

Волуйко О. М.,
кандидат психологічних наук, доцент,
доцент кафедри юридичної психології,
Національної академії внутрішніх справ
(м. Київ, Україна)

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СИЛ ОБОРОНИ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Аксіомно стверджується, що в основі удосконалення діяльності складових сил оборони в секторі оборони України є поліпшення взаємодії силового сектора нашої держави із громадянським суспільством.

Наразі більшість громадян України мало поінформована, які завдання виконують сили оборони України, які у них є проблеми, чи вирішують ці проблеми державні керівники, які досягнення мають військові частини і чи потребує військовослужбовець допомоги від суспільства, яке він охороняє від зовнішніх загроз.

Збройні сили є складником будь-якої держави і, звісно ж, є велика спокуса використати цю силу в інтересах групи людей, які опинились на керівних посадах. І щоб цього не трапилося, у державі має розвиватися громадянська активність, має бути взаємодія збройних сил з активною частиною суспільства, а також повинен бути контроль за діями держави і збройних сил, зокрема, з боку громадськості [1, с. 80].

Можна констатувати, що наявність громадянського суспільства є запорукою становлення демократії в державі та й взагалі фактом її існування. Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною частиною всіх демократичних правових держав світу.

Зрозуміло, що громадськість не може забезпечувати військовослужбовців харчуванням, речами, технікою, озброєнням тощо, а також не може забезпечити соціальний захист військовослужбовців. Але громадськість може завдяки розгалуженості громадських організацій, досвідченості, мобільності та креативності окремих членів громадських організацій проводити моніторинг якості, повноти, відповідності, своєчасності такого забезпечення, висвітлювати проблемні питання, які стосуються матеріального забезпечення ЗСУ та популяризувати позитивні практики й дії військового керівництва. Що ж до питань соціального захисту, то громадськість має багаторічний досвід проведення різноманітних заходів не тільки для підвищення соціального захисту військовослужбовців, а й для надання соціальної допомоги, яка не передбачена законами [2, с. 11].

Наведено перелік українських законодавчих актів та різноманітних указів, наказів, рішень, які регламентують питання взаємодії сил оборони з громадянським суспільством:

- Конституція України, від 28 червня 1996 року;
- Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року;
- Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 року;
- Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року;
- Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р.
- Указ Президента України № 487/2021 від 27 вересня 2021 року «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки»;
- Указ Президента України №473/2021 від 17 вересня 2021 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”»;
- Указ Президента України №121/2021 від 25 березня 2021 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року “Про Стратегію воєнної безпеки України”»;
- Доктрина публічного спілкування, схвалена Головнокомандувачем ЗСУ 25.09.2020 року;
- Наказ Міністра оборони № 612 від 22.11.2017 «Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України».

Зокрема, Указ Президента України № 487/2021 від 27 вересня 2021 року «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» замінив попередню Стратегію, розроблену в 2016 році. Він був схвалений на засіданні Кабінету Міністрів України 16 червня 2021 року. У новій Стратегії написано, що має зробити держава, уряд, органи місцевого самоврядування для створення сприятливих умов розвитку громадянського суспільства.

Стратегічні напрями визначені практично такі ж, як і у попередньому документі, розробленому для 2016-2020 років. Їх чотири. Кожен із них лише поглиблений обґрунтуванням напрямку, стратегічними завданнями та очікуваними результатами.

«Розділ V. Стратегічні напрями

1. Забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення.
2. Створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства
3. Стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України
4. Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці» [3].

Аналізуючи нормативно-правові акти у сфері взаємодії Збройних Сил України та інститутів громадянського суспільства, можна побачити природну обмеженість такого елемента адміністративно-правового статусу

ЗСУ, як їх права під час цієї взаємодії. Це природно, оскільки громадянське суспільство є незалежним і не підпорядковується державній організації. Отже, відбувається цілком закономірне обмеження прав державно-організаційних інститутів, до яких належать Збройні Сили України, за синергії владних структур і громадянського суспільства.

Характерні права Збройних Сил України як суб'єкта взаємодії із зовнішніми інститутами громадянського суспільства відображено в нормах Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. Згідно з ними Міністерство оборони України має право залучати в установленому порядку представників інститутів громадянського суспільства (причому лише за їх згодою) до розгляду питань, що належать до його компетенції, а також безоплатно одержувати від об'єднань громадян інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на міністерство завдань [4].

Якщо розглядати елементи адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта взаємодії з громадянським суспільством, то можна визначити, що нормативно-правовими актами вони регулюються у сферах інформування про діяльність Збройних Сил України, серед іншого й щодо взаємовідносин із засобами масової інформації, військово-патріотичного виховання і допризовної підготовки та у взаємодії з релігійними організаціями (щодо діяльності капеланів як представників останніх). При цьому права акредитованих ЗМІ і представників релігійних організацій, які проводять душпастирську діяльність безпосередньо в частинах Збройних Сил України, мають більш широкий діапазон порівняно з аналогічними правами інших інститутів громадянського суспільства. Такий стан є об'єктивним. Так, діяльність капеланів (попри те, що вони є представниками релігійних організацій, які, у свою чергу, є одним з інститутів громадянського суспільства) важко віднести до зовнішнього кола взаємовідносин Воєнної організації з громадськими організаціями у зв'язку з тим, що військові священники на час служіння у військових підрозділах зараховуються до штату. Важливість функції засобів масової інформації щодо формування громадської думки, зокрема стосовно Збройних Сил України, зумовлюють їх особливу роль у цих взаємовідносинах. Ураховуючи характер діяльності двох зазначених інститутів, їх взаємодія зі Збройними Силами України є найбільш урегульованою чинними нормативно-правовими актами (зокрема наказами Міністерства оборони України від 14.06.2012 р. № 399 та від 27.01.2015 р. № 40).

У сфері взаємодії Збройних Сил України з інститутами громадянського суспільства до компетенції Міністерства оборони України (як головного представника ЗСУ) належать взаємодія з громадськими організаціями (ст. 10 Закону України «Про Збройні Сили України», ст. 10 Закону України «Про оборону України»), розгляд звернень громадських організацій, повідомлень засобів масової інформації та своєчасне інформування заявників і засобів масової інформації про результати розгляду і вжиті заходи (ст. 21 Закону

України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»), забезпечення реалізації заходів демократичного цивільного контролю за Збройними Силами України (ст. 10 Закону України «Про оборону України») тощо [5].

Начальник Генерального штабу, заступники Міністра оборони України, командувачі видів Збройних Сил України, командири військових частин, військові комісари та ін. організують роботу серед цивільної молоді, яка бажає навчатися у вищих військових навчальних закладах, проводять заходи з військово-професійної орієнтації молоді, організують військово-спортивні змагання тощо. Міністерство оборони України за участю Товариства сприяння обороні України запроваджує заходи, спрямовані на налагодження взаємодії у питаннях національно-патріотичного виховання допризовної молоді та популяризації військової служби. У межах цих заходів воно разом з іншими відповідними міністерствами й органами виконавчої влади проводить підготовку громадських активістів, які залучаються до організації і проведення Всеукраїнської дитячо-юнацької військово-патріотичної гри «Сокіл» («Джура») тощо. Спільно з представниками громадських організацій Міністерство оборони України, територіальні відділення Збройних Сил України укомплектовують навчальні заклади засобами і системами захисту, смугами перешкод і військово-спортивними комплексами, залучають офіцерів військових частин, воїнів, що мають бойовий досвід, до проведення навчальних занять у школах із військової підготовки тощо. До компетенції Міністерства оборони України та Генерального штабу України належить організація комплектування Збройних Сил України і призов громадян на строкову військову службу (статті 10, 11 Закону України «Про оборону України»). Разом із тим законодавством передбачено, що до складу призовних комісій під час проведення призову громадян України на строкову військову службу долучаються представники громадських організацій (ст. 16 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу») тощо [6, с. 233].

Взаємодія представників Збройних Сил України із громадськістю не є питанням можливості чи бажання військових керівників, це є питання обов'язку. Треба чітко розуміти, що така взаємодія є обов'язковою для командирів усіх рівнів. Ці обов'язки закріплені в законодавчих актах, які викладені в другому розділі цього довідника. Фактично ті військові керівники, які не виконують свої функціональні обов'язки, не сприяють підвищенню боєздатності свого підрозділу та збройних сил в цілому.

Побудова алгоритму взаємодії представників збройних сил та громадянського суспільства - це дуже складний процес, який потребує індивідуального підходу кожного командира. Мають бути враховані всі об'єктивні та суб'єктивні обставини, передусім умови, в яких знаходиться керівник та особовий склад підрозділу, наприклад, у якій місцевості дислокується військова частина або яка завантаженість військовослужбовців поточними справами.

У військових документах (директивах, наказах тощо) є загальні напрями і принципи роботи, а от з чого починати та що робити - не написано. Усе покладається на відповідного командира, який сам повинен прийняти рішення, що робити, коли робити і чи робити взагалі.

Щоб полегшити роботу командирам під час напрацювання свого індивідуального алгоритму побудови ефективної взаємодії представників збройних сил та громадянського суспільства, слід пам'ятати, що ця робота потребує:

- стратегічного мислення;
- наполегливості;
- системності;
- плановості;
- певного часу.

Не менш важлива аксіома: ми не повинні чекати «взаємодії», а самі маємо бути активними щодо її налагодження.

Питання, на які треба мати відповіді перед складанням алгоритму:

1. Скільки громадських організацій офіційно зареєстровані в найближчих населених пунктах біля дислокації Вашої частини? Бажано фіксувати таку інформацію: офіційна назва громадської організації; контактна інформація (за наявності): адреса, телефони, електронна скринька, сайти, прізвище керівника; види діяльності; назви проєктів, які вони вже реалізували та їх складові; джерела фінансової підтримки проєктів (за наявності такої інформації).

2. Скільки з цих громадських організацій висвітлюють свою діяльність через мережу Інтернет, через соціальні мережі?

3. За якими напрямами діяльності працюють активні громадські організації?

4. Чи є громадські ради при державних органах влади в районі дислокації Вашої частини?

5. Які громадські організації туди входять?

6. Які проблеми вони розглядають?

7. Чи є серед цих проблем ті, які стосуються інтересів Вашої частини або членів Ваших родин?

8. Які є навчальні заклади в районі дислокації Вашої частини?

9. Які найбільші проблеми в районі дислокації Вашої частини?

Цей перелік можна поступово розширювати в процесі ознайомлення зі станом речей.

Джерелом інформації можуть слугувати офіційні сайти обласних адміністрацій, сайти Управління юстиції України та Державної служби статистики України, сайти громадських організацій, сайти міжнародних організацій, що виступають фінансовими донорами для громадських організацій, сайти засобів масової інформації.

Багато невеликих громадських організацій або волонтерських груп, які реально діють у регіоні, проводять реальні заходи й мають певний вплив на

певній території, не мають своїх сайтів, або про їхню діяльність не згадують ЗМІ.

Заходи, які можна організувати на території військової частини – розіслати запрошення до закладів освіти та державних установ (до адміністрацій, місцевих рад, підприємств) для участі у заходах на території частини з проханням підтвердити свою присутність у запропонованих певних заходах.

Кожен з цих заходів, звісно ж, потребує написання певного сценарію, підготовки, витрат фінансових та часових.

Під час цих заходів можна:

- 1) надати можливість відвідувачам оглянути нережимні об'єкти, техніку,
- 2) надати можливість відвідувачам поспілкуватись з особовим складом,
- 3) запросили відвідувачів на обід в їдальню,
- 4) влаштувати спільне спортивне свято (гра в футбол, волейбол, настільний теніс, шахи) за участі і військовослужбовців, і цивільних;
- 5) розповісти відвідувачам про історію частини, її здобутки;
- 6) влаштувати концерт із запрошенням місцевих артистів або художньої самодіяльності військовослужбовців;
- 7) інші елементи, що залежать від можливостей підрозділу, часу, натхнення та креативного мислення.

Заходи, які можна організувати за межами території частини:

1. Направити свого представника (від частини чи підрозділу) на засідання відповідної адміністрації чи ради, де будуть розглядатись проблемні питання, які ви виписали собі у зошит, про який йшлося на початку цього розділу.

2. Звернутись до навчальних закладів з пропозицією провести у них «Уроки мужності» для учнів із залученням найкращих військовослужбовців свого підрозділу (частини). Брати активну участь у патріотичному вихованні молоді на всіх рівнях - від дитячого садочка до вищих навчальних закладів (виступи у навчальних закладах; організація ігор на зразок «Джура»).

3. Відвідувати «круглі столи», конференції, семінари, лекції, які проводять представники громадського сектору на теми, що безпосередньо стосуються військовослужбовців або можуть стосуватися членів їхніх сімей. Інформація про такі події дуже часто анонсується у місцевих новинах або на сайтах громадських організацій. Присутність військовослужбовців на таких заходах, можливо, буде сприйматися цивільними, як щось нове і незнайоме, оскільки взаємодія між силовими структурами і громадою ще не стала природним і звичним явищем. Водночас громадськість звикла до того, що сама «ходить у гості» до військових частин, а не навпаки [2, с. 33].

Під час таких заходів найкраще встановлювати контакти і планувати можливі взаємовигідні дії, заходи на майбутнє.

Створення сайту частини - це теж дуже важливий аспект взаємодії. Про цю подію також треба повідомити якомога більшу кількість людей (через особисте спілкування, електронне листування, через засоби масової інформації, розповсюдження буклетів під час участі у заходах поза межами частини). Цей сайт потребує системного наповнювання різноманітною інформацією і не тільки військового напрямку. Інформація повинна бути цікава і корисна для різних категорій громадян. Наприклад, можна розміщувати культурно-просвітницькі чи історичні матеріали, фільми, книги.

Крім того, військовослужбовці сил оборони України для підвищення взаємодії з громадянським суспільством можуть:

- своєчасно і достовірно інформувати суспільство про свою діяльність на місцевому рівні (у тому числі через підготовку та періодичне оприлюднення «білих книг» про свою діяльність);
- широко залучати громадськість до обговорення найбільш гострих проблем національної безпеки в ході опрацювання відповідних рішень;
- створювати громадські експертні ради (з числа представників громадських організацій, діяльність яких, з вашої точки зору, може бути корисна для вирішення конкретних проблем);
- системно проводити спільні зустрічі та заходи;
- організовувати спільні тренінги з питань взаємодії для силових структур та активних ОГС;
- виступати з ініціативою створення та реалізації спільних з ОГС проєктів, а також підтримувати ідеї ОГС;
- проводити спільні тренування з громадськістю, змагання та відкриті показові виступи військовослужбовців;
- вести активну інформаційну діяльність у ЗМІ та соціальних мережах;
- інформувати громаду про можливості співпраці та заплановані заходи;
- бути більш відкритими, зокрема у висловленні своїх потреб;
- виробити свою методологію співпраці з ОГС;
- керівникам - мотивувати особовий склад до співпраці з громадою [2, с. 34].

В останні роки аналітики говорять про ознаки кризи в діяльності консультативно-дорадчих структур в органах влади. Зокрема, організації громадянського суспільства (ОГС) вважають роботу в громадських радах та інших дорадчих органах при державних установах переважно малоефективною, бо доволі часто підхід до діяльності таких структур є формальним [7, с. 13].

Що ж до дії громадських рад як одного із засобів зв'язку громад із силовими структурами та органами місцевого самоврядування, то сьогодні основними проблемами в діяльності громадських рад є такі:

1) неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення громадських рад, що не дає їм змоги нормально виконувати свої функції;

2) необов'язковість рішень громадських рад для державних органів, що призводить зазвичай до ігнорування цих рішень;

3) обмеження доступу громадських рад до офіційних інформаційних джерел, що робить неможливою їхню участь у державному управлінні;

4) недостатня обізнаність працівників державних органів з можливостями й особливостями функціонування громадських рад; нестача працівників у державних органах для виконання функцій спілкування з громадськістю;

5) неналежне планування діяльності рад, які не можуть працювати у звичному для органів влади режимі «сьогодні на вчора»;

6) неготовність членів громадських рад узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу;

7) низька прозорість діяльності самих громадських рад [8].

Усі ці виклики і проблеми варто враховувати керівному складу ЗСУ під час роботи, спрямованої на взаємодію з громадськістю.

Ми вважаємо за необхідне визначити та закріпити на законодавчому рівні принципи взаємодії Збройних Сил України й інститутів громадянського суспільства, враховуючи європейський досвід та специфіку діяльності збройних сил як силового інструменту держави.

Спираючись на визначення цивільно-військових відносин, відображене в законодавстві як сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави (наразі - сектор безпеки і оборони), які охоплюють політичні, фінансові-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони, існує потреба у фіксуванні самих принципів цих правових відносин. Принципи взаємодії Збройних Сил України та інститутів громадянського суспільства необхідно закріпити в доктринальному документі, який би відображав сутність взаємовідносин та окреслив напрями та способи реалізації цих взаємовідносин. За основу пропонується взяти Доктрину військово-цивільного співробітництва НАТО.

До основних принципів, які доцільно буде винести в доктрину цивільно-військового співробітництва, ми пропонуємо віднести такі: принцип верховенства права, дотримання прав і свобод людини, відкритості, відповідальності, системності, неутручання, деполітизації, деідеологізації.

Необхідно зазначити, що мета взаємодії громадянського суспільства та ЗСУ може бути спільною або різною та може змінюватись у процесі взаємодії внаслідок суб'єктивних або об'єктивних обставин і факторів. Принципи взаємодії мають бути однаковими, тому загальні та спеціальні принципи взаємодії обмежуватимуться специфікою діяльності ЗСУ.

Отже, розгляд проблем розбудови системи управління сектором

безпеки і оборони в історичному ракурсі свідчить, що така розбудова має певною мірою циклічний характер: залежно від домінування відцентрових або доцентрових тенденцій певні складові елементи або набувають певної автономії, або знову поглинаються іншими складовими. Такі закономірності розвитку притаманні багатьом соціальним системам, і нічого негативного, на нашу думку, в них немає. Однак, якщо йдеться про керовані управлінські зміни у межах довгострокового реформування, необхідно чітко уявляти собі мету, зміст і кінцевий результат зміни структури певних суб'єктів. З огляду на це й постає проблема системності реформування.

Список використаних джерел:

9. Талалай Д.В. Актуальні питання організаційно-правових засад взаємодії підрозділів Служби безпеки України з іншими військовими формуваннями в особливий період. *Європейські перспективи: науково-практичний журнал*. ХНУВС, Київський нац. економ. ун-т ім. В. Гетьмана та ін. 2014. № 8. С. 77-84.
10. Взаємодія Збройних сил України з громадянським суспільством: *довідник* / [Кравченко Л.О., Нікітюк Т.А., Лукічов В.Л., Арнаутова В.В.]; за заг. ред. Л.О. Кравченко. Київ, 2021. 48 с.
11. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки». [Урядовий портал]. 17 червня 2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193> (дата звернення: 20.01.2025).
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 26 11 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.01.2025).
13. Закон України «Про Збройні Сили України». [Верховна Рада України. Офіційний сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>. (дата звернення: 20.01.2025).
14. Оновлена доктрина публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони України: *колективна монографія* / І.М. Коропатнік, Н.П. Христинченко, І.М. Шопіна, М.В. Ковалів та ін. Львів: СПЛОМ, 2021. 480 с.
15. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку: *аналітична доповідь* / [Яблонський В.М., Андріученко Т.В., Бекешкіна І.Е. та ін.]; за заг. ред. О.А. Корнієвського, Ю.А. Тищенко, В.М. Яблонського. Київ: НІСД, 2018. 128 с.
16. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 1, 2014. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=673> (дата звернення: 20.01.2025).