

УДК 342.6



Ю. П. Бабков



Д. А. Кочерга



О. М. Шаповал

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНОЗДАТНОСТІ

На основі трактування в широкому розумінні поняття державного управління розвитком Національної гвардії України розглядається низка проблем в реалізації такого процесу, які потребують нагального вирішення для забезпечення стійкості запланованих перетворень та ефективності виконання покладених на гвардію завдань у сфері забезпечення національної безпеки і обороноздатності.

**Ключові слова:** Національна гвардія України, державне управління, розвиток.

**Постановка проблеми.** Незаконна анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, відкрита збройна агресія проти України, напружена суспільно-політична ситуація у державі зумовлюють необхідність ефективного реагування на зміни в оперативній обстановці під час виконання Національною гвардією України (НГУ) покладених на неї завдань.

Національна гвардія наразі має обмежені можливості для виконання визначених Законом України [1] завдань з охорони громадського порядку, забезпечення громадської та державної безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, участі у заходах з припинення збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також участі в операціях Збройних Сил в особливий період та інших кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці. Особливо обмеженість можливостей проявляється у разі реагування на виникнення кількох таких ситуацій одночасно.

Основними причинами виникнення невідповідності між обмеженими можливостями та зростаючими потребами НГУ [3] стали:

незавершеність процесу переоснащення Національної гвардії спеціальною технікою, сучасним озброєнням, спеціальними засобами, засобами зв'язку для ефективного виконання покладених завдань;

недосконалість системи логістики, медичного забезпечення та реабілітації;

незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування Національної гвардії

© Ю. П. Бабков, Д. А. Кочерга, О. М. Шаповал, 2018

з дотриманням прийнятих в НАТО принципів реалізації кадрової політики;

незавершеність формування військових частин (підрозділів) оперативного призначення, загонів спеціального призначення Національної гвардії;

неналежний рівень бойової та спеціальної підготовки військовослужбовців для виконання завдань в умовах суттєвих змін в бойовій і оперативній обстановці, низький рівень підготовки військовозобов'язаних та резервістів унаслідок відсутності протягом тривалого часу навчальних зборів;

незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав – членів ЄС та НАТО;

недосконалість нормативно-правового забезпечення виконання завдань, а також організації взаємодії під час реалізації визначених законом функцій з іншими складовими сектору безпеки і оборони, у тому числі з урахуванням нових викликів;

неузгодженість процедур оборонного планування з бюджетним процесом, недосконалість механізму програмного управління оборонними ресурсами;

недостатній обсяг фінансування з урахуванням збільшення обсягу завдань Національної гвардії;

недостатній обсяг військових запасів озброєння, військової техніки, боєприпасів, інших матеріально-технічних засобів.

Такий стан справ обумовлює нагальну потребу в нарощуванні можливостей Національної гвардії та розвитку спроможності

її формувань виконувати як планові, так і оперативні (за вимогою) завдання.

Подальший цивілізований розвиток України вимагає впровадження демократичної моделі управління суспільством, зокрема й військовою організацією держави, а відтак, і відповідного розвитку її складової – НГУ. Наразі на ці процеси дуже впливає швидкозмінна сучасна воєнно-політична і суспільно-політична обстановка, що значно стимулює кількість і частоту управлінських впливів органів державного управління. Останнє спричиняє в умовах певних часових обмежень недостатню теоретичну розробленість та обґрунтованість управлінських рішень, виникнення певних протиріч і проблем з їх реалізації. Тому своєчасне виявлення і аналіз таких проблем є вкрай актуальним.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

На сучасному етапі одну з ключових ролей у становленні та сталому розвитку Національної гвардії України відіграє насамперед державне управління.

Питання створення і вдосконалення механізмів державного управління розбудовою і розвитком НГУ досліджувалися у працях Ю. В. Аллерова, О. В. Агапової, В. М. Бацамута, С. В. Бєлая, Ю. П. Говорухи, О. Г. Комісарова, С. О. Кузніченка, О. В. Кривенка, О. В. Лавніченка, С. Т. Полторака, О. М. Шмакова та ін. [4–13].

Так, у науковій праці [5], що присвячена дослідженню системи управління у НГУ, здійснено детальний аналіз багатьох підходів до визначення поняття “державне управління” і запропоновано дефініцію “система управління у НГУ”. Проте не визначено загального механізму здійснення державного управління НГУ.

У статті [6] наводять механізм, принципи та напрями розвитку Національної гвардії України на основі аналізу проблем, що виникають при її становленні та в ході виконання службово-бойових (бойових) завдань. Подано зміст основних розділів розробленого проекту Концепції розвитку Національної гвардії України.

У статті [7] розглянуто підходи до вдосконалення механізмів державного управління реформуванням Збройних Сил України. Зокрема, проаналізовано існуючі механізми державного управління реформуванням Збройних Сил України. Виділено ключові напрями подальшого розвитку механізмів державного управління реформуванням Збройних Сил України, що

опосередковано стосується й Національної гвардії України в частині залучення її до виконання завдань оборони.

У дисертації В. В. Говорухи [8] надано визначення понять державного управління цивільно-військовими відносинами (ЦВВ) як у широкому, так і вузькому розумінні, розглянуто механізми державного управління ЦВВ на державному і територіальному рівнях тощо. Хоча управління розвитком військових формувань і НГУ включно в роботі напряду не розглядалося, але його опосередковано доцільно вважати частиною цивільного управління військовою сферою як різновиду цивільно-військових відносин.

Аналіз досліджень [5–12], а також законодавчих актів та актів державного управління [1–4] свідчить про недостатню розробленість і сформованість теоретичних засад державного управління розвитком НГУ, про те, що залишаються недостатньо дослідженими механізми державного управління і відповідно невирішеними його актуальні проблеми. Тому **метою статті** є вдосконалення теоретичних засад державного управління розвитком НГУ та системний аналіз проблем, що виникають у процесі управління.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Використовуючи підхід до визначення поняття державного управління в широкому розумінні у роботі [8], за аналогією сформулюємо поняття державного управління розвитком Національної гвардії України, під яким пропонується розуміти вид державного управління, що являє собою цілеспрямований, регулюючий та організуючий вплив держави через систему її органів та посадових осіб у них на процеси перетворення, сталого розвитку й ефективну діяльність органів управління та службово-бойове застосування формувань НГУ.

Цілеспрямований вплив держави з метою забезпечення реалізації національних інтересів, зокрема, досягнення необхідного рівня національної безпеки держави, здійснюється у формі розроблених вищими органами державної влади декларацій, доктрин, стратегій, концепцій, програм тощо. Сьогодні такими документами є: Воєнна доктрина, Стратегія національної безпеки, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Концепція розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки тощо.

Регулюючий вплив держави реалізується шляхом закріплення Конституцією України та законодавством норм права щодо діяльності НГУ. Законами держави повинні бути чітко визначені статус, повноваження, завдання і функції НГУ, питання щодо соціального статусу та захисту військовослужбовців НГУ, принципи й умови їх діяльності, принципи та механізми демократичного цивільного контролю тощо.

Організуючий вплив держави на розвиток НГУ полягає у закріпленні органами державної влади організаційної структури, порядку створення і діяльності органів управління, формувань та установ НГУ. Він здійснюється відповідно до визначених законами правових норм у формі видання нормативно-правових актів (указів, постанов, директив, наказів, розпоряджень тощо) та міжнародних правових актів.

У статті [9] досліджувалося також тлумачення поняття “механізм державного управління”. Встановлено, що у науці державного управління загально визначеними є два основних підходи до визначення поняття механізму державного управління, а саме у вузькому та широкому розумінні. Вузьке трактування механізму державного управління – це сукупність певних складових частин, що призначені для виконання управлінських рішень; його трактування у широкому розумінні – це складна система державних

органів, організованих для виконання завдань державного управління. Але таке тлумачення не повністю відображує процес, що розглядається.

Під механізмом державного управління розвитком НГУ можна розуміти спосіб впливу держави через систему її органів та посадових осіб у них на процеси перетворення, сталого розвитку і діяльність органів управління та службово-бойове застосування формувань НГУ з метою створення умов для мотивації подальшого розвитку й ефективної діяльності, високого ступеня узгодження суспільних, колективних та особистих інтересів суб’єктів НГУ для досягнення необхідного рівня національної безпеки і обороноздатності країни (рис. 1).

Розглянемо зміст певних проблем державного управління розвитком НГУ крізь призму цілеспрямування, регулювання та організації процесу розвитку.

Згідно із Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, введеною в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 р. [3], основною метою розвитку Національної гвардії України є створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

У Концепції здійснено розподіл

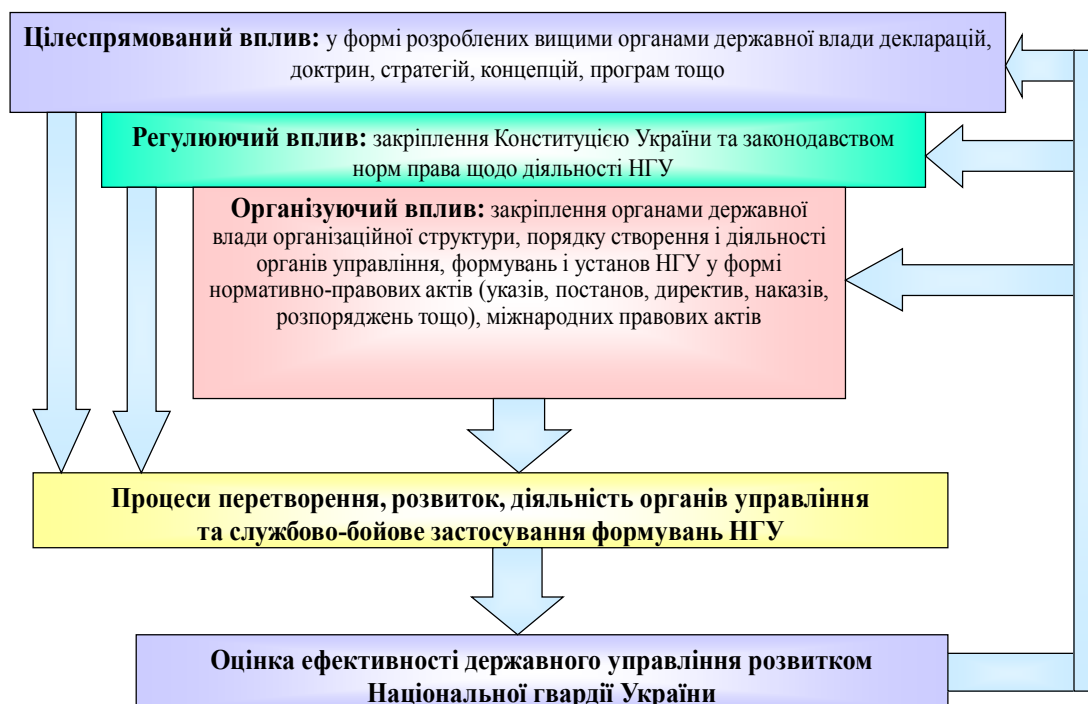


Рис. 1. Схема механізму державного управління розвитком НГУ

відповідальності складових сектору безпеки і оборони України, у тому числі НГУ, за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням. Національна гвардія у більшості кризових ситуацій для планування, реагування та застосування сил і засобів має рольову функцію “бере участь”, тільки у сценарії “збройний конфлікт всередині держави” має рольову функцію “головна відповідальність”. Але наразі виникає проблема в реалізації цієї функції внаслідок відсутності відповідного правового врегулювання цього концептуального положення. Крім того, є певна невизначеність у розумінні самого поняття “збройний конфлікт всередині держави” і його відповідності визначеному нормами міжнародного права поняттю “збройний конфлікт неміжнародного характеру”. Така ж правова невизначеність стосується поняття “незаконне збройне формування” і відповідно його кваліфікації. Особливо важливо мати правову кваліфікацію в умовах застосування латентних методів ведення війни.

Потребує правового врегулювання процес підпорядкування НГУ у разі введення воєнного стану. Якщо за чинним законом “Під час дії воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України”, то проектом Закону “Про національну безпеку України” пропонується інше підпорядкування: “На період дії воєнного стану за рішенням Президента України – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України Національна гвардія України входить до складу сил оборони та підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України”. Хоча відношення НГУ до так званих “сил оборони” теж є проблематичним.

Сьогодні багато повноважень НГУ не врегульовані як законодавчими, так і нормативно-правовими актами (насамперед, це повноваження військового командування, комендантів територій за правового режиму надзвичайного стану [4], повноваження НГУ з припинення масових беспорядків тощо).

Виконання значного переліку законодавчо закріплених завдань і функцій, покладених сьогодні на Національну гвардію України, потребує вирішення певних проблем як законодавчого, нормативно-правового, так і організаційного регулювання її діяльності. Насамперед це стосується проблем визначення меж застосування НГУ у сфері забезпечення

безпеки і оборони за різних адміністративно-правових режимів та умов суспільно-політичної, оперативної та воєнно-політичної обстановки.

Основними ознаками меж застосування НГУ, що обумовлюють правові, організаційні, ресурсні обмеження [13], є: 1) рольові функції, що покладені на НГУ; 2) повноваження НГУ; 3) обсяг планових завдань; 4) обсяг позапланових завдань; 5) кількість і розміри районів відповідальності; 6) обсяг участі НГУ у забезпеченні діяльності центральних органів виконавчої влади та силових структур. Їх необхідно визначати комплексно як у ході цілеспрямування, так і здійснення регулюючих і організуючих впливів. Наприклад, не може бути збільшена кількість функцій НГУ без надання певних повноважень чи без нарощування можливостей тощо.

Неврегульованість цих питань може призвести до невизначеності у прийнятті важливих державних рішень, несвочасного реагування на кризові ситуації, неадекватної обстановки або неправомірного застосування потенціалу Національної гвардії, неефективного витрачання ресурсів і недостатнього ступеня досягнення мети розвитку НГУ.

Велике значення у здійсненні організуючого впливу держави на розвиток НГУ мають удосконалення і закріплення органами державної влади її організаційної структури.

Загальна схема процесу вдосконалення організаційної структури Національної гвардії України, що наразі використовується під час її розбудови, подана на рис. 2.

Основою розроблення напрямків розвитку організаційних структур є процеси оцінювання рівня загроз у регіонах держави та оцінювання відповідних можливостей НГУ з урахуванням факторів, що впливають на якість виконання покладених на неї завдань.

У чинних актах державного управління, керівних документах та наукових працях сьогодні не подане однозначне тлумачення поняття “можливості формувань та органів сектору безпеки і оборони”. Те ж саме стосується й тлумачення поняття “спроможність” та іноді некоректного його використання у називному відмінку множини. Наразі тлумачення такого поняття у множині, як зазначено у висновках наукової статті [11], і взагалі у тлумачних словниках української мови, сьогодні бракує. Його поява, на нашу думку, пов’язана з некоректним англійсько-українським перекладом слова *capabilities*.

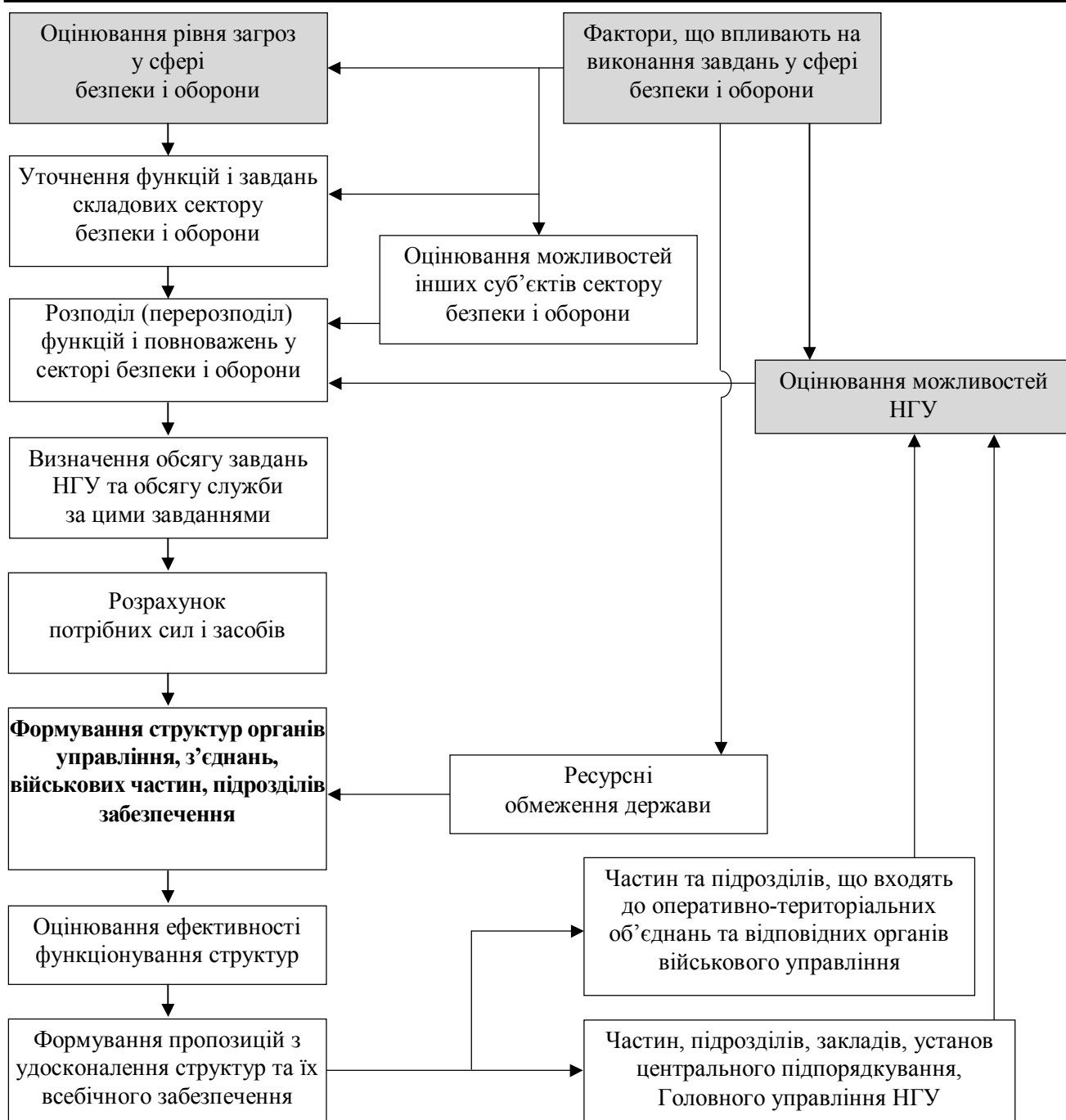


Рис. 2. Схема процесу вдосконалення організаційної структури Національної гвардії України

Використання ж у деяких актах державного управління неоднозначних термінів створює проблеми у їх сприйнятті та реалізації. Для уникнення такої проблеми доцільно сформулювати тлумачення та подати системний взаємозв'язок цих понять таким чином.

Під можливостями формування (органу) сектору безпеки і оборони України слід розуміти наявні сили, засоби та інфраструктуру відповідного формування (органу), які за своїми кількістю та якістю (властивостями, характеристиками) *здатні*

(*спроможні*) виконувати завдання певного характеру та обсягу в конкретних умовах обстановки.

Вимоги до можливостей – це умови та межі набуття *потрібного рівня спроможності* формування виконувати покладені на нього завдання.

Спроможність (оперативна, бойова, спеціальна) – це здатність формування (органу) сектору безпеки і оборони або сукупності сил і засобів виконувати певні завдання за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до

встановлених стандартів (за аналогією до [11]). Спроможність передбачає наявність потенціалу та умов для його реалізації.

Взаємозв'язок між можливостями формування і спроможністю формування виконувати завдання подано на рис. 3.

Можливості формувань створюються, нарощуються, підтримуються, утилізуються. Спроможність формування виконувати певні завдання досягає або набуває певного рівня. Її оцінювання здійснюється за встановленими критеріями і визначається як ступінь відповідності можливостей до потреб.

Оцінювання спроможності формувань НГУ виконувати завдання за призначенням є складником загального процесу оцінювання ефективності державного управління її розвитком.

Ефективність державного управління розвитком НГУ – це ступінь досягнення його

мети. Метою ж державного управління розвитком НГУ слід вважати його упорядкування, збереження сталості та доцільності на конкретному етапі історичного розвитку суспільства і держави для реалізації національних інтересів, зокрема, досягнення суспільно-політичної стабільності та необхідного рівня національної безпеки держави.

Для реалізації процесу оцінювання ефективності необхідно мати відповідні показники та критерії оцінки. Критерії ефективності будь-якої системи формують умови, яким повинні задовольняти значення показників ефективності системи і які відображують потрібний рівень якості її функціонування. На жаль, таких критеріїв щодо розвитку НГУ наразі не сформульовано, що також є певною проблемою, яка потребує вирішення.

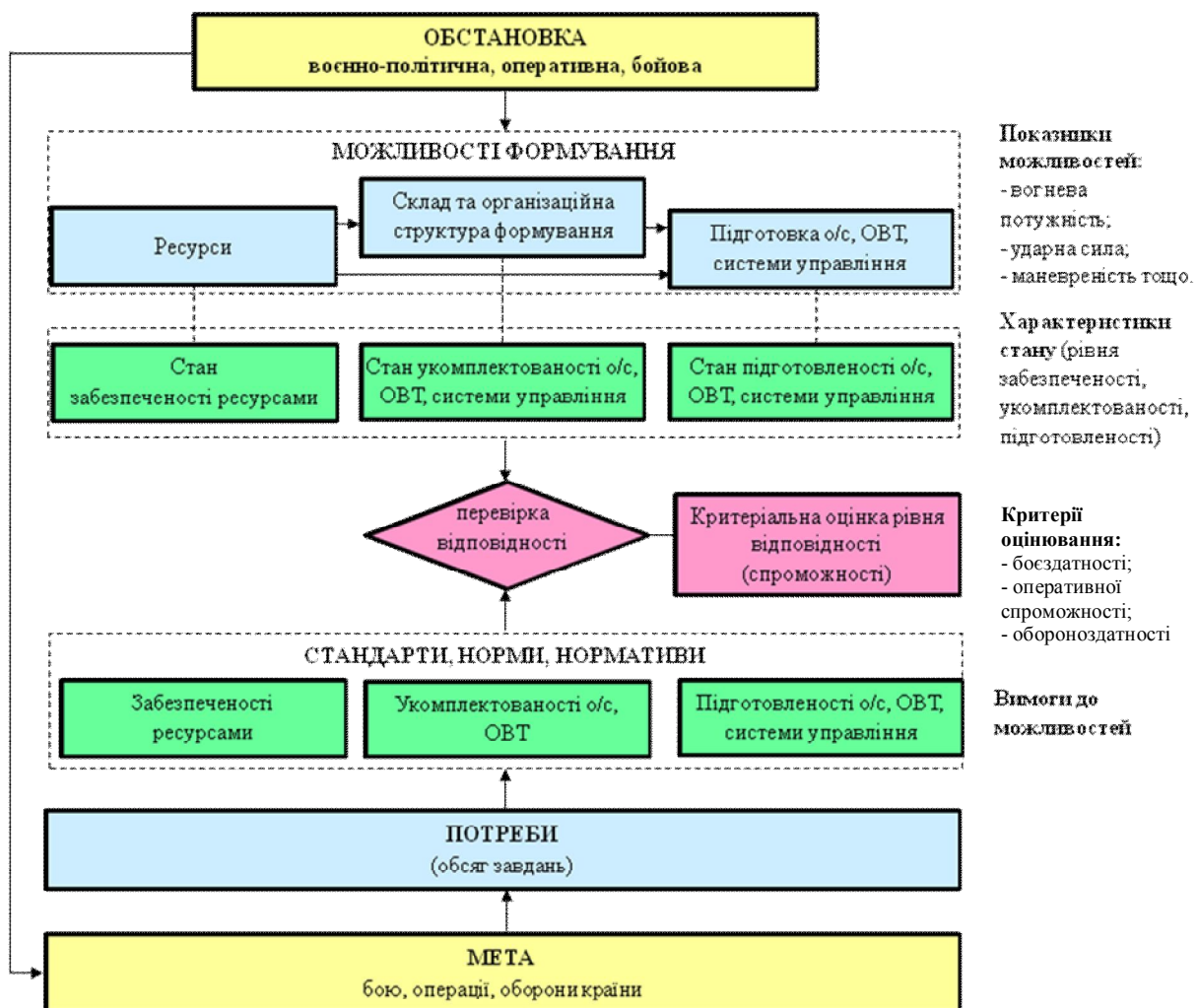


Рис. 3. Схема взаємозв'язку між можливостями формування і спроможністю формування виконувати завдання

## Висновки

Процес державного управління розвитком Національної гвардії України, як і решти складових сектору безпеки і оборони, у нових умовах складної воєнно-політичної і суспільно-політичної обстановки потребує системної узгодженості підпроцесів цілепокладання, законодавчого і нормативно-правового врегулювання та організації їх діяльності з урахуванням певних обмежень, а також оцінювання ефективності державного управління.

Відсутність узгодженості здійснення управлінських впливів спричиняє виникнення проблем у сталому розвитку НГУ, а саме порушення строків реалізації етапів стратегій, концепцій, державних програм, планів тощо. У свою чергу, останнє не дасть змоги забезпечити потрібний рівень безпеки і обороноздатності країни.

Розв'язання органами державного управління таких проблем залежить від якісного та своєчасного наукового обґрунтування способів усунення протиріччя.

У статті розвинені теоретичні засади державного управління розвитком НГУ, а саме розроблені й уточнені такі поняття, як державне управління, механізм і ефективність державного управління розвитком Національної гвардії, можливості формування сектору безпеки і оборони, спроможність формування виконувати завдання за призначенням; запропоновано підхід до вдосконалення організаційної структури НГУ. Крім того виявлені системні проблеми, що є підґрунтям для вдосконалення державного управління розвитком гвардії.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на обґрунтування внесення змін у законодавчі та нормативно-правові акти, які насамперед гальмують розвиток НГУ, а також на розроблення критеріїв оцінювання ефективності державного управління розвитком.

## Список використаних джерел

1. Про Національну гвардію України [Текст] : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 48.

2. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [Електронний ресурс] (введ. у дію Указом Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016 р.). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>. – Назва з екрана.

3. Концепція розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року [Електронний ресурс] (введ. у дію розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 лют. 2017 р. № 100-р.). –

Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80>. – Назва з екрана.

4. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16.03.2000 р. // ВВР. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

5. Агапова, О. В. Система управління у Національній гвардії України [Електронний ресурс] // Електронне наукове видання “Порівняльно-аналітичне право”. – 2015. – № 4. – URL : [http://www.pap.in.ua/4\\_2015/65.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2015/65.pdf).

6. Напрями будівництва та розвитку Національної гвардії України [Текст] / Ю. П. Бабков, С. Т. Полторак, О. В. Кривенко та ін. // Честь і закон. – 2014. – № 3. – С. 28–35.

7. Полторак, С. Т. Механізми державного управління реформуванням Збройних Сил України [Текст] / С. Т. Полторак // Інвестиції: практика і досвід. – 2017. – № 11. – С. 100–102.

8. Говоруха, В. В. Державне управління цивільно-військовими відносинами в Україні: теоретичні засади та механізми [Текст] : дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.01. – Харків, 2001. – 233 с.

9. Белай, С. В. Удосконалення механізмів врегулювання сучасних збройних конфліктів всередині держави: актуальні питання забезпечення державної безпеки України в умовах збройного протистояння [Текст] / С. В. Белай, В. І. Воробйов // Честь і закон. – 2017. – № 4. – С. 4–11.

10. Правові основи воєнної безпеки України [Текст] : монографія / Є. Л. Стрельцов, С. Т. Полторак, Ю. В. Аллеров та ін. ; відп. ред. Є. Л. Стрельцов. – Львів : НАСВ, 2016. – 188 с.

11. Кривенко, О. В. Роль і місце Національної гвардії України в секторі безпеки та оборони [Текст] / О. В. Кривенко // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 25-26 жовт. 2016 р. – Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2016. – 363 с.

12. Оборонне планування на основі спроможностей: особливості та перспективи впровадження [Текст] / І. С. Руснак, А. Г. Петренко, А. В. Яковенко та ін. // Наука і оборона. – 2017. – № 2. – С. 3–9.

13. Бабков, Ю. П. Проблеми визначення меж застосування Національної гвардії України у сфері забезпечення безпеки і оборони [Текст] / Ю. П. Бабков, О. М. Шмаков // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 24 листоп. 2017 р. – Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2017. – 474 с.

*Стаття надійшла до редакції 05.03.2018 р.*

УДК 342.6

Ю. П. Бабков, Д. А. Кочерга, А. Н. Шаповал

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНОСПОСОБНОСТИ**

*На основе трактовки в широком смысле понятия государственного управления развитием Национальной гвардии Украины рассматривается ряд проблем в реализации такого процесса, требующих неотложного решения для обеспечения устойчивости запланированных преобразований и эффективности выполнения возложенных на гвардию задач в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности.*

*Ключевые слова:* Национальная гвардия Украины, государственное управление, развитие.

UDC 342.6

Yu. P. Babkov, D. A. Kocherga, O. M. Shapoval

**PROBLEMS OF STATE MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE IN THE SPHERE OF ENSURING NATIONAL SECURITY AND DEFENSE CAPABILITY**

*Based on an analysis of recent studies, laws, acts of public administration concludes insufficient formation and is developed theoretical foundations of development management of the National Guard of Ukraine, governance mechanisms and therefore its current unresolved issues. The purpose of the article is to improve the theoretical foundations of state management of the development of the National Guard of Ukraine and systematic analysis of the problems arising in the management process. Available in a broad sense interpretation of the concept of public administration development of the National Guard of Ukraine, considered a number of problems in the implementation of the process that need urgent solution to ensure the sustainability of the planned reforms and efficiency performance of guard tasks in the field of national security and defense. The problems of public administration of the development of the National Guard of Ukraine are investigated everywhere in the prism of targeting, regulating and organizing the development process, as well as evaluating the effectiveness of public administration. The concepts are defined: state administration, the mechanism of state management of the development of the National Guard, the possibility of forming the security and defense sector, the ability to formulate tasks to be performed, and the effectiveness of state development management. The established relationship between the concepts of ability and the ability to formulate tasks to be performed. Subsequent studies are suggested to focus on substantiation of amendments to legislative and regulatory acts, which primarily impede the development of the National Guard of Ukraine, as well as the development of criteria for assessing the effectiveness of public development management.*

*Keywords:* National Guard of Ukraine, state administration, development.

**Бабков Юрій Павлович** – кандидат технічних наук, доцент, професор кафедри оперативного мистецтва

**Кочерга Данило Анатолійович** – начальник служби стратегічного планування відділу стратегічного і середньострокового планування та сумісності з військовими структурами НАТО Головного управління НГУ

**Шаповал Олександр Миколайович** – старший викладач кафедри застосування військових частин Національної академії Національної гвардії України