

Андрій Васильович МАРТИНЮК*(Харківський національний університету внутрішніх справ, м. Харків)***ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ПОКРАЩЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ПІД
ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства аргументовано, що питання удосконалення організаційно-управлінської системи є нагальним і дуже важливим питанням реформування і розвитку Національної гвардії України. Запропоновано авторське бачення щодо перспективних напрямів покращення адміністративного законодавстві у відповідній сфері. Констатовано, що з метою поліпшення організаційно-управлінського механізму Національної гвардії України в умовах здійснення нею заходів територіальної оборони під час дії воєнного стану, необхідно: а) розробити ефективні підходи децентралізації управління в системі НГ України та забезпечити їх практичну реалізацію; б) запровадження засобів та механізмів оцінювання ефективності забезпечення НГ України територіальної оборони у період діє воєнного стану.

Відмічено, що для того, щоб оцінювання було справедливим, об'єктивним і корисним, воно має відповідати таким умовам: по-перше, ґрунтуватися на чітко визначених принципах таких, як: верховенство права, законність, неупередженість, системність, наукова обґрунтованість тощо; по-друге, мати зрозумілу та прозору процедуру здійснення; по-третє, мати набір доцільних критеріїв, оцінювання за якими відобразатиме реальний стан справ у сфері досліджуваного забезпечення; по-четверте, охоплювати усі критичні аспекти забезпечення. Тобто оцінювання не має зводитися до формальної характеристики і без того відомих якостей керівної ланки суб'єкта зазначеного забезпечення.

Ключові слова: *вдосконалення, забезпечення, територіальна оборона, Національна гвардія України, воєнний стан.*

Постановка проблеми. Вже більше двох років в Україні діє правовий режим воєнного стану, який був введений внаслідок повномасштабного військового вторгнення російської федерації на територію нашої держави. Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та 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, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень¹. Режим воєнного стану є складним і дуже важливим інструментом реагування влади на виникнення масштабних кризових ситуацій у державі. А відтак, він впливає на велику кількість аспектів діяльності різних органів державної влади, в тому числі й Національної гвардії України.

Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю Національної гвардії України у напрямку забезпечення територіальної оборони, у своїх наукових працях розглядали: В. І. Буюклі, О. В. Кривенко, А. М. Куліш, В. А. Пустовіт, В. І. Фелик, С. Д. Черкашин, О. П. Шайтуро та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану.

Мета статті полягає у тому, щоб окреслити перспективні напрями покращення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: узагальнити наукові погляди вчених, які переймалися дослідженням даної проблематики; розкрити положення норм чинного законодавства, на основі чого виділити існуючі проблеми у ньому, а також окреслити шляхи вирішення останніх.

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістали подальшого опрацювання перспективні напрями покращення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, зауважимо, що питання вдосконалення організаційно-управлінської системи є нагальним і дуже важливим питанням реформування і розвитку Національної гвардії України. Слід відмітити, що на наявності певних проблем у цій сфері акцентовано увагу і у Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року. Зокрема, у цьому документі зазначається, що нормальному функціонуванню і подальшому розвитку Національної гвардії (далі – НГ за текстом) України перешкоджають, окрім іншого: незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав - членів ЄС та НАТО; неузгодженість процедур оборонного планування з бюджетним процесом, недосконалість механізму програмного управління оборонними ресурсами; недоліки організаційно-штатної структури органів військового управління, систем оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження, інформаційної

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

системи управління ресурсами¹.

З огляду на зазначене, вважаємо, що з метою поліпшення організаційно-управлінського механізму НГ України в умовах здійснення нею заходів територіальної оборони під час дії воєнного стану, необхідно:

а) розробити ефективні підходи децентралізації управління в системі НГ України та забезпечити їх практичну реалізацію. В цілому дана ідея вже досить активно обговорюється і дослідниками, і експертами, і журналістами, більш того, вона частково застосовується у Збройних Силах України. В. С. Корендович та О. С. Чірікалов наголошують, що актуальність децентралізація управління у Збройних Силах України зумовлена тим, що система прийняття рішень та їх виконання на сьогодні побудована на засадах централізованої моделі управління, яка передбачає безумовний пріоритет виконання рішення старшого командира, а прояв ініціативи підлеглих – тільки на виконання цього рішення. При цьому практично не залишається місця для прийняття самостійних рішень підлеглими військовими командирами в мінливій обстановці, яка не могла бути передбачена планом дій старшого командира². Зазначене, безумовно, стосується й управління в системі НГ України, де зазначена ідея децентралізації все ще не віднайшла свого належного втілення. Сутність цієї децентралізації полягає у тому, що певна частина повноважень передається нижчим ланкам управління (підпорядкованим військовим частинам, підрозділам чи окремим військовослужбовцям). При цьому відповідальність за виконання визначених завдань залишається за командиром, що делегував повноваження щодо виконання³. Важливість зазначеної децентралізації полягає як у: по-перше, необхідності більш оперативного та точкового реагування на потреби і проблеми вирішення НГ України завдань територіальної оборони у конкретній місцевості; по-друге, практичній підготовці командирів середньої та низової ланок механізму управління НГ України. Йдеться про те, що децентралізація є одним із ключових кроків на шляху формування умов для підготовки ініціативних, відповідальних, креативних, здатних швидко адаптуватися до ситуації, що склалася, розуміти ризики і приймати своєчасні та ефективні рішення, вдаватися до рішучих дій. Принцип децентралізації передбачає відмову від суворої лінійної організації управління в системі НГ України та формування прошарку військових-лідерів здатних враховувати і управляти ризиками, а також навчатися, передбачати розвиток подій і адаптуватися до змін оперативного середовища швидше, ніж противник. Основним обов'язком таких лідерів (командирів, начальників) є організація виконання службових (службово-бойових, бойових та спеціальних) завдань, які сприяють

¹ Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року, затверджена розпорядженням КМУ від 01.02.2017 р. № 100-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80#Text>.

² Корендович В. С., Чірікалов О. С. Проблема децентралізації управління військами (силами) в гібридній війні. *Наука і оборона*. 2020. № 3. С. 32.

³ Доктрина діяльності Національної гвардії України: затверджена наказом командувача Національної гвардії України 22.12.2023 № 1097. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/vkp-ngu-1-00-doktryna-diyalnosti-naczionalnoyi-gvardiyi-ukrayiny.pdf>.

досягненню визначених вищим командуванням цілей. Розробники Доктрини діяльності НГ України з приводу впровадження інституту децентралізації відмічають, що для цього потрібне поєднання: військового лідерства, що є частиною морального компонента бойової моці НГУ; командних повноважень, наданих командирі (начальнику) вищим командуванням; контролю за діями підпорядкованих військ шляхом реалізації визначеного підходу до командування і управління в рамках наданих командирі (начальнику) вищим командуванням повноважень. Спосіб, у який військове формування поєднує лідерство, командні повноваження і контроль за діями підпорядкованих військ є основоположним для формування бойової міці¹. Децентралізоване управління ґрунтується на наданих командирі (начальнику) вищим командуванням повноваженнях, що дозволяють приймати рішення тим, хто перебуває в найкращому становищі для їх прийняття, використовуючи можливості, які виникають у ході протистояння з противником. Децентралізоване управління дає значну перевагу при правильному застосуванні, дозволяючи об'єднаним силам долати суперника в найбільш хаотичних і складних обставинах, максимізуючи ініціативу для використання можливостей². Важливо також відмітити той факт, що децентралізація орієнтовна на сприяння формуванню здорової службової атмосфери у підрозділах НГ України, встановленню довірливих та заснованих на взаємній повазі, відносинах між керівництвом та підлеглими. Довіра є обов'язковою умовою командування на всіх рівнях. Рівень довіри між командиром і підлеглим визначає обсяг повноважень, у рамках яких підлеглий може і буде вільний вирішувати, як виконувати завдання в рамках замислу вищого командування, і включає розуміння: де і як зосередити свої основні зусилля; на які ризики піти; як синхронізувати діяльність щодо виконання визначених завдань. Дух децентралізованого управління вимагає довірчих зв'язків між керівним складом, підлеглими та колегами, які будуть розвиватися завдяки спільному досвіду. У той час як довіру потрібно заслужити, а не вимагати, за замовчуванням командири повинні довіряти вищому командуванню і своїм підлеглим. Так само довіра підлеглих до свого командира ґрунтується на навичках і здібностях командира в поєднанні з бажанням розвивати своїх підлеглих. Побудова взаємної довіри вимагає готовності аналізувати та визнавати помилки як командирів, так і їх підлеглих у рамках прозорого та зваженого підходу³;

б) запровадження засобів та механізмів оцінювання ефективності забезпечення НГ України територіальної оборони у період діє воєнного стану. Під оцінюванням слід розуміти систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями,

¹ Доктрина діяльності Національної гвардії України: затверджена наказом командувача Національної гвардії України 22.12.2023 № 1097. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/vkp-ngu-1-00-doktryna-diyalnosti-naczionalnoyi-gvardiyi-ukrayiny.pdf>.

² Там само.

³ Там само.

завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. При цьому оцінювання може бути зовнішнім та внутрішнім, кількісним та якісним, формувальним та підсумковим, бути орієнтованим на цілі, рішення, клієнта, практичне використання тощо. В системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Для того, щоб оцінювання можна було вважати коректним та корисним, воно має бути систематичним та об'єктивним, оскільки спрямоване оцінювання на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми¹. А. А. Таньчук стверджує, що ефективна публічна управлінська діяльність є важливим чинником розвитку сучасної держави, запорукою суспільного прогресу. Управління як наукова система організації діяльності є однією із найважливіших умов ефективного та результативного функціонування органів публічної влади. Оцінка ефективності публічного управління, цілком справедливо відмічає дослідниця, необхідна як для державних органів влади, так і для суспільства. Вона дає змогу суспільству контролювати якість діяльності державних інститутів, а керівникам та державним службовцям потрібна для самоконтролю, вдосконалення управлінського процесу. Проблема оцінки ефективності – це проблема аналізу управлінської діяльності та прийнятих рішень. Однією із головних проблем, яка перешкоджає підвищенню ефективності функціонування державного механізму, є відсутність об'єктивної «шкали координат» для аналізу і оцінки внеску тих чи інших інститутів і управлінців у соціально-економічні процеси. Вирішення цієї проблеми, з позиції А. А. Таньчук, вимагає більш глибоких наукових знань про конкретні управлінські механізми та систему оцінки ефективності публічних управлінських рішень². Г. А. Мішеніна та Я. В. Кобушко, аналізуючи моніторинг та оцінювання результативності публічного управління, зазначають, що вони ґрунтуються на тому, що управлінська діяльність, яка має на меті досягнення визначених стратегічних цілей за допомогою виконання тактичних завдань, з погляду публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремих громадян та суспільства загалом обсягами та якістю товарів і послуг, що ними споживаються, наслідками їхньої діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надають суб'єкти публічного управління та адміністрування, що забезпечує поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян³. Крім того, наголошують науковці, оцінювання

¹ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 504.

² Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 3. С. 63–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_3_11.

³ Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій / укладачі: Г. А. Мішеніна,

ефективності управлінської діяльності, яке застосовують в органах державного управління, місцевого самоврядування громадських організацій, має окремі специфічні відмінності від визначення відповідного оцінювання стосовно управління суб'єктами господарювання підприємницької діяльності. Ці відмінності, зокрема, виникли завдяки наявності низки проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими під час здійснення бізнес-діяльності, а саме: наявність монополії державних установ на виробництво (надання деяких окремих видів товарів) послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів під час оцінювання керівних дій; труднощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності низки окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності; суперечливість між цільовими установками діяльності низки окремих об'єктів публічного управління та ресурсними забезпеченням для їхньої реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності; наявність деяких, не розв'язаних протягом тривалого періоду, проблем у питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління (зазвичай, що містять велику частку так званого творчого початку), а також проблем, пов'язаних із мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління та адміністрування. Здійснюючи оцінювання ефективності функціонування публічного управління загалом та оцінюючи його результативність, необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави загалом та/або відповідних бізнесових структур за допомогою врахування та задоволення суспільного інтересу¹.

Усе вище зазначене щодо сутнісного змісту в ролі оцінювання у системі публічного управління в цілому, стосується й проблематики забезпечення НГ України територіальної оборони, адже нас цікавить, перш за все, саме управлінський аспект цього забезпечення. Звідси, для того, що б зрозуміти проблеми та недоліки, ускладнення та відхилення у цьому забезпеченні слід розуміти стан якості та рівень ефективності управління відповідними забезпечувальними засобами, процедурами, процесами, заходами тощо. Саме для цього і необхідне вище згадане оцінювання.

Висновки. Тож з огляду на зазначене, оцінювання являє собою процедуру порівняння існуючого стану і результатів забезпечення НГ України територіальної оборони із очікуваними результатами, що були заплановані у ході довгострокового, середньо- чи короткострокового планування. Оцінювання дозволяє по-перше, з'ясувати якість та ефективність досліджуваного забезпечення, виявити наявні у ньому

Я. В. Кобушко. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 5.

¹ Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій / укладачі: Г. А. Мішеніна, Я. В. Кобушко. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 5–6.

проблеми та відхилення; по-друге, скорегувати відповідну забезпечувальну діяльність у потрібне русло; по-четверте, з'ясувати ставлення до стану забезпечення як суб'єктів забезпечувальної діяльності, так і тих, в чиїх інтересах вона здійснюється.

Задля того, щоб оцінювання було справедливим, об'єктивним і корисним, воно має відповідати таким умовам:

- по-перше, ґрунтуватися на чітко визначених принципах як: верховенство права, законність, неупередженість, системність, наукова обґрунтованість тощо;

- по-друге, мати зрозумілу та прозору процедуру здійснення. Тут важливо відмітити, що йдеться не стільки про порядок використання конкретних форм і методів оцінювання, скільки про устрій і функціонування інституту оцінювання як політико-правового явища (про його цілі, суб'єктно-об'єктний склад, пріоритетні напрямки і форми тощо).

- по-третє, мати набір доцільних критеріїв, оцінювання за якими відобразатиме реальний стан справ у сфері досліджуваного забезпечення. При цьому важливо, щоб в якості таких критеріїв виступала не лише офіційна статистична звітність, але й інші джерела інформації (опитування, незалежні моніторинг, фахові позиції тощо);

- по-четверте, охоплювати усі критичні аспекти забезпечення. Тобто оцінювання не має зводитися до формальної характеристики і без того відомих якостей керівної ланки суб'єкта зазначеного забезпечення. Натомість, слід з'ясувати реальну ефективність: управлінських рішень та дій, взаємодії та координації, кадрової політики, матеріально-технічного та іншого забезпечення тощо.

Наведені вище кроки та заходи мають на меті підвищити якість, ефективність і дієвість забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, удосконалити та розвинути можливості адміністративно-правового механізму цього забезпечення в умовах діє воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Доктрина діяльності Національної гвардії України: затверджена наказом командувача Національної гвардії України 22.12.2023 № 1097. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/vkp-ngu-1-00-doktryna-diyalnosti-nacziionalnoyi-gvardiyi-ukrayiny.pdf>

2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

3. Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року, затверджена розпорядженням КМУ від 01.02.2017 р. № 100-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80#Text>.

4. Корендович В. С., Чірікалов О. С. Проблема децентралізації управління військами (силами) в гібридній війні. *Наука і оборона*. 2020. № 3. С. 32–40.

5. Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій / укладачі: Г. А. Мішеніна, Я. В. Кобушко. Суми : Сумський державний університет, 2022. 138 с.

6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

7. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 3. С. 63–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_3_11.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2023

Andriy V. MARTYNYUK,

Postgraduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

PROSPECTIVE DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PROVISION OF TERRITORIAL DEFENSE BY THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE DURING THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE

It was established that in order to improve the organizational and management mechanism of the National Guard of Ukraine in the conditions of its implementation of territorial defense measures during martial law, it is necessary to: a) develop effective approaches to the decentralization of management in the system of the National Guard of Ukraine and ensure their practical implementation; b) the introduction of means and mechanisms for assessing the effectiveness of the provision of territorial defense by the NG of Ukraine during the period of martial law.

It was noted that in order for the assessment to be fair, objective and useful, it must meet the following conditions: first, be based on clearly defined principles such as: the rule of law, legality, impartiality, systematicity, scientific validity, etc.; secondly, to have a clear and transparent implementation procedure; thirdly, to have a set of appropriate criteria, the assessment of which will reflect the real state of affairs in the field of the researched support; and fourth, to cover all critical aspects of provisioning. That is, the assessment should not be limited to the formal characteristics of the already known qualities of the management of the subject of the specified provision.

Key words: *improvement, provision, territorial defense, National Guard of Ukraine, martial law.*