

УДК 342.9(477):355

ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОБОРОНОЮ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ НАТО

Володимир ПАШИНСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

В нинішніх умовах російської збройної агресії та «гібридної війни» для створення сучасної ефективної системи забезпечення оборони України під час оборонної реформи важливе значення має вивчення досвіду організації системи оборони, її адміністративно-правового забезпечення в країнах-членах НАТО. Важливе значення має вивчення та врахування досвіду щодо структури органів публічного управління у сфері оборони, законодавчого визначення і розмежування повноважень, функцій, завдань і відповідальності суб'єктів забезпечення оборони згідно з принципами, прийнятими в країнах НАТО.

Ключові слова: оборона держави, система забезпечення оборони, суб'єкти забезпечення оборони, збройні сили, види збройних сил, управління обороною.

EXPERIENCE OF PUBLIC DEFENSE MANAGEMENT IN THE LEADING COUNTRIES OF NATO

Volodymyr PASHYNSKYI,
Candidate of Law Science, Associate Professor,
Doctoral Student of the Department of Administrative Law
Kyiv National Taras Shevchenko University

SUMMARY

In the current conditions of Russian armed aggression and the “hybrid war” for the creation of a modern effective system of defense of Ukraine in the course of defense reform, it is important to study the experience of organizing the defense system and its administrative and legal support in NATO member states. It is important to study and take into account the experience with the structure of public administration in the field of defense, the legal definition and division of powers, functions, tasks and responsibilities of defense actors, in accordance with the principles adopted in NATO countries.

Key words: defense of the state, defense system, subjects of defense, armed forces, types of armed forces, defense management.

Постановка проблеми. У нинішній складній військово-політичній обстановці, в умовах російської збройної агресії та «гібридної війни», анексії Автономної Республіки Крим та окупації російськими терористичними військами окремих районів Донецької і Луганської областей перед Україною стоїть надскладне завдання створити сучасної ефективну систему забезпечення оборони держави. Вирішення цього завдання, успішне проведення оборонної реформи вимагають вивчення зарубіжного досвіду організації системи оборони, її адміністративно-правового забезпечення в країнах-членах НАТО. Особливої актуальності це питання набуває з огляду на те, що членство в НАТО є стратегічним завданням України у сфері безпеки і оборони, а першою стратегічною метою оборонної реформи є створення системи управління силами оборони на основі нового розподілу повноважень, функцій, завдань, обов'язків і відповідальності у сфері оборони згідно з принципами, прийнятими в країнах-членах НАТО.

Стан дослідження. Вивченню досвіду провідних країн-членів НАТО у сфері оборони останнім часом приділяється дедалі більше уваги. Водночас питання адміністративно-правового забезпечення оборони, законодавчого визначення та розмежування повноважень, функцій і завдань, обов'язків і відповідальності суб'єктів забезпечення оборони залишаються мало дослідженими. Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення національної безпеки й оборони у країнах НАТО у наукових працях розглядали такі українські вчені-юристи:

І.М. Коропатнік, В.А. Ліпкан, Г.В. Новицький, С.Ю. Поляков, В.В. Сокурєнко, Б.М. Шамрай, В.В. Шульгін та інші.

Метою та завданням статті є дослідження питань адміністративно-правового забезпечення оборони у провідних країнах НАТО та обґрунтування необхідності його врахування у процесі оборонної реформи, створення сучасної ефективної системи забезпечення оборони української держави.

Виклад основного матеріалу. У результаті історичного розвитку військової справи та військової науки у світовій практиці, на думку західних військових теоретиків, сформувалися дві основних системи управління обороною: «англосаксонська», або децентралізована, модель і «прусска» (східноєвропейська), або централізована, модель військового управління. Англосаксонська модель зародилася у Великій Британії, в якій з об'єктивних і суб'єктивних причин склалася традиція роздільного, самостійного розвитку видів збройних сил, а потім усіх складників сил оборони і безпеки, за наявності координуючого, а не жорстко керуючого єдиного органу військового управління. Основу «англосаксонської» моделі становить чіткий розподіл політичного, адміністративного та оперативного (військового) керівництва збройними силами й обороною держави між суб'єктами її забезпечення. Вона передбачає незалежне функціонування складових сил оборони, видів збройних сил із досить номінальним контролем із боку основного органу військового управління – Комітету начальників штабів [1, с. 8–12]. Традиційно вважається, що така модель

військового управління сприяє збільшенню мобільності армії, яка виявляється у вищій швидкості реагування всієї системи оборони на зміни в зовнішньому середовищі, нові виклики і загрози у військовій сфері, в більш ефективному військовому (оперативному) управлінні безпосередньо в районі проведення військової операції, веденні бойових дій, більшій самостійності органів військового управління.

Формування «пруської» (східноєвропейської), або централізованої, моделі військового управління пов'язують із появою в 1803 р. у Пруссії першого в світовій історії Генерального штабу як постійно діючого, головного органу військового управління, що забезпечував реалізацію у військах підготовлених ним же задумів та планів, санкціонованих верховним головнокомандуванням. В основу «пруської» централізованої моделі покладено принцип підпорядкування видів та родів збройних сил, їх командувачів начальнику Генерального штабу, який жорстко регламентує і контролює їх діяльність [1, с. 8–12]. З моменту створення на початку XIX ст. такого органу військового управління, як Головний штаб, східноєвропейська централізована модель домінувала в організації військового управління російською, а потім і радянською армією. Збройні сили України як пострадянської країни успадкували «пруську» централізовану модель військового управління радянської армії та всі її недоліки.

Незважаючи на неодноразові спроби реформування збройних сил та системи оборони України, нині централізована модель управління залишається домінуючою в системі публічного управління обороною держави. Вона побудована за авторитарним принципом, слабо орієнтована на якісне та швидке вирішення як стратегічних, так оперативних завдань, тоді як сучасна військово-політична та військово-стратегічна обстановка навколо України висуває вимоги саме високої швидкості реагування системи національної безпеки і оборони на нові загрози та виклики, передусім, у нинішніх умовах російської військової агресії, окупації частини території, військової загрози з боку російських терористичних військ на сході нашої держави. Недоліки централізованої системи публічного управління обороною держави особливо гостро виявилися з початком російської збройної агресії та анексії Автономної Республіки Крим, коли суб'єкти забезпечення оборони не тільки своєчасно не приймали рішень щодо забезпечення оборони України, а своєю бездіяльністю, незаконними рішеннями та наказами навіть перешкоджали виконанню Збройними силами України та військовослужбовцями покладених на них обов'язків із захисту суверенітету і територіальної цілісності української держави.

Основним недоліком централізованої системи є злиття політичної (військово-політичної), адміністративної та оперативної (військової) вертикалей у системі публічного управління обороною держави. Це призводить до створення численних, громіздких структур як органів державної влади, так і органів військового управління, що не здатні виконувати функції управління, до надмірної бюрократизації всього процесу публічного управління обороною, високої інерції в прийнятті та реалізації рішень на всіх рівнях. Наприклад, із значним запізненням здійснюються суб'єктами забезпечення оборони заходи щодо регулювання суспільних відносин у сфері оборони, своєчасного розроблення та прийняття нормативно-правових актів. Так, Постанову Кабінету Міністрів України про порядок застосування зброї і бойової техніки під час антитерористичної операції (АТО), яка визначає завдання, принципи та особливості застосування військовослужбовцями, з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних сил України зброї і бойової техніки під час виконання ними завдань у районі проведення АТО у мирний

час відповідно до вимог міжнародного права [2], було прийнято через чотири роки після початку АТО, коли вже було прийнято військово-політичне рішення про її завершення і початок проведення операції об'єднаних сил.

За таких обставин суб'єкти забезпечення оборони не можуть своєчасно та якісно виконувати свої завдання, насамперед, ті, що мають координувати діяльність у сфері оборони (Рада національної безпеки і оборони України, Генеральний штаб Збройних сил України), яка полягає в зосередженні та координації зусиль різних суб'єктів забезпечення оборони, різних складників сил оборони шляхом усунення паралелізму в їх діяльності.

У сучасних умовах зазначена модель централізованого публічного управління обороною негативно впливає як на ефективність системи оборони держави, так і на проведення оборонної реформи, практично нівелює їх здатність адаптуватися до зміни зовнішнього середовища, нових загроз і викликів та реагувати на них.

Враховуючи цивілізаційний та геополітичний вибір України щодо інтеграції в євроатлантичний економічний та безпековий простір, розглянемо, на яких принципах і стандартах ґрунтується система публічного управління обороною у провідних країнах-членах НАТО.

У Великій Британії управління обороною та збройними силами засноване на принципах децентралізованої «англо-саксонської» моделі управління, які ми розглянули вище. Збройні сили Великої Британії (British Armed Forces) складаються з Військово-морських сил, Сухопутних військ, Військово-повітряних сил загальною чисельністю 188 тис. осіб. Оборонний бюджет Великої Британії у 2018 р. становить 50 млрд дол. [3]. Головнокомандувачем Збройних сил Великої Британії формально є британська королева. Управління обороною країни здійснює Прем'єр-міністр через Міністерство оборони. Головним органом оперативного (військового) управління є Комітет начальників штабів, до складу якого входять керівники видів збройних сил. Голова комітету начальників штабів є вищою військовою посадовою особою.

З початку XXI ст. систему управління збройними силами було реформовано, передусім, на рівні оперативного (військового) управління. Ці зміни характеризуються створенням міжвидових органів військового управління. Вони передбачають розширення повноважень начальника Постійного об'єднаного штабу та передачу йому функцій оперативного (бойового) управління збройними силами країни (аналогія Об'єднаних командувань Збройних сил США), подальшу інтеграцію двох видів Збройних сил (Військово-повітряних і Військово-морських сил), яка передбачає створення об'єднаного змішаного формування з подальшим його перетворенням на Об'єднані сили, створення єдиної системи логістичного забезпечення. Нині концептуальним стратегічним нормативно-правовим актом, що визначає основи розвитку системи оборони Великої Британії, є Стратегічний огляд сектору оборони та безпеки 2015 (далі – SDSR 2015). Це програмний документ, який окреслює коло загроз та викликів для Великої Британії на найближчі десять років, визначає шляхи забезпечення оборони й безпеки країни. З цією метою з урахуванням сучасних тенденцій удосконалюються окремі елементи Збройних сил Великої Британії та система управління обороною. SDSR 2015 передбачає збереження рівня витрат на оборону, відповідно до норми для країн-членів НАТО в розмірі 2% ВВП (36,4 млрд фунтів). Ці ресурси мають бути спрямовані на вдосконалення потенціалу розвідки, антитерористичну боротьбу, створення компоненту для протистояння гібридній війні та кібервійні, закупівлю озброєння і військової техніки та вдосконалення структури збройних сил і системи управління. Стратегічний огляд

2015 передбачає реалізацію концепції «Армії 2025», яка визначає роль збройних сил у забезпеченні національної оборони і безпеки, у тому числі в боротьбі з тероризмом, у сфері кібербезпеки [4].

У Французькій Республіці управління обороною та збройними силами побудоване на основі «англосаксонської» моделі управління. Нині Збройні сили Французької Республіки належать до п'ятірки найбільш боєздатних армій світу. Це професійна, невелика за чисельністю армія, яка налічує 205 тис. осіб. При цьому оборонний бюджет країни становить понад 40 млрд дол. [3].

Верховним головнокомандувачем Збройних сил Франції є Президент Республіки, який здійснює керівництво ними через Комітет оборони, Вищу раду оборони, Прем'єр-міністра і Міністерство оборони. Комітет оборони – це вищий політичний орган при Президентові, який розробляє та приймає найважливіші військово-політичні та військово-стратегічні рішення з питань оборони, координує діяльність різних міністерств і відомств із підготовки держави до оборони, а в разі військової агресії очолює керівництво обороною країни і збройними силами. Вища рада оборони є консультативним органом при Президентові, відповідальним за розроблення рекомендацій щодо законопроектів у сфері оборони, розвитку збройних сил. Прем'єр-міністр координує діяльність міністерств і відомств із питань оборони, контролює виконання прийнятих рішень. Цивільний міністр оборони відповідальний за стан боєготовності, виконання програм розвитку збройних сил та їхнє технічне оснащення.

Безпосереднє військове (оперативне) управління обороною і збройними силами в мирний час здійснює Начальник штабу Збройних сил Франції через начальників штабів видів Збройних сил, які фактично є командуючими. У воєнний час він призначається Начальником Генерального штабу, а начальники штабів видів Збройних сил стають його заступниками. Начальники штабів (командуючі) видів Збройних сил Франції відповідають за їх бойову готовність, розроблення планів оперативного застосування, бойову підготовку, матеріально-технічне забезпечення.

Нині Збройні сили Франції перебувають на стадії активного реформування. Оборонна стратегія Франції на 2014–2019 рр. представлена у «Білій книзі» з питань оборони та національної безпеки, яка є фундаментальним документом, що розкриває суть наявних викликів та загроз державі й прогнозує сталий розвиток воєнної політики на найближчу перспективу [5]. Відповідно до положень «Білої книги» реформування сфери оборони Франції передбачає скорочення особового складу Збройних сил Франції на 24 тис. осіб до 2019 р. Особливістю є те, що за умови загального скорочення особового складу, озброєння і військової техніки передбачається закупівля їх новітніх сучасних зразків. Очікується, що під час реалізації стратегії Збройні сили Франції отримають нову броньовану техніку, багатоцільові винишувачі і транспортні літаки, тактичні безпілотні літальні апарати, нові ракети, атомні підводні човни. У разі великого конфлікту Збройні сили Франції мають мобілізувати 30 тис. солдатів упродовж року, зберігаючи при цьому сили втручання в кількості 7 тис. осіб. Французька армія також має зберегти сили швидкого реагування в кількості 2,3 тис. осіб, спроможних реагувати на будь-які конфлікти на відстані до 3 тис. км упродовж семи діб. При цьому головною загрозою для Франції залишаються ісламський тероризм та його прояви. Тому модернізовані Збройні сили Французької Республіки мають забезпечити, насамперед, безпеку громадян Франції вдома – новітній виклик для армії, яка завжди була спрямована на попередження зовнішніх загроз [6].

Для України в умовах фактичного ведення війни може бути корисним досвід Франції щодо підготовки громадян до військової служби. З 2019 р. у Франції знову запроваджується національна служба для молоді починаючи з 16 років. Національна служба, що здійснюватиметься під контролем Збройних сил і національної жандармерії, буде охоплювати близько 600 тис. молодих людей на рік. На першому етапі підлітки пройдуть обов'язкове місячне навчання зі спрямуванням на громадянський обов'язок, на другому – добровільне навчання у сфері, пов'язаній з обороною та безпекою, щонайменше від трьох місяців і до року. Крім традиційних форм співпраці з армією, поліцією, жандармерією та пожежною охороною, існуватимуть альтернативні програми, пов'язані зі збереженням історичної спадщини, навколишнього середовища та соціального допомогою. Введення курсу виховання громадянськості свідчить про прихильність Французької Республіки принципу залучення всіх громадян до участі в захисті та обороні своєї країни [7].

Систему управління обороною Федеративної Республіки Німеччина також побудовано на основі децентралізованої «англосаксонської моделі», яка має свої особливості. Збройні сили Федеративної Республіки Німеччини – бундесвер є повністю професійною, однією з найсильніших європейських армій. Вони складаються із Сухопутних військ, Військово-морських сил, Військово-повітряних сил, Об'єднаних сил забезпечення, медико-санітарної служби та кібервійськ, створених у 2017 р. [8]. У 2018 р. загальна чисельність бундесверу становила 178 тис. осіб, а військової бюджет – 46 млрд дол. [3]. Збройні сили Федеративної Республіки Німеччина підпорядковані федеральному уряду на чолі з федеральним канцлером. Безпосереднє управління Збройними силами Федеративної Республіки Німеччина в мирний час покладено на міністра оборони, якого призначає Президент за пропозицією федерального канцлера з числа цивільних осіб і який у мирний час є верховним головнокомандуючим Збройними силами (ст.ст. 65, 65а Конституції Федеративної Республіки Німеччина) [9, с. 146]. Він несе відповідальність перед федеральним канцлером за стан Бундесверу та його готовність до виконання поставлених завдань. У воєнний час управління Збройними силами здійснює федеральний канцлер, який стає верховним головнокомандуючим Збройними силами (ст. 115 Конституції Федеративної Республіки Німеччина) [9, с. 162]. Найвищою військовою посадовою особою у Збройних силах Німеччини є генерал-інспектор, який фактично керує їх бойовою підготовкою, відповідає за бойову підготовку, забезпечення, планування і підготовку бойових операцій, хоча й не є командувачем бундесверу. Така система управління обороною та Збройними силами склалася після Другої світової війни, коли збройні сили стала повністю контролювати політична цивільна влада. Тому в системі забезпечення оборони у Федеративній Республіці Німеччина особливе місце посідає парламент – Бундестаг. Бундестаг, за поданням уряду, визначає організаційно-штатну структуру Збройних сил та чисельність військовослужбовців, приймає рішення про застосування військових контингентів за межами національної території в мирний час, а в разі загострення міжнародної обстановки і виникнення загрози національному суверенітету оголошує військовий стан у країні (ст. 87-а Конституції Федеративної Республіки Німеччина) [9, с. 154]. Бундестаг має широкі повноваження у здійсненні парламентського контролю за діяльністю бундесверу, який реалізується і через апарат Уповноваженого бундестагу з питань оборони.

Розвиток системи оборони Німеччини здійснюється відповідно до національної воєнної доктрини, під якою мають на увазі сукупність основоположних концептуаль-

них активів, в яких відображено погляди керівництва країни на підготовку країни і Збройних сил до оборони, форми та способи застосування Збройних сил у військових діях із забезпечення безпеки і захисту політичних та економічних інтересів держави. Політична, військова та військово-технічна складові частини воєнної доктрини Федеративної Республіки Німеччина викладені в таких стратегічних документах: «Біла книга з питань політики безпеки Німеччини та перспектив розвитку Збройних сил»; «Основні напрями політики Німеччини в галузі оборони»; «Концепція бундесверу»; «Директива генерального інспектора по подальшому розвитку Збройних сил» і «План оснащення бундесверу озброєнням і військовою технікою» [10]. У «Білій книзі» відображено основи оборонної політики Федеративної Республіки Німеччина, зокрема аспекти взаємодії країни із союзниками по Північноатлантичному альянсу та Європейському Союзу в цій сфері, а також концептуальні положення і напрями розвитку національних збройних сил. В «Основних напрямках політики Німеччини в галузі оборони» сформульовано стратегічні основи для визначення призначення і завдань бундесверу як елемента загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки. У них викладено цілі й інтереси Німеччини в галузі політики безпеки, що ґрунтуються на висновках з оцінки сучасної військово-політичної обстановки, включаючи аналіз її поточного стану і перспектив її можливого розвитку в майбутньому. А «Концепція бундесверу» визначає основні напрями розвитку та реформування, яких необхідно досягти в результаті проведення реорганізаційних заходів [10].

Найбільш важливим елементом забезпечення національної безпеки і оборони німецьке військово-політичне керівництво вважає членство країни в НАТО. Воно підтримує плани подальшого розширення альянсу і прагне до повного виконання взятих на себе союзницьких зобов'язань із посилення присутності блоку в різних регіонах світу.

Водночас військово-політичне керівництво Німеччини визнає необхідність зміцнення європейської складової частини в НАТО, розвитку оборонних спроможностей Європейського Союзу із захисту своїх інтересів, у тому числі військовими засобами. Уряд Німеччини виступає за розроблення єдиної європейської оборонної політики, створення об'єднаного європейського командування та спільної програми розроблення і виробництва озброєння та військової техніки.

Зважаючи на це, основними напрямками оборонної реформи є подальше вдосконалення структури Збройних сил та системи управління, системи мобілізаційного розгортання в загрозовий період, створення резервних компонентів Збройних сил та підтримання необхідних стратегічних запасів матеріальних засобів, забезпечення сучасним озброєнням і військовою технікою [10].

Для України, на нашу думку, корисний досвід Німеччини щодо забезпечення демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки і оборони та безпосередньо парламентського контролю. Після пережитої трагедії Другої світової війни у процесі розбудови демократичної держави у Німеччині створено одну з найбільш ефективних у світі систем парламентського контролю за збройними силами та сферою оборони держави загалом. На особливу увагу заслуговує діяльність Уповноваженого бундестагу з питань оборони, який здійснює ефективний контроль за діяльністю бундесверу [11, с. 37–42].

Зважаючи на те, що з прийняттям нового Закону України «Про національну безпеку України» втратив чинність Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Збройними силами та правоохоронними органами», а в новому Законі ці питання врегульовані в загальному

вигляді і практично з'явився правовий вакуум щодо реалізації парламентського контролю, в Україні доцільно прийняти Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з питань сектору безпеки і оборони» з урахуванням досвіду діяльності такого представника німецького парламенту.

Найбільшою військовою й економічною потугою НАТО є США, які мають професійну армію, що є першою у світі за боєздатністю і другою за чисельністю. Станом на початок 2018 р. загальна чисельність Збройних сил США становила 1 млн 410 тис. осіб, а також 684 тис. цивільного персоналу. Понад 990 тис. осіб перебувають у військовому резерві. Оборонний бюджет США становить 647 млрд дол. [12].

В основу системи управління обороною та Збройними силами США покладено децентралізовану «англосаксонську» модель, що ґрунтується на сильних демократичних військових традиціях держави, що зародилися в період війни за незалежність. Наприклад, це принцип контролю демократично обраного політичного керівництва держави за збройними силами.

Система управління обороною США, основу якої становлять Збройні сили, складається з таких рівнів управління: політичний (військово-політичний), адміністративний та оперативний (військовий). Президент США як Верховний Головнокомандуючий здійснює військово-політичне керівництво та адміністративне управління через міністра оборони і керівників видових міністерств: міністрів Сухопутних військ, Військово-повітряних сил і Військово-морських сил. При цьому повноваження цивільних керівників видових міністерств обмежуються військово-політичними та адміністративно-фінансовими питаннями.

Оперативне (військове) управління Збройними силами здійснюється через Комітет начальників штабів, до складу якого входять вищі керівники кожного роду військ (Сухопутні війська, Військово-повітряні сили, Військово-морські сили), комендант морської піхоти та командувачі Об'єднаними командуваннями Збройних сил країни. Особливістю організації і функціонування Комітету начальників штабів є високий ступінь регламентації його повноважень законодавчими актами, прийнятими конгресом. Законодавчими актами конгресу визначають функції і завдання Комітету начальників штабів, які фактично обмежуються плануванням, координацією та контролем виконання оперативних завдань.

Начальники штабів видів Збройних сил є членами Комітету начальників штабів і розробляють через його апарат рекомендації для президента і міністра оборони з подальшою їх реалізацією в межах оперативного управління Збройними силами США. Вони не є головнокомандувачами видів Збройних сил і, відповідно до американського законодавства, наділені фактично повноваженнями радників своїх цивільних видових міністрів, вони є сполучною ланкою між адміністративним та оперативним управлінням обороною.

Таким чином, ані Комітет начальників штабів, ані його голова фактично не мають повноважень безпосереднього оперативного керівництва військами. Безпосередньо оперативне (військове) керівництво здійснюють командувачі Об'єднаними командуваннями Збройних сил країни, замкаючись через міністра оборони і Комітет начальників штабів (часто минаючи його) на Верховного Головнокомандувача Збройними силами – Президента.

Об'єднані командування є оперативно-стратегічними об'єднаннями, до складу яких входять формування американських збройних сил як мінімум двох видів, у різному поєднанні. Створюються Об'єднані командування двох видів: функціональні і регіональні. У регіональних Об'єднаних командуваннях поєднання видів Збройних сил

у межах Об'єднаного командування залежить від специфіки регіону та актуальних оперативних завдань, а у функціональних – тільки від визначених оперативних завдань.

Таким чином, для систем управління національною обороною у США характерна централізація цілей і децентралізація засобів їх досягнення в межах окремих завдань, за умови чіткого розмежування повноважень і завдань військово-політичного, адміністративного та оперативного (військового) управління між різними суб'єктами забезпечення оборони. При цьому Президент як Верховний Головнокомандувач Збройними силами через міністра оборони здійснює військово-політичне й адміністративне керівництво Збройними силами США відповідно до рекомендацій, розроблених Комітетом начальників штабів, а також за необхідності може здійснювати безпосередньо оперативне (військове) управління через командувачів Оперативних командувань.

Таким чином, система публічного управління сферою оборони в країнах-членах НАТО характеризується такими головними ознаками:

- прозорість, відкритість, демократичний цивільний контроль за сферою оборони, збройними силами з боку громадянського суспільства та цивільних політичних і представницьких органів влади;

- наявність відповідної системи законодавства у сфері оборони (військового адміністративного законодавства), яка регулює повноваження суб'єктів забезпечення оборони, процедуру (стандарт) прийняття рішень на всіх рівнях управління, у тому числі під час прийняття рішення командиром безпосередньо під час бою відповідно до чинних норм законодавства;

- чітке розмежування на законодавчому рівні функцій, завдань і повноважень між суб'єктами забезпечення оборони: Верховний Головнокомандувач (Президент, Глава Уряду) – Міністр оборони – Комітет начальників штабів – командування видів, родів військ, оперативне командування – з'єднання – військова частина;

- здійснення парламентського та громадського контролю за оборонним бюджетом, у тому числі за використанням коштів на закупівлю озброєнь і військової техніки, інформація про які є загальнодоступною;

- створення спеціальних державних органів із метою підготовки та прийняття найважливіших військово-політичних та військово-стратегічних рішень і координації та контролю діяльності всіх суб'єктів забезпечення оборони щодо їх виконання (Рада національної безпеки США, Рада оборони Франції);

- врегулювання на законодавчому рівні питань юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів забезпечення оборони тощо.

Водночас нині немає єдиного для всіх держав стандарту організації системи оборони, розроблені тільки принципи, на основі яких вона будується. Кожна держава буде власну систему оборони, відповідно до реальних і потенційних загроз, традицій державотворення та історичного розвитку власної системи оборони, державного устрою та політичної системи держави, стратегічних цілей і завдань у міжнародній політиці, наявного економічного та науково-технічного, військового потенціалу держави тощо.

Україна в процесі проведення оборонної реформи має враховувати позитивні моменти адміністративно-правового забезпечення оборони, які є в певних складових підсистемах системи оборони зарубіжних країн.

На нашу думку, стосовно побудови системи управління обороною держави для України корисним може бути досвід США як найбільш потужної у військовому розумінні держави світу, яка постійно веде війни, бере участь у збройних конфліктах і, відповідно до зміни загроз і викликів,

розвитку сучасних засобів і методів ведення збройної боротьби, удосконалює систему управління обороною та структуру сил оборони.

Щодо питання нормативно-правового регулювання сфери оборони держави як однієї із складових частин адміністративного забезпечення найбільш оптимальним варіантом урегулювання відносин у сфері оборони України, удосконалення та кодифікації військово-адміністративного законодавства є прийняття у перспективі «Кодексу національної оборони України». В цьому аспекті доцільно звернути увагу на досвід США, де в межах зведеного Кодексу Сполучених Штатів (United States Code (USC)), окремими розділами регулюються відносини у сфері оборони. Розділом 50 (Title 50) «Війна і національна оборона» на законодавчому рівні регулюються питання забезпечення національної оборони США щодо діяльності різних суб'єктів забезпечення національної оборони і безпеки, їх повноваження. Так, глава 1 цього розділу визначає повноваження та порядок діяльності Ради національної безпеки США [13, с. 226].

Розділ 10 (Title 10) «Збройні сили» зведеного Кодексу Сполучених Штатів (United States Code) регулює питання діяльності Збройних сил США загалом та видів Збройних сил зокрема. Він складається з таких підрозділів: підрозділ А (Subtitle A) – «Загальне військово законодавство», підрозділ В (Subtitle B) – «Армія» (Сухопутні війська), підрозділ С (Subtitle C) – «Флот і корпус морської піхоти», підрозділ D (Subtitle D) – «Повітряні сили», підрозділ Е (Subtitle E) – «Резервні компоненти» [14]. В підрозділах Кодексу, які регулюють питання діяльності видів Збройних сил, їхні повноваження, визначаються їх структура та організація, склад персоналу, його навчання та курсова підготовка, загальні адміністративні процедури. Наприклад, частиною 2 «Персонал» підрозділу В – «Армія» (Сухопутні війська) регулюються всі питання проходження військової служби офіцерським складом та за контрактом, призначення і просування по службі, права й обов'язки, порядок та підстави звільнення тощо. Також урегульовано питання соціального захисту військовослужбовців, починаючи з різних додаткових прав і пільг і закінчуючи похованням у разі загибелі або смерті, програмами соціального захисту членів сімей загиблих військовослужбовців [14].

Враховуючи досвід США щодо законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері оборони, повноважень Збройних сил, органів військового управління є дуже важливим для створення сучасної децентралізованої моделі публічного управління обороною нашої держави. Адже досі у нас, на відміну від США, відносини у сфері управління обороною, повноваження таких органів військового управління, як Генеральний штаб Збройних сил України, командування видів Збройних сил, командування родів військ, командування оперативних командувань, регулюються підзаконними нормативними актами, відповідними положеннями, які затверджуються органами державної влади або вищестоящими посадовими особами.

Так, наприклад, новий Закон України «Про національну безпеку України», прийнятий 21 червня 2018 р., передбачає, що Положення про Міністерство оборони України затверджуються Кабінетом Міністрів України (ч. 3. ст. 15), повноваження Головнокомандувача Збройних сил України затверджуються Президентом України (ч. 3. ст. 16), повноваження начальника Генерального штабу Збройних сил України, основні завдання та порядок функціонування Генерального штабу Збройних сил України визначаються в положенні, яке затверджується Президентом України (ч. 4 ст. 16), а повноваження командувачів видів, окремих родів військ (сил) Збройних сил України, основні завдання та порядок функціонування командувань видів, окремих

родів військ (сил) Збройних сил України визначаються в положеннях, які затверджуються Головнокомандувачем Збройних сил України (ч. 5 ст. 16) [15].

Висновки. Таким чином, у процесі оборонної реформи доцільно враховувати досвід та основні принципи побудови системи управління обороною у країнах-членах НАТО, особливо щодо правового регулювання суспільних відносин, визначення та розмежування повноваження, функцій і завдань суб'єктів забезпечення оборони на законодавчому рівні у відповідному законі. Це сприятиме створенню ефективної системи забезпечення оборони України, яка відповідає стандартам Північноатлантичного альянсу.

Список використаної літератури:

1. Печуров С.Л. На пути централизации военного руководства Великобритании. Зарубежное военное обозрение. 2003. № 3. С. 8–12.
2. Про затвердження Порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних Сил під час виконання ними завдань у районі проведення антитерористичної операції у мирний час: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 68. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-zastosuvannya-zbroyi-i-bojovoyi-tehniki-zyednannyami-vijskovimi-chastinami-i-pidrozdilami-zbrojnih-sil-pid-chas-vikonannya-nimi-zavdan-u-rajoni-provedennya-antiteroristichnoyi-operaciyi-u-mirnij-chas>.
3. Рейтинг армий мира: сравнение США, России и Украины. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-russian-43803865>.
4. Збройні сили Великобританії на шляху оновлення. URL: <http://conflicts.in.ua/>.
5. У Франції презентували оборонну стратегію на 2014–2019 роки. URL: <http://www.ukrinform.ua/rubric-world/1489054-u-frantsii-prezentovali-oboronnu-strategiyu-na-2014-2019-roki-1823254.html>.
6. Модернізація збройних сил Франції: новітні виклики. URL: <http://conflicts.in.ua/>.
7. Франція: Макрон вводить «національну службу» для підлітків з 16 років. Українська правда. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2018/06/28/7083761/>.
8. Збройні сили Німеччини. URL: <http://www.wikiwand.com/uk/%D0%97%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D1%96%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%9D%D1%96%D0%BC%D0%B5%D1%87%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B8>.
9. Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. Москва: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2006. 448 с.
10. Воєнна доктрина Німеччини. Український мілітарний портал. URL: <https://mil.in.ua/voienno-doktryna-nimechchynu/>.
11. Шамрай Б.М. Досвід провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні. Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України «Право та державне управління». 2014. № 3–4. С. 37–42.
12. США увеличат численность армии впервые за семь лет. URL: <https://ria.ru/world/20171213/1510797270.html>.
13. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія. Київ: Інтертехнологія, 2008. 496 с.
14. U.S. Code: Title 10 – ARMED FORCES. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10>.
15. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 55. Ст. 1903.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Пашинський Володимир Йосипович – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pashynskiy Volodymyr Yosypovych – Candidate of Law Science, Associate Professor, Doctoral Student of the Department of Administrative Law Kyiv National Taras Shevchenko University

vpash64@ukr.net