): моногр. Харків: Право, 2008. С. 164–167.

60. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258.

61. Про державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2018 р. № 661-IV *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

62. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 27. Ст. 382.

63. Слинько Д. В. Юридичний процес: історія, теорія, практика: моногр. Харків: Вид-во «НТМТ», 2017. С. 315–318.

64. Тихомиров Ю. А. Государство: монографія. Москва: Норма ИНФРА-М, 2013. 517 с

65. Федоренко В. В. Традиції та патріотизм у системі військово-правового виховання як чинники національної ідентичності

військовослужбовців. *Гілея: науковий вісник*. 2015. Вип. 104. Філософські науки. 253 с.

66. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної РадиУкраїни*. 2014. № 49. Ст. 2056.

67. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/216. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/ (дата звернення: 18.07.2018).

68. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258.

69. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 22. Ст. 1291.

70. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: моногр. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 173 с.

71. Нижник Н. Р. До питання про взаємовідносини парламенту та уряду України. Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: матеріали наук.-практ. конф. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. Т. 1. С. 152-156

72. Лазарев Б. М. Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы. Москва: Знание, 1987. 217 с.

73. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: моногр. за ред. О. Ю. Оболенського. Хмельницький: Поділля, 1999. 256 с.

74. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4-х т.: учеб. Отв. ред. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. Москва: Изд-во БЕК, 2000. Т. 1-2. Ч. Общая. С. 602–603.

75. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

76. Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України: затв. Указом Президента України від 07.11.2001 р. № 1053/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053/2001.

77. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 2. Ст. 5.

78. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 50. Ст. 400.

79. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

80. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. *Офіційний вісник України.* 2014. № 97. Ст. 2796.

81. Зіняк Л. В. Міжнародно-правові засади військового співробітництва України: монографія. Харків: ТОВ «Оберіг», 2017. 257 с.

82. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26.11.2018 р. № 393/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 95. Ст. 3132.

83. Про Кабінет Міністрів України: Закон від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

84. Якимович Б. Збройні Сили України: нарис історії. Львів, Інститут українознавства ім І. Крипякевича НАН України «Просвіта». 1996. 359 с.

85. Махортик С. Військова справа кіммерійців. *Культурно-історичний портал «Спадщина предків»* URL: http://spadok.org.ua/kimmeriya/viyskova-sprava-kimmeriytsiv (дата звернення: 20.07.2019).

86. Зброя, обладунок та військова тактика скіфів. *Культурно-історичний портал «Спадщина предків»* URL: http://spadok.org.ua/skifiya/zbroya-obladunok-i-viyskova-taktyka-skifiv (дата звернення: 20.07.2019).

87. Військо скіфів. VII–IV ст. до Р.Х. *Інтернет-сайт «Українська військова історія»* URL: http://www.ucrainarma.org/antichnist/vijsko-skifiv-7-4-st.html (дата звернення: 20.07.2019).

88. Рахно К. Будівничі лицарської Європи. Інформаційний ресурс «Тиждень.ua». URL: ttps://tyzhden.ua/History/50482(дата звернення:06.07.2019).

89. Зубар В. Римський слід на Півдні України. *Інтернет-сайт Щоденної всеукраїнської газети «Україна Incognita»* URL: http://incognita.day.kyiv.ua/rimskij-slid-na-pivdni-ukrayini1.html (дата звернення: 20.07.2019).

90. Воєнна історія. Офіційний веб-сайт міністерства оборони України URL: http://www.mil.gov.ua/ministry/istoriya.html (дата звернення 30.07.2019).

91. Цибулькін В. В., Рожен Л. М., Вєдєнєєва Д. В. Нариси з історії розвідки суб'єктів державотворення на території України. Заг. ред. П. Д Морозов. Київ, «Преса України», 2011. 536 с.

92. Сергійчук Володимир. Українська державність у часи середньовіччя, яку визнавала Європа. *Мультимедійна платформа іномовлення України «Укрінформ»* URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2384359-

ukrainska-derzavnist-u-casi-serednovicca-aku-viznavala-evropa.html (дата звернення: 02.07.2019).

93. Українські землі у складі Великого князівства Литовського. *Інтернет-сайт «Навчальні матеріали он-лайн».* URL: https://pidruchniki.com/75947/istoriya/ukrayinski_zemli_skladi_velikogo_knyazivstva_litovskogo (дата звернення: 24.07.2019).

94. Політичний, адміністративний, військовий устрій Запорізької Січі. *Інтернет-портал «Studfiles»* URL: https://studfiles.net/preview/5471434/page:5/ (дата звернення: 24.07.2019).

95. Придбайло О. Адміністративний та військово-політичний устрій Запорізької Січі. *Інтернет-сайт «Weorg.ua».* URL: https://we.org.ua/history/administratyvnyj-ta-vijskovo-politychnyj-ustrij-zaporizkoyi-sichi/ (дата звернення: 20.07.2019).

96. Пасічник С. М. Становлення системи центральної адміністрації Гетьманщини. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_12_5 (дата звернення 27.07.2019).

97. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України. Львів. Видавництво «Край». 2005. 136 с.

98. Топала В. Військо Центральної ради. «Народні блоги». URL: http://narodna.pravda.com.ua/history/4b49073e17185/ (дата звернення: 20.07.2019).

99. Левик Б. Національна армія Павла Скоропадського в задумах та реальності (квітень–грудень 1918 р.). *Схід.* 2018. № 2 (134). С. 93–98.

100. Яневський Д. Б. Проект «Україна», або спроба Павла Скоропадського. Харків «Фоліо», 2010. 284 с.

101. Харук А. І. Військово-повітряні сили України в 1917-1920 рр.: дис. канд. іст. наук: 20.02.22 «Військова історія». Львів, 2000. 180 с.

102. Мина Ж. В. Збройні сили Директорії на початку її існування (листопад 1918 – травень 1919 р.) С. 49–54 URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/9204/1/06.pdf (дата звернення: 28.07.2019).

103. Кравчук М. Збройні Сили Української Народної Республіки. *Право України*. 1998. № 7. С.108–109.

104. Українська Галицька армія. Довідник з історії України. URL: http://unknownwar.info/export_html/_581.html (дата звернення: 28.07.2019).

105. Утворили Українську Червону армію. Інтернет-ресурс «Calendarium.com» URL: http://www.calendarium.com.ua/ua/utvorili_ukrainsku_chervonu_armiyu_1918 (дата звернення: 28.07.2019).

106. Про військові формування в Україні: Постанова Верховної ради України від 24.08.1991 р.№ 1431-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 506.

107. Про Концепцію оборони і будівництва Збройних Сил України: Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 р. № 1659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 51. Ст. 729.

108. Про порядок передислокації військових формувань, військово-навчальних закладів на території України та за її межами: Указ Президії Верховної Ради від 07.09.1991 р. № 1501-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст. 624.

109. Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1464-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 591.

110. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1465-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 592.

111. Про підпорядкування Україні дислокованих на її території військових частин і підрозділів залізничних військ СРСР, військ урядового зв'язку КДБ СРСР і Цивільної оборони СРСР та військової техніки і майна Міністерства оборони СРСР, переданих безоплатно навчальним організаціям Товариства сприяння обороні України: Указ Президії Верховної Ради України

від 07.10.1991 № 1608-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 50. Ст. 718.

112. Про створення Служби національної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 20.09.1991 № 1581-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 49. Ст. 689.

113. Про стан проведення воєнної політики України та реалізації законодавчих актів з питань військової сфери: Постанова Верховної Ради України від 08.04.1992 № 2257-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 29 Ст. 401.

114. Про організацію державної статистичної звітності на підприємствах оборонно-промислового комплексу, що розташовані на території України і стали її власністю: Постанова Президії Верховної Ради України від 25.10.1991 № 1704-XII. *Інтернет-ресурс «Ligazakon»* URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T170400?an=2 (дата звернення 31.07.2019).

115. Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України від 05.04.1992 № 209: Указ Президента України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209/92 (дата звернення: 31.07.2019).

116. Про розформування Київського військового округу: Указ Президента України від 16.10.1992 № 497/92. *Збірник указів Президента* від 31.12.1992. № 4.

117. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України № 648/2004 від 15.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 30. Ст. 2005.

118. Воєнна історія. Офіційний веб-сайт міністерства оборони України. *Офіційний сайт Міністесртва оборони України*. URL: http://www.mil.gov.ua/ministry/istoriya.html (дата звернення 30.07.2019).

119. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001. № 2331-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 19. Ст. 94.

120. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України № 648/2004 від 15.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 30. Ст. 2005.

121. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України № 105/2007 від 12.02.2007 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 11. Ст. 389.

122. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України 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 № 771 від 29 грудня 2012 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 25. Ст. 26.

123. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Концепцію реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року» від 29.12.2012: Указ Президента України № 772/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 3. Ст. 76.

124. Мельник С. М. Суб'єкти військового управління vs органи військового управління: правовий аспект. *Журнал Східноєвропейського права*. 2019. № 66. С. 37–42.

125. Григоренко Є. І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики: монографія. Харків: Право, 2010. 178 с.

126. Чорний В. С. Філософсько-правові засади визначення військової організації України. *Юридична наука*. 2012. № 1. С. 176–181.

127. Флурі Ф., Бадрак В. Національна гвардія України: шляхи розвитку. Женева-Київ, 2017. 132 с.

128. Мельник С.М. Деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління у сфері вищої військової освіти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 2 (14). С. 49–52.

129. Петриченко О. Хто відповідає за забезпечення безпеки держави. *Право військової сфери*. 2006. № 8. С. 12–15.

130. Петриченко О. Кінець загального військового обов'язку (коментар Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»). *Право військової сфери*. 2006. № 6. С. 5–13.

131. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 р. № 160/98 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.

132. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон від 01.12.2005 р. № 3160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 8. Ст. 94.

133. Мельник С. М. Соціальна сутність органів військового управління в умовах становлення сектору безпеки та оборони. Сучасний рух науки: матеріали IV науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6–7 груд. 2018 р.). Видавництво редакції Міжнародного електронного науково-практичного журналу «WayScience». 2018. С. 851–855.

134. Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. Варшава: БДИПЧ, 2008. 342 с.

135. Тагарева Т. Оборонный менеджмент: ознакомление. *Менеджмент безопасности и обороны.* 2011. № 1. С. 30–36.

136. Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 30.01.2019 № 23/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 13. Ст. 468.

137. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26.11.2018 р. № 393/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 95. Ст. 3132.

138. Бойовий статут механізованих і танкових військ Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина II Батальйон, рота, затв. наказом командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 30.12.2016 р. № 605. URL: http://www.dut.edu.ua/ua/lib/1/category/736/view/1614.

139. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон від 07.03.2002 р. № 3099-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 32. Ст. 225.

140. Шульга А. М. Основы теории государства и права: краткое учеб. пособ. Харьков: ООО «Прометей-Прес», 2006. 355 с.

141. Большой юридический словарь. Авт.-сост. Сухарева А. Я., Крутских В. Е. Москва: ИНФРА-М, 2002. 675 с.

142. Теория государства и права: курс лекц. Под ред.: Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2000. 463 с.

143. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. отв. ред. М. Н. Марченко. Москва: Изд-во «Зерцало», 1998. Т. 1: Теория государства. 342 с.

144. Тлумачний словник української мови: понад 12500 статей (близько 40000 слів). За ред. В. С. Калашникова. 2-ге вид., випр. і допов. Харків: Прапор, 2006. 753 с.

145. Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2000. 197 с.

146. Загальна теорія держави і права: підруч. / за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 278 с.

147. Черданцев А. Ф. Государственная власть и ее обоснование. *Правоведение*. 1992. № 2. С. 3–12.

148. Інструкція з діловодства у Збройних Силах України, затв. наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 07.04.2017 р. № 124. URL: https://zsu.at.ua/load/akti_ngsh_zsu/nakaz_ngsh_zsu_vid_07_04_2017_124_pro_zatverdzhennja_instrukciji_z_dilovodstva_v_zbrojnikh_silakh_ukrajini/5-1-0-19.

149. Мельник С. М. Стан законодавчого забезпечення функціонування суб'єктів військового управління. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2019. № 57. С.39–41.

150. Козюбра М. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості. *Право України* 2014. № 1. С. 22–32.

151. Конституція України: науково-практичний коментар. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Вид-во Право; Київ: Концерн Вид. дім «Ін Юре», 2003. С. 324.

152. Тодика Ю. М. Основи конституційного ладу України: моногр. Харків: Факт, 2000. 328 с.

153. Кагановська Т. Є. Проблема визначення поняття мілітаризованої служби як виду державної служби. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2017. № 4. С. 79–86.

154. Конституційне право України: підруч. За ред. В. Ф. Погорілка. 3-тє вид. Київ: Наук. думка, 2000. 866 с.

155. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 182 с.

156. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 198 с.

157. Петришин О. В. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід. *Вісник Академії правових наук України.* 2000. № 4 (23). С. 117–118.

158. Тацій В. Проблеми реформування конституційних засад державного ладу України. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 3(50). С. 3–7.

159. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної РадиУкраїни*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.

160. Мельник С. М. Забезпечення інформаційної безпеки Генеральним штабом Збройних сил України. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : тези доп.круглого столу (м. Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків. нац. ун-т внутр. справ. 2017. С. 132–133.

161. Про затвердження Інструкції про порядок заміщення на конкурсній основі вакантних посад науково-педагогічних працівників у вищих військових навчальних закладах, військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів, що належать до сфери управління Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України, Міністерства освіти і науки України від 19.10.2016 р. № 542/1255. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1461-16.

162. Мельник С. М. Співробітництво України та ЄС у військовій сфері на сучасному етапі. С. М. Мельник, Л. В. Зіняк. Актуальні питання забезпечення службово-бойової діяльності правоохоронних органів та військових формувань: матеріали регіонального круглого столу (м. Харків, 19 трав. 2017 р.). Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого. 2017. С. 34–41.

163. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

164. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/216. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/.

165. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015.

166. Про положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України: Указ Президента від 29.10.2012 р. № 618/2012. *Офіційний вісник Президента України.* 2012. № 30. Ст. 736.

167. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право України: підруч. Харків, «Право», 2001. С. 59.

168. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2005. № 29. С. 225.

169. Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання повноважень Верховної Ради України у сфері військового управління. *Приватне та публічне право*. 2019. № 1. С. 97–100.

170. Мельник С. М. Реформування органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України (на прикладі Генерального штабу Збройних Сил України): перспективи розвитку. Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий виміри: XIV Міжн. наук.-практич. конф. «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 20 квітня 2018 р.). С. 405–407.

171. Пашинський В. Й. Верховна Рада України в системі суб'єктів забезпечення оборони держави. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. 2017. Вип. 1/2 (33/34). С. 239.

172. Предмети відання комітету. *Комітет з питань національної безпеки і оборони.* URL: http://komnbo.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/73148.html.

173. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського.* Серія «Юридичні науки». 2019. Т. 30 (69). № 4 С.141–145.

174. Рудик П. Конституційно-правовий статус Президента України в умовах парламентсько-президентської республіки. *Віче.* 2014. № 20. С. 11–19.

175. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача»: Указ Президента України від 10.10.2017 р. №313/2017. URL: https://www.president.gov.ua/documents/

176. Порошенко ввів в дію рішення РНБО про «Про Ставку Верховного Головнокомандувача». *Українська правда*. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2017/10/11/7157949/.

177. Мельник С. М. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 211–216.

178. Мартинюк Р. Кабінет Міністрів України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі. *Юридична Україна*. 2008. № 7. С. 28–32

179. Мельник С. М. Соціальна сутність органів військового управління в умовах становлення сектору безпеки та оборони. Сучасний рух науки: матеріали IV наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 груд. 2018 р.). Дніпро: Видавництво редакції Міжнародного електронного науково-практичного журналу «WayScience», 2018. С. 851–855. URL: http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2018/12/Zbirnik-tez-dopovidey-IV-mizhnarodnoyi-naukovo-praktichnoyi-internet-konferentsiyi.pdf

180. Тарасенко К. В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 681.

181. Галушко С. О. Демократичний контроль за організаціями внутрішньої і зовнішньої безпеки. URL: http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/04.pdf

182. Руснак І. С. Треба позбутися дистанції між словами та справами. *Defense Express.* URL: https://defence-ua.com/index.php/statti/4977-treba-pozbutys-dystantsiyi-mizh-slovamy-ta-spravamy-chastyna-2

183. Скандал у ЗСУ: система управління військами виявилася «захищена» примітивними паролями типу «admin» і «123456». *Інформаційне агентство «Уніан».* URL: https://www.unian.ua/politics/10274616-skandal-u-zsu-sistema-upravlinnya-viyskami-viyavilasya-zahishchena-primitivnimi-parolyami-tipu-admin-i-123456.html

184. Реформа системи національної безпеки та оборони. *The Reforms Guide*. URL: http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/reform-of-the-national-security-and-defense-system/.

185. Мельник С. Н. Компетенция высших органов государственной власти Украины в сфере формирования политики обеспечения национальной безопасности и обороны. *Legea si Viata*. 2019. № 6. С. 38–44.

186. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. *Відомості Верховної РадиУкраїни*. 2018. № 10. Ст. 54.

187. Про затвердження Положення про військові комісаріати: постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 р. № 389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2013-%D0%BF

188. Про державу спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. № 1449-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 19. Ст. 269.

189. Максименко Ю. Є. Інформаційне суспільство в Україні: стан та перспективи становлення. URL: http://goal-int.org/informacijne-suspilstvo-v-ukraini-stan-ta-perspektivi-stanovlennya/.

190. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258.

191. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: http://goal-int.org/informacijne-suspilstvo-v-ukraini-stan-ta-perspektivi-stanovlennya/.

192. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.

193. Передерій О. С., Григоренко Є. І. Особливості правового статусу Національної поліції в Україні (теоретико-правовий аспект*). Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна.* Серія «Право». 2015. № 20. С. 36–39.

194. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п.

195. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF.

196. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 р. № 2331-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 19. Ст. 94.

197. Бадрак В. Пріоритетом для воєнної розвідки України мають стати нові форми і методи бойових дій та відповідна підготовка. URL: https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci-nota-bene/faktor-vidpovidalnosti

198. Платуха В. Україні потрібна нова «архітектура» в ВПК. URL: https://blog.liga.net/user/vplakhuta/article/30230.

199. Управлінські рішення. URL: https://www.naiau.kiev.ua/books/osnovu_menedjmentu/files/Tema_3.pdf.

200. Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання організації і функціонування субєктів військового управління в системі забезпечення національної безпеки і обороноздатності України: монографія. Харків: Юрайт, 2019. 344 с.

201. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація: навч. посіб. За заг. ред. М. М. Тищенка. Харків: Право, 2013. 296 с.

202. Юсупов В. А., Волков Н. А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. 319 с.

203. Головистикова А. Н., Дмитриева Ю. А. Проблемы теории государства и права: учеб. Москва: Изд-во Эксмо, 2005. 761 с.

204. Про Стройовий статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 549-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 195.

205. Румынина В. В. Введение в юридическую специальность: учеб. Москва: ФОРУМ; ИНФРА-М, 2011. с. 200.

206. Проблемы общей теории государства и права / под ред. В. С. Нерсесянца. Москва: Норма-инфра, 2002. С. 306.

207. Кагановська Т. Є., Григоренко Є. І. Основи загальної теорії права: навч. посіб. Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2015. 197 с.

208. Малько А. В., Шундиков К. В. Правовая политика современной России: цели и средства. *Государство и право*. 2001. № 7. С. 13–19.

209. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. Київ: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009. 844 с.

210. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учеб. Москва: Спарк, 2004. 388 с.

211. Слинько Д. В. Юридичний процес: історія, теорія, практика: моногр. Харків: Вид-во «НТМТ», 2017. 392 с.

212. Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України: наказ Міністерства оборони України від 16.07.1997 р. № 300. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0615-97

213. Сливка С. С. Застосування норм права як особлива форма його реалізації. *Життя і право.* 2004. № 4. С. 27–35.

214. Загальна теорія держави і права: підруч. За ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 608 с.

215. Правознавство: навч. посіб. За ред. В. В. Копєйчикова. 3-є вид. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 311 с.

216. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права: навч. посібник. Вид 5-те зі змін. Тернопіль: Лілея, 2002. 328 с.

217. Проблемы общей теории государства и права: учеб. Под ред. В. С. Нерсесянца. Москва: Норма-инфра, 2002, 625 с.

218. Теорія держави і права: навч. посіб. За ред. А. М. Шульга. Харків: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. 433 с.

219. Слинько Д. В. Юридичний процес: історія, теорія, практика: моногр. Харків: Вид-во «НТМТ», 2017. 523 с.

220. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 1998. С. 305–309.

221. Военное право: краткий учеб. курс. Под ред. А. Я. Петроченкова. Москва: Норма, 2006. С. 29–30.

222. Мельник С. М. Основні принципи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України. Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 20–21 верес. 2019 р.). Видавництво Західноукраїнської організації «Центр правничих ініціатив», Львів. 2019. С. 67–71.

223. Мельник С. М. Форми адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління України. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 106–110.

224. Єфіменко Д. К. Поняття та ознаки координації правоохоронної діяльності. *Наше право*. 2013. № 10. С. 126–130.

225. Мельник С. М. Форми адміністрування суб'єктів військового управління України. Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20–21 верес. 2019 р.). Видавництво ГО «Асоціація аспірантів-юристів». Харків. 2019. С. 43–45.

226. Участь України у міжнародних організаціях. URL: https://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations

227. Участь ЗС України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. URL: http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/

228. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від

16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

229. Як втілювати принципи командування та управління підрозділами в гвардії – за порадами канадських військових: повідомлення прес-служби Національної гвардії України. URL: http://ngu.gov.ua/ua/news/yak-vtilyuvaty-pryncypy-komanduvannya-ta-upravlinnya-pidrozdilamy-v-gvardiyi-za-poradamy-kanadskyh.

230. Принципы оперативности, гибкости, параллельности, пропорциональности. URL: https://lektsii.com/2-49575.html

231. Мельник С. М. Принципи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3. С. 175–180.

232. На Рівненщині рятувальники, поліцейські та співробітники СБУ провели спільні антитерористичні навчання. URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/1870_Na_Rivnenshchini_ryatuvalniki_policeyski_ta_spivrobitniki_SBU_proveli_spilni_antiteroristichni_navchannya_FOTO.htm.

233. Афонін Е. А., Валевський О. Л., Голуб В. В. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: наук.-метод. розробка. За заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ: НАДУ, 2011. С. 5–8.

234. Мельник С. М. Основні принципи управлінської взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки і обороноздатності України Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19 квіт. 2019 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2019. С. 213–217.

235. Куліш А. М., Солонар А. В., Михайлішин П. А. Поняття та правове регулювання діяльності силових структур системи правоохоронних органів України в сучасних умовах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Т. 2, Вип. 5. С. 162–169.

236. Поляков С. Ю. Оборонне планування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія «Юриспруденція». 2013. № 6–3. Т. 1. С. 85–87.

237. Цевельов О. Методичні основи оцінки загроз у сфері прикордонної безпеки. *Збірник наукових праць національної академії Державної прикордонної служби України.* Серія «Військові та технічні науки». 2016. № 3 (69). С. 142–143.

238. Про затвердження Порядку забезпечення Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, розвідувальних органів, військової прокуратури, Державної служби з надзвичайних ситуацій, працівників закладів охорони здоров'я необхідними засобами та ресурсами під час їх залучення до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях: постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2018 р. № 772. *Офіційний вісник України.* 2018. № 78. Ст. 2595.

239. Нагорнічевський О. Концептуальні засади державного управління у сфері матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України в контексті національної безпеки. *Ефективність державного управління.* 2015. Вип. 42. С. 224–226.

240. Сампан І. Стандарти НАТО як панацея для українського війська. Що вже зроблено? URL: https://ua.112.ua/statji/standarty-nato-iak-panatseia-dlia-ukrainskoho-viiska-shcho-vzhe-zrobleno-417521.html.

241. Резнікова О. О., Цюкало В. Ю. Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки України: аналіт.записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1847/.

242. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та

Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.

243. Розподіл відповідальності при формуванні стратегії. URL: https://stud.com.ua/34213/menedzhment/rozpodil_vidpovidalnosti_formuvanni_strategiyi

244. НАТО проводить «найбільші навчання». Україна – серед учасників. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/news-45977560.

245. Бельский К. С. Полицейское право: лекц. курс. Москва: Дело и сервис, 2004. С. 725–728.

246. Зінченко О. В. Деякі аспекти розуміння юридичних конструкцій. *Держава і право*. 2010. № 48. С. 18–20.

247. Завдання щодо запобігання корупції в Збройних Силах України визначено як одне із пріоритетних: повідомлення Міністерства оборони України від 01.11.2018 р. URL: http://www.mil.gov.ua/news/2018/11/01/zavdannya-shhodo-zapobigannya-korupczii-v-zbrojnih-silah-ukraini-viznacheno-yak-odne-iz-prioritetnih/

248. National Security Strategy. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

249. Кравченко В. Оборонна політика Канади та виклики модернізації її збройних сил: аналітична доповідь в рамках проекту ГО «Центр міжнародної безпеки». URL: http://conflicts.in.ua/оборонна-політика-канади/.

250. Устименко О. В. Реформування системи стратегічного керівництва обороною Республіки Польща: досвід для України. *Вісник НАДУ при Президентові України.* Серія «Державне управління». 2017. № 3. С. 61–64.

251. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.2014. URL: https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf.

252. Kdo jsme. Bezpečnostní informační služba**.** URL: https://www.bis.cz/kontakty/.

253. Германия похвасталась профицитом бюджета 2012. URL: https://offshore.su/blog/offshore_news/germaniya-poxvastalas-proficitom-byudzheta-2012.html.

254. Конституция ФРГ. *Конституции зарубежных государств: учебн. пособ.* Под ред. В. В. Маклакова. Москва: Изд-во «Бек», 2002. 592 с.

255. Політика національної безпеки Франції. URL: https://pidruchniki.com/14210923/politologiya/politika_natsionalnoyi_bezpeki_frantsiyi.

256. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах (на прикладі Франції, Німеччини, Польщі). *Вісник Одеського національного університету.* Серія: Правознавство. 2019. Вип. 1 (34), Т. 24. С. 158–165.

257. Projet de loi de finances pour 2014: Défens: environnement et prospective de la politique de défense. *Senat.fr.* URL: http://www.senat.fr/rap/a13-158-5/a13-158-55.html#toc72.

258. Konstitutsia Italii. URL: http://constitutions.ru/archives/262; Libro bianco 2002. *Ministero della Difesa.* URL: http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/ 20060816165432.pdf.

259. Carlo Mosca, Stefano Gambacurta, Giuseppe Scandone, Marco Valentini, I Servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124). *Giuffrè*, Milano 2008. P. XXVIII.

260. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах (на прикладі Італії, Великобританії, Швейцарії). *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 83–86.

261. Carabinieri. *Treccani.it.* URL: http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_(Dizionario-di-Storia)/

262. Дацюк А., Садовський В., Полтораков О., Марутян Р. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. Київ: НАДУ при Президентові України, 2015. С. 30–35.

263. Стратегічний вибір: основні моделі національної безпеки та зовнішньої політики України. *Проект Центру дослідження міжнародних відносин за підтримки The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund*. Київ, 2014. С. 12–19.

264. У Грузії нова Концепція безпеки. *Інформаційне агентство «Уніан».* URL: https://www.unian.ua/politics/587233-u-gruziji-nova-kontseptsiya-bezpeki.html.

265. Талалай Д. В. Досвід республіки Грузія щодо забезпечення національної безпеки. *Наше право.* 2014. № 9. С. 33–36.

266. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки і оборони органами військового управління у державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї). *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 2. С. 55–60.

267. Японія – країна вранішнього сонця. *Національна безпека.* URL: https://sites.google.com/site/yponiaorlova/home/6-politika/nacionalna-bezpeka

268. Fleet Intelligence Command. *FAS*. URL: https://fas.org/irp/world/japan/fic.htm.

269. China Military Budget. URL: http://www.chinatoday.com/arm/index.htm#china.military.budget.

270. Китай збільшить військовий бюджет до $ 175 мільярдів. URL: https://economics.unian.ua/other/10030610-kitay-zbilshit-viyskoviy-byudzhet-do-175-milyardiv.html.

271. Шевченко М. М. Еволюція поглядів китайського керівництва на характер загроз національній безпеці. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. С. 413–415.

272. Ліпкан В. А. Національна безпека України: навч. посіб. Київ. КНТ, 2009. 576 с. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-8342.html.

273. Белая книга «Национальная оборона Китайской Народной Республики». URL: http://www.abirus.ru/content/564/623/631/11307.html.

274. Перелигін Є. Корейські уроки політики безпеки. URL: https://dt.ua/internal/koreyski-uroki-politiki-bezpeki-_.html.

275. Каратаев Р. Г. Цели и задачи системы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан в пограничной сфере. *Системи обробки інформації.* 2009. Вип. 2 (76). С. 140–145.

276. Хроленко А. Армия Казахстана: место в мировом рейтинге, вооружение и роль в регионе. *Sputniknews.kz* URL: https://ru.sputniknews.kz/columnists/20180403/5151846/armiya-kazakhstan.html

277. Коломоєць О. В. Концепція національної безпеки Індії як модель ядерного стримування. *Проблеми міжнародних відносин.* 2012. Вип. 5. С. 167–170.

278. Малишко В. М. Правові засади дій американських приватних військових компаній у світовому океані: історія і сучасність. Сила права і право сили: історичний вимір та сучасне бачення проблеми: матеріали XXXII Міжнар. істор.-прав. конф. (м. Полтава, 28–31 трав. 2015 р.). Полтава. Видавництво Полтавського університету економіки і торгівлі. 2015. С. 201–205.

279. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.08.1997 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 34. Ст. 2453.

280. 5 фактів про особливе партнерство між Україною та НАТО. *DW.COM.* URL: https://www.dw.com/uk/5-фактів-про-особливе-партнерство-між-україною-та-нато/a-39557684.

281. Мельник С. М. Форми адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління України і Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Матеріали міжнар. наук.-практичн. конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 19–20 лип. 2019 р.). Харків. Видавцнитво ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 50–55.

282. Партнерство заради миру. *Україна-НАТО*. URL: https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/partnership-for-peace/.

283. Співробітництво Україна – НАТО у військовій сфері.URL: https://https://nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/military.

284. Головко В. Бухарестський саміт НАТО. URL: https://www.jnsm.com.ua/h/0404Q/.

285. Спільна заява Комісії Україна-НАТО на рівні глав держав та урядів від 09.07.2016 р. Варшава. Польща. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=uk

286. Комплексний пакет допомоги НАТО Україні – прорив у співпраці з альянсом: витримки з інтерв'ю Міністра оборони України «5 каналу» С. Полторака. URL: https://defence-ua.com/index.php/home-page/2186-kompleksnyy-paket-dopomohy-nato-ukrayini-proryv-u-spivpratsi-z-alyansom.

287. Стислий огляд допомоги НАТО Україні. Видання Фонду «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки». Київ: Центр інформації та документації НАТО в Україні. 2017. С. 3–9.

288. Мельник С. М. Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони України у контексті розвитку співробітництва з НАТО. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. № 1 (26). С. 161–165.

289. Зубов О. Я., Крисанова С. В. Застосування інформаційно-технічних засобів для удосконалення роботи органів військового управління Збройних Сил України в надзвичайних ситуаціях. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони.* 2008. № 1. С. 16–20.

290. Орлов М. М. Про необхідність законодавчого затвердження норм інформаційного навантаження на посадових осіб органів державної влади та органів військового управління. *Честь і закон*. 2013. № 2. С. 21–30.

291. Пасіка С. П. Адміністративно-правове регулювання монетизації пільг військовослужбовців: зарубіжний досвід. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2011. № 4. С. 208–211.

292. У Збройних Силах сформовано єдиний орган управління медичним забезпеченням – Головне військово-медичне управління. URL: http://www.mil.gov.ua/news/2018/01/04/u-zbrojnih-silah-sformovano-edinij-organ-upravlinnya-medichnim-zabezpechennyam-golovne-vijskovo-medichne-upravlinnya/

293. Дробаха А. Ліпатов І., Гунбін К., Ліпатова С. Методика обґрунтування чисельності групи протидії негативному інформаційно-психологічному впливу на військовослужбовців внутрішніх військ у складі управління територіального командування. *Честь і закон*. 2012. № 1 (40). С. 85–90.

294. Стримування гібридної війни: шанс для НАТО і ЄС працювати разом? *Нато-ревю.* URL: https://www.nato.int/docu/review/2014/Also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/UK/index.htm

295. Науковий вимір Альянсу: що змінили 20 років партнерства України з НАТО. *Європейська правда.* URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/26/7075531/

296. В українській армії дуже високий рівень корупції – міжнародні експерти. URL: https://ipress.ua/news/v_ukrainskiy_armii_duzhe_vysokyy_riven_koruptsii__mizhnarodni_eksperty_147074.html.

297. Корупція в армії вбиває. URL: https://defence-anticor.in.ua/prevention-and-detection-of-corruption.

298. Мельник С. М. Адміністративно-правові форми взаємодії України і НАТО. *Економіка. Фінанси. Право.* 2019. № 6/1. С. 6–10.

299. Мукосий С. О внедрении стандартов НАТО. URL: https://defence-ua.com/index.php/statti/296-sergej-mukosij-segodnya-ministerstvo-oborony-yavlyaetsya-lokomotivom-sredi-vsekh-organov-vlasti-po-vnedreniyu-standartov-nato (дата звернення: 30.01.2019).

300. Впровадження стандартів НАТО у Збройних Силах: підсумки 2016-го. *Ukrainian Military Pages.* URL: https://www.ukrmilitary.com/2017/08/stanag.html (дата звернення: 29.01.2019)

301. Збройні сили України: курсом до НАТО. Розповідає головнокомандувач Збройних Сил України, генерал армії Віктор Муженко. *Інтернет-видання «hi-tech.ua».* URL: https://hi-tech.ua/article/zbroyni-sili-ukrayini-kursom-do-nato/ (дата звернення: 29.01.2019).

302. План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016–2020 рр. (Дорожня карта оборонної реформи). URL: http://www.mil.gov.ua/content/tenders/Plan_2208.pdf.

303. Державну програму розвитку Збройних Сил України до 2020 р. URL: http://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/22017-06-16_National-program-2020_uk.pdf.

304. Стратегічна концепція оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору: прийнята главами держав та урядів у Лісабоні. URL: https://ukпraine-nato.mfa.gov.ua/ua/about-nato/strategic-concept

305. Лученко Д. В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Lex portus*. 2017. № 5. С. 66–70.

306. Договор о Европейском Союзе. *Конституции зарубежных государств:* учеб. пособ. под ред. В. В. Маклакова. Москва: Изд-во «Бек», 2002. С. 286–306.

307. Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Спільна політика безпеки і оборони ЄС: еволюція і стратегія розвитку. Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки: зб. наук. ст. заматеріалами III Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (м. Харків, 3 листоп. 2017 р.). Харків, 2017. Ч. 1. С. 3–11.

308. Александров О. С. Україна – НАТО: нові умови та реалії співробітництва: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2011. С. 4–9.

309. Mission. The European Defence Agency. URL: https://www.eda.europa.eu/Aboutus/Missionandfunctions

310. Європейське оборонне агентство зацікавлене у розширенні співпраці з Україною: повідомлення служби Віце-прем'єр-міністра України від 23.11.2018 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/yevropejske-oboronne-agentstvo-zacikavlene-u-rozshirenni-spivpraci-z-ukrayinoyu.

311. Степан Полторак та Федеріка Могеріні підписали Адміністративну угоду між Міноборони України та Європейським оборонним агентством. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248684851.

312. ЄС почне фінансувати свій власний Фонд оборони. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/28534061.html (дата звернення: 20.08.2019).

313. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09. 2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

314. Шульга А. М., Передерій О. С. Особливості нормативно-правового забезпечення трансформації правової системи України в умовах асоціативного партнерства з Європейським Союзом. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2018. № 25. С. 152–154.

315. Мельник С. М. Організаційно-правові засади співробітництва суб'єктів військового управління України і Європейського Союзу. *Вісник Маріупольського державного університету.* Серія: Право. 2019. № 17. С. 15–21.

316. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 52.

317. Мельник С. М. Реформування системи військового управління України в контексті активізації відносин України та Європейського Союзу Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17 травн. 2019 р.). Харків: ХНУВС, 2019. С. 137–138.

318. Козій І., Поляков Л., Федоренко К. Військова євроінтеграція: як Україна виконує свої безпекові зобов'язання за угодою з ЄС. *Європейська правда. Міжнародна безпека та Євроінтеграція України*. URL:

https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/03/13/7093804/(дата звернення: 20.01.2019).

319. Мельник С. М. Основні напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), Т. 1. С. 99–103.

320. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): проект Закону України від 03.09.2018 р. № 9037. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 20.01.2019).

321. Пояснювальна записка по проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 03.09.2018 р. № 9037. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 18.12.2018).

322. Слюсаренко Ю. А. Правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сфері спільної безпекової та оборонної політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 124. С. 98–100.

323. Стан співробітництва між Україною та Європейським Союзом в оборонній сфері. URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/ЄС.pdf (дата звернення: 17.08.2018).

324. 9 країн ЄС підписали угоду про створення Європейських сил військового реагування. *Українська правда.* URL: http://www.pravda.com.ua/news/2018/06/25/7184485/ (дата звернення: 19.04.2019)

325. Мельник С. М. Пріоритети оптимізації адміністративно-правового забезпечення Збройних Сил України. Матеріали міжнар. наук.-практичн. конференції «Актуальні питання правової теорії та юридичної

практики» (м. Одеса, 9–10 серп. 2019 р.). Одеса. Видавцниво ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 62–64.

326. Єжеєв М. Ф., Ніколаєнко С. І., Устименко О. В. Система освіти військових формувань та правоохоронних органів України: шляхи реформування. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 2. С. 266.

327. Проект Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії від 07.02.2019 р. № 2679-VIII. ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613 (дата звернення: 20.04.2019).

328. Шемчук В. А. Дидактична технологія розвитку управлінського мислення майбутніх магістрів військового управління. Психологічні технології в екстремальних видах діяльності: матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 13 трав. 2011 р.). Донецьк, 2011. С. 170–174.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації:

1. Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання організації й функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки й обороноздатності України: монографія. Харків. «Юрайт», 2019. 344 с.

2. Мельник С. М. Деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління у сфері вищої військової освіти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 2 (14). С. 49–52.

3. Мельник С. М. Основні підходи до розуміння категорії «військове управління» у межах сучасної правової доктрини. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* Серія «Право». 2018. Вип. 26. С.64–67.

4. Мельник С. М. Військове управління як вид соціального управління: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1, Т. 2. С. 62–67.

5. Мельник С. М. Військове управління в системі забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2019. Вип. 38. С. 38–40.

6. Мельник С. М. Ознаки військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 65. С. 41–47.

7. Мельник С. М. Поняття та класифікація видів військового управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 134–136. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/38.pdf.

8. Мельник С. М. Принципи військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 104–107.

9. Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання повноважень Верховної Ради України у сфері військового управління. *Приватне та публічне право*. 2019. № 3. С. 97–100.

10. Мельник С. М. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство.* 2019. № 4. С. 211–216.

11. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69), № 4. С.141–145.

12. Мельник С. М. Суб'єкти військового управління vs органи військового управління: правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 66. С. 37–42.

13. Мельник С. М. Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони України у контексті розвитку співробітництва з НАТО. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. № 1 (26). С. 161–165.

14. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах (на прикладі Франції, Німеччини, Польщі). *Вісник Одеського національного університету.* Серія: Правознавство. 2019. Вип. 1 (34), Т. 24. С. 158–165.

15. Мельник С. М. Зарубіжний досвід адміністрування національної безпеки і обороноздатності у зарубіжних державах (на прикладі Італії, Великобританії, Швейцарії). *Право і суспільство*. 2019. № 3, Ч. 2. С. 83–87.

16. Мельник С. М. Адміністрування національної безпеки й оборони органами військового управління у державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї). *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 2 (18). С. 55–60.

17. Мельник С. М. Основні напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), Т. 1. С. 99–104.

18. Мельник С. М. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів військового управління України і НАТО. *Економіка. Фінанси. Право.* 2019.

№ 6/1. С. 6–10.

19. Мельник С. М. Форми адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління України. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 106–110 (внесено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International»).

20. Мельник С. М. Принципи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3, V. 1. С. 175–180.

21. Мельник С. Н. Компетенция высших органов государственной власти Украины в сфере формирования политики обеспечения национальной безопасности и обороны. *Legea si Viata*. 2019. № 6. С. 38–44.

22. Мельник С. М. Організаційно-правові засади співробітництва суб'єктів військового управління України і Європейського Союзу. *Вісник Маріупольського державного університету.* Серія: Право. 2019. Вип. 17. С. 15–21 (внесено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International»).

23. Мельник С. М. Стан законодавчого забезпечення функціонування суб'єктів військового управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2019. Вип. 57, Т. 2. С. 39–41.

24. Мельник С. М. Забезпечення інформаційної безпеки Генеральним штабом Збройних сил України. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 жовтн. 2017 р.). Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. С. 132–133.

25. Мельник С. М. Реформування органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України (на прикладі Генерального штабу Збройних Сил України): перспективи розвитку. Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий виміри: Матеріали XIV Міжнар. наук.-практич. конф. «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 20 квіт. 2018 р.). Харків: Харківський національний

університет імені В. Н. Каразіна, 2018. С. 405–407.

26. Мельник С. М. Нормативно-правові засади удосконалення військового управління у контексті забезпечення воєнної безпеки України. Сучасна міжнародна безпека: виклики глобалізації: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 29 берез. 2018 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2018. С. 62–66.

27. Мельник С. М. Соціальна сутність органів військового управління в умовах становлення сектору безпеки та оборони. Сучасний рух науки: матеріали IV наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 груд. 2018 р.). Дніпро: Видавництво редакції Міжнародного електронного науково-практичного журналу «WayScience», 2018. С. 851–855. URL: http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2018/12/Zbirnik-tez-dopovidey-IV-mizhnarodnoyi-naukovo-praktichnoyi-internet-konferentsiyi.pdf

28. Мельник С. М. Основні принципи управлінської взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки і обороноздатності України. Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 квіт. 2019 р.). Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2019. С. 213–217.

29. Мельник С. М. Реформування системи військового управління України в контексті активізації відносин України та Європейського Союзу. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 травн. 2019 р.). Харків: ХНУВС, 2019. С. 137–138.

30. Мельник С. М. Форми адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління України і Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19–20 лип. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 50–55.

31. Мельник С. М. Пріоритети оптимізації адміністративно-правового забезпечення Збройних Сил України. Актуальні питання правової теорії та

юридичної практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9–10 серп. 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 62–64.

32. Мельник С. М. Форми адміністрування суб'єктів військового управління України. Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 верес. 2019 р.). Харків. Видавництво ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 43–45.

33. Мельник С. М. Основні принципи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України. Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 верес. 2019 р.). Львів: Видавцниво Західноукраїнської організації «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 67–71.

Додаток Б

МІНОБОРОНИ УКРАЇНИ
ЮРИДИЧНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ
МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ
УКРАЇНИ
Повітрофлотський пр-т, 6
м. Київ, 03168
Тел.: (044) 454-44-29 Факс: (044) 454-44-29
E-mail: _____
Код ЄДРПОУ 24968099
від "04" 10 2019 р. № 298/15

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

видана начальнику Військово-юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Мельнику Сергію Миколайовичу про те, що наукові положення і висновки дисертаційного дослідження "Адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України", поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право будуть використані Юридичним департаментом Міністерства оборони України у процесі розробки нормативно-правових актів з питань оптимізації нормативного забезпечення адміністративних спроможностей суб'єктів військового управління Збройних Сил України в частині розвитку інтеграційних зв'язків Збройних Сил України зі структурами НАТО і Європейського Союзу, нормативного визначення вимог до змісту нормативних актів Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України.

Директор Юридичного департаменту
Міністерства оборони України Валерій КОВАЛЬ

Додаток В

МІНІСТЕРСТВО
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
(Мінсоцполітики)
вул. Еспланадна, 8/10, м. Київ, 01601, тел.: (044) 289-70-60, факс: (044) 289-00-98 E-mail: info@mlsp.gov.ua,
Код ЄДРПОУ 37567866, реєстраційний рахунок 35213015078737 в ДКСУ м. Києва, МФО 820172

_____ № _____

На № 119 від 10.09.2019

Щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження

Начальнику військово-юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, полковнику юстиції С. М. Мельнику

Шановний Сергію Миколайовичу!

Міністерство соціальної політики розглянуло матеріали дисертаційного дослідження „Адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України", поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (лист від 10.09.2019 № 119) і повідомляє.

У дисертаційному дослідженні розглянуто широко коло питань щодо зміцнення системи забезпечення національної безпеки і оборони нашої держави, зокрема у частині визначення основних напрямів удосконалення системи публічного адміністрування суб'єктів військового управління з урахуванням тенденцій політико-правового зближення України з НАТО і Європейським Союзом.

Сформульовані у дисертації положення та пропозиції, зокрема щодо вдосконалення національного законодавства України в частині оптимізації адміністративно-правових засад функціонування системи суб'єктів військового управління можуть бути використані Мінсоцполітики у процесі удосконалення законодавчих засад подальшого розвитку режиму партнерського, стратегічного й оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору і Європейським Союзом з питань забезпечення оборони й національної безпеки держави.

З повагою
Державний секретар **В. В. Іванкевич**

вик.: Степаненко І. В., тел.: 289-65-98

МІНІСТЕРСТВО СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
18106/0/2-19/51 від 18.10.2019