

УДК 351.355

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.2.8>

Мідіна Анастасія Сергіївна,

аспірантка 3-го року навчання

Навчально-наукового інституту «Інституту державного управління»

Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна

ORCID ID: 0000-0003-0749-0455

Орел Оксана Вікторівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

начальник кафедри правових дисциплін

Національної академії Національної гвардії України

ORCID ID: 0000-0002-6870-6769

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС НЕОГОЛОШЕНОЇ ВІЙНИ

SOME PROBLEMS OF PERSONNEL POTENTIAL OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE DURING UNDECLARED WAR

Стаття присвячена дослідженню питань, які виникають у кадрового потенціалу Національної гвардії України під час проходження військової служби в умовах неоголошеної війни. В ході якого з'ясовано, що кадровий потенціал Національної гвардії України є складною багатогранною категорією, яка змінюється залежно від адміністративно-правових режимів та займає значне місце в обороноздатності нашої країни.

За результатами аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел, а також отриманих результатів дослідження сформульовано авторське бачення проблем, які виникають у військовослужбовців Національної гвардії України під час збройного конфлікту між Російською Федерацією та Україною. Удосконалено науковий підхід щодо оцінки ефективності важелів державного управління шляхом систематизації факторів, методів, технологій, рівнів та мір управлінського впливу. Крім цього, проведено аналіз норм діючого законодавства для визначення наявності прогалин в процесі реалізації механізмів державної влади. При цьому враховано, що рівень виникаючих проблем під час неоголошеної війни має суто суб'єктивний характер. Адже в ролі порушників можуть виступати як військовослужбовці Національної гвардії України, так і чиновники органів державної влади.

Такий підхід до аналізу проблем кадрового потенціалу є корисним, особливо для оцінки вразливості системи механізмів державного управління.

З метою підвищення ефективності функціонування державних механізмів доцільно на всіх рівнях управління посилити роботу щодо зворотного зв'язку між всіма гілками влади в рамках реалізації політики щодо розвитку кадрового потенціалу НГУ.

Акцентовано увагу на проблемних питаннях, які постають на сучасному етапі розвитку держави.

Ключові слова: державне управління, фактори впливу, механізми державної влади, управлінський вплив, кадровий потенціал, військовослужбовці, Національна гвардія України.

The article is devoted to the study of issues that arise in the personnel potential of the National Guard of Ukraine during military service in the conditions of an undeclared war. During which it was found that the personnel potential of the National Guard of Ukraine is a complex multifaceted category that changes depending on the administrative and legal regimes and occupies a significant place in the defense capability of our country.

Based on the results of the analysis, generalization and systematization of scientific sources, as well as the obtained research results, the author's vision of the problems that arise among the servicemen of the National Guard of Ukraine during the armed conflict between the Russian Federation and Ukraine is formulated. The scientific approach to assessing the effectiveness of public administration levers has been improved by systematizing factors, methods, technologies, levels and measures of managerial influence. In addition, an analysis of the norms of the current legislation was carried out to determine the presence of gaps in the process of implementation of state power mechanisms. At the same time, it is taken into account that the level of emerging problems during an undeclared war is purely subjective in nature. After all, both servicemen of the National Guard of Ukraine and officials of state authorities can act as violators.

This approach to the analysis of problems personnel potential is useful, especially for assessing the vulnerability of the system of public administration mechanisms.

In order to increase the efficiency of the functioning of state mechanisms, it is advisable at all levels of management to strengthen the work on feedback between all branches of government within the framework of the policy on the development of personnel potential of NGU.

Attention is focused on problematic issues that arise at the current stage of the state's development.

Key words: public administration, factors of influence, mechanisms of state power, managerial influence, personnel potential, military personnel, National Guard of Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває в стані збройного конфлікту, який державні посадовці світової спільноти називають "неоголошеною війною". Так, згідно Великого тлумачного словника української мови, поняття "неоголошена війна" означає конфлікт між країнами, який не оголошується офіційно [1]. З юридичної точки зору, змісту статті 8 bis Римського статуту Міжнародного кримінального суду з Кампальськими змінами, визначення агресії у зв'язку з іншими положеннями цієї статті, пов'язується з актами застосування сили, збройної сили однією державою проти суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності іншої держави чи будь-яким іншим способом, несумісним із статутом ООН. Саме з цих підстав ще у 2014 році у зв'язку з анексією в Україні території Автономної республіки Крим і Севастополя, воєнних дій на Донбасі, українська влада, згідно пункту 9 частини першої статті 85, пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, статті 4 Закону України "Про оборону України", зобов'язана була оголосити стан війни через збройну агресію Росії проти України, здійснену у спосіб, який передбачений цими положеннями [2]. Однак, цього не сталося.

Як наслідок, державні гарантії, передбачені для військовослужбовців нормами діючого законодавства в процесі виконання службово-бойових завдань за призначенням, виконувалися не у повній мірі чи з відстоюванням військовослужбовцями своїх інтересів шляхом судових позовів. Крім цього, виникло ряд колізій та прогалин в механізмах державної влади з моменту введення в дію особливого періоду (з 17 березня 2014 р.) та правового режиму воєнного стану (з 26 листопада 2018 р на 30 днів, з 24 лютого 2022 р. і по нині). А це в свою чергу, створює підґрунтя для широкої академічної дискусії та визначає актуальність досліджуваної проблематики.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій показав, що схожою тематикою займалися фахівці у галузі теорії держави і права, державного управління, конституційного права та інших галузей юриспруденції, такі як В. Б. Авер'янов, Ю. В. Аллеров, О. М. Бандурка, Ю. П. Бабков, Ю. П. Битяк, Т. Є. Кагановська, О. С. Конопляник, О. Г. Комісаров, А. Т. Комзюк, С. О. Кузніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кривенко, Н. П. Матюхіна, О. В. Агапова, О. Ф. Скакун, Е. Ю. Соболев, В. Я. Тацій. Однак, не дивлячись на велику кількість наукових праць щодо висвітлення питань кадрового потенціалу, більшість з них знайшли своє відображення в міжнародній чи економічній сферах. І безпосередньо проблеми кадрового

потенціалу Національної гвардії України (далі – НГУ) під час неоголошеної війни донині не набули всебічного та ґрунтовного науково-теоретичного вивчення із конкретними висновками. Тому теоретична розробка обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набувають особливого змісту та значення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Як зазначалося вище, обрана нами тематика у більшій мірі розкривалася фахівцями міжнародної та економічної сфер. Це пов'язано з тим, що аналіз збройних конфліктів між державами більше відноситься до геополітичного простору, що безпосередньо пов'язаний з міжнародною та економічною сферами. На наш погляд, доцільно звернутися ще до військової сфери. Адже вирішення будь-якого збройного конфлікту (неоголошеної війни) здійснюється двома основними шляхами: дипломатією та військом. В такому випадку, аналізуючи наукові праці та здобутки, ми спостерігаємо, що більшість праць стосується вивчення питань протидії загрозам та стабілізації суспільно-політичної обстановки або питань корупції чи військової дисципліни при виконанні службово-бойових завдань за призначенням. Іншими словами, існуючі на сьогодні дослідження зосереджені лише на окремих аспектах діяльності сектору безпеки і оборони у цілому та НГУ зокрема. Питання, що розкривають проблеми, які виникли у військовослужбовців під час неоголошеної війни ще не були предметом окремого та комплексного наукового дослідження. Саме тому теоретична розробка обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набувають особливої уваги та значущості.

Метою статті є висвітлення на основі узагальнення теоретичних положень юридичної науки, положень чинного законодавства України та практики його застосування, деяких проблем кадрового потенціалу Національної гвардії України під час неоголошеної війни з урахуванням вітчизняного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 17 Конституції України, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України, а забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [3].

Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що вхо-

дить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [4].

В свою чергу, кадровий потенціал Національної гвардії України є складною багатогранною, врегульованою нормами військового та адміністративного права, категорією, що ґрунтується і змінюється у залежності від адміністративно-правових режимів, та включає у себе інтегральну сукупність кількісних і якісних показників (можливостей) особового складу Національної гвардії України щодо виявлення, відвернення, знищення та зменшення негативного впливу з боку агресора (виконання службово-бойових завдань за призначенням в умовах мирного та воєнного часу) [5; с. 38].

Як наслідок, під час російсько-українського збройного конфлікту у військовослужбовців і резервістів, в ході виконання службово-бойових завдань за призначенням, виникає необхідність у проходженні військово-лікарської комісії (далі – ВЛК). Така ж необхідність виникає й у кандидатів на військову службу. Тому для визначення ступеня придатності вище вказаної категорії осіб до військової служби в межах системи МВС у цілому та Національної гвардії України зокрема діє "Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС" [6].

У той же час, 4 травня 2024 року набув чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав військовослужбовців та поліцейських на соціальний захист" від 21 березня 2024 року за № 3621-ІХ. Відповідно до якого військовослужбовцям скасовано статус "обмежено придатний" та громадяни, які наразі мають статус "обмежено придатний", повинні повторно пройти ВЛК протягом 9 місяців, тобто до 4 лютого 2025 року. Поряд з цим, 16 травня 2024 року Кабінет міністрів України виніс Постанову № 560 "Про проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період" [7]. Що потягнуло за собою колізію в нормах діючого законодавства, оскільки Міністерство оборони України 27 квітня 2024 року своїм наказом № 262 оновило список

хвороб, пов'язаних із ступнем придатності до військової служби, а Міністерство внутрішніх справ – ні. Іншими словами, "Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС" передбачає статус "обмежено придатний".

З метою подолання колізій у нормативно-правових актах, за умов мирного часу можна було б скористатися положеннями пп.7 п.1 ст. 1 Розділу І. Закону України "Про правотворчу діяльність", але пп.2 п.2 ст. 1 Розділу І цього Закону чітко вказує на те, що: "дія Закону не поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесі оголошення загальної або часткової мобілізації, введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, здійснення повноважень у сфері національної безпеки і оборони, а також здійснення зовнішньополітичної діяльності" [8]. Таким чином, маємо на сьогодні ситуацію, відповідно до якої, військовослужбовці, військовозобов'язані, резервісти та призовники НГУ за визначених умов мають повторно проходити ВЛК без оновленого списку хвороб або дочекатися видання оновленого наказу МВС. Даний факт безперечно вказує на недосконалість механізмів державної влади та необхідність узгодження нормативно-правових актів.

Інша проблема, що виникла у кадрового потенціалу НГУ під час неоголошеної війни – не оновленість персональних даних військовослужбовців у Територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦК). Даний факт вказує на несвоєчасний обмін інформацією між структурними підрозділами, тобто підтверджує недосконалість механізмів державної влади та слабку взаємодію. Адже для усунення виявленого недоліку військовослужбовцям необхідно самостійно через власні технічні засоби шляхом встановлення застосунку "Резерв +" поновити свої персональні дані. На перший погляд, ідея має сенс, однак по факту, це перекладання відповідальності з боку державної влади на окремого військовослужбовця, який повинен не тільки одноразово оновити свої персональні дані в електронному реєстрі "Оберіг", але й протягом 7 днів від дня зміни персональних даних. Це створює ситуацію за якої військовослужбовець за відсутності технічної можливості оновлення персональних даних та, враховуючи недосконалість дії застосунку, понести особисту відповідальність за безвідповідальність посадових осіб органів державної влади, на яких був покладений обов'язок

своєчасного оновлення персональних даних призовників, військовозобов'язаних та резервістів в питанні військового обліку.

Окреслені обставини посилюються наступною проблемою – відсутністю будь-якої мотивації з боку військовослужбовців щодо подальшої самореалізації та просування по службі. Це пов'язано з тим, що посади, які займають військовослужбовці або не передбачають подальшого просування по службі, або навпаки, особу змушують займати посади з "визначеними" умовами служби, які її не влаштовують. Крім цього, до даної проблематики доцільно додати ще категорію осіб, які мають бажання звільнитися з військової служби, але в силу бюрократичних механізмів державної влади не можуть цього зробити. Як наслідок, залишаючись на посаді намагаються або більше хворіти, або неякісно виконувати службово-бойові завдання. Створюючи при цьому ситуацію за якої інша особа могла би бути максимально більш продуктивнішою і із завзяттям виконувати покладені на неї функціональні обов'язки. Тобто даний факт підтверджує недосконалість механізмів державної влади. А це в свою чергу, суттєво впливає на якість і ефективність виконання службово-бойових завдань за призначенням кадровим потенціалом НГУ.

Поряд з цим, до проблем кадрового потенціалу Національної гвардії України під час неоголошеної війни можна віднести факти зловживання службовим становищем посадовими особами. А саме:

- включення у бойові накази осіб, які не перебувають у зоні бойових дій або не виконують службово-бойові завдання за призначенням (тобто рахуються на одній посаді, а виконують посадові обов'язки іншої);
- одноосібне суб'єктивне рішення щодо залишення кадрового потенціалу в зоні бойових дій з метою подальшого отримання ними грошової надбавки;
- неналежне оформлення звітної документації, яка в подальшому впливає на виплати військовослужбовцям;
- не оформлення волонтерської допомоги обліковими документами;
- приховування фактів нестатутних відносин та професійних хвороб.

Даний перелік не є вичерпним. Адже людський фактор в умовах неоголошеної війни набуває особливого значення, а методи, технології, рівні та міри управлінського впливу з боку державної влади вносять свої відповідні корективи до факторів впливу.

Так, кадровий потенціал Національної гвардії України, виконуючи поставлені завдання за призначенням, постійно стикається з визначеним об'ємом документації. Зміст якої, за визначених умов, може у своїй сукупності становити таємну інформацію або інформацію для службового користування. В таких випадках, виникають загрози: конфіденційності, цілісності, доступності, технологічної безпеки. Методи, що їх забезпечують умовно поділяються на 4 підсистеми:

- управління доступом;
- криптографічної підсистеми;
- реєстрації та обліку;
- забезпечення цілісності [9-11].

Крім цього, не слід забувати про те, що чинниками впливу на управління персоналом виступають:

- мотивація;
- авторитет;
- організація робочого місця;
- тощо. А технологія державного управлінського впливу здійснюється через інформацію, технічні засоби та людей (їх компетентність та кваліфікацію) шляхом трьох рівнів його реалізації – мікрорівень/тактичний, середній рівень/оперативний і макрорівень/ стратегічний [5; с.39].

При цьому, методами взаємодії є способи управлінського впливу на розвиток кадрового потенціалу з метою створення умов для ефективного його функціонування відповідно до напрямків державної політики. Здійснюються на формальному та неформальному рівнях і, незалежно від рівнів управлінського впливу та залежно від адміністративно-правових режимів, включають:

- контроль (поєднує у собі спостереження і перевірку процесу функціонування й фактичного стану справ кадрового потенціалу Національної гвардії України);
- зобов'язання (правовідносини на різних рівнях управління, при яких поставлені завдання (дія/бездіяльність) перед кадровим потенціалом неодмінно повинні бути виконані);
- заборони (наказ не робити певні дії, закріплені на конституційному рівні);
- субординацію (відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, що ґрунтуються на правилах службової дисципліни);
- координацію (управлінська функція, що забезпечує впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань).

Базуючись на принципах:

– конституційності (неухильне дотримання ієрархічними одиницями вимог, передбачених Основним законом нашої держави – Конституції України);

– рівноправності під час здійснення повноважень (конституційне затвердження ієрархічних одиниць як самостійних, незалежних та юридично рівних між собою);

– узгодження взаємних інтересів (інформування один одного щодо планів роботи, проведення заходів, документів (які розробляються), а також координація планів дій заради вирішення спільних завдань);

– відмови від дій, що порушують компетенції ієрархічної одиниці (можливий лише за умови чіткого та правильного застосування принципів конституційності, рівноправності, дій з урахуванням загальнодержавних інтересів);

– недопущення конфлікту, його запобігання та розв'язання у разі виникнення (використовується ієрархічними одиницями кадрового персоналу НГУ для створення ефективної взаємодії).

Таким чином, акумулюючи отримані знання в ході досліджень, а також той факт, що вагомий вплив на можливості та спроможність ефективного функціонування механізмів державного управління у цілому та Національної гвардії України зокрема здійснює міжнародна співпраця, ми можемо підтвердити, що факторами впливу є загрози (зовнішні і внутрішні), що виникають в механізмах державного управління та діяльності

НГУ в умовах мирного та воєнного часу. В свою чергу, на загрози впливає регулярна цілеспрямована й координована спільна діяльність учасників публічних відносин, що здійснюється на основі загально визначених принципів і норм права та спрямована на узгодження їх інтересів для досягнення спільних цілей.

Висновки. Підводячи підсумок вищезазначеному, можна з упевненістю стверджувати, що проблемами кадрового потенціалу Національної гвардії України під час неоголошеної війни виникають на різних рівнях управління, носять нестійкий характер за умови незмінності політики держави.

З метою підвищення ефективності функціонування механізмів державної влади доцільно на макrorівні/стратегічному – керівництву держави посилити роботу щодо геополітичної стабільності держави в міжнародному правопорядку особливо під час дії правового режиму воєнного стану; в рамках середнього рівня/оперативного – керівництву НГУ посилити роботу в напрямку якості підбору кадрового потенціалу та реалізації його соціальних гарантій; в рамках мікрорівня/тактичного – посилити пропаганду "людини у формі".

Визначення шляхів впровадження принципів прозорості, принциповості, "добросочесності", в рамках моделі оцінки державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України при виникненні загроз в механізмах державної влади стануть фундаментом ключових напрямів для подальших наукових досліджень.

REFERENCES:

1. An undeclared war (2005). *Neoholoshena viina* [A large explanatory dictionary of the modern language]. Kyiv; Irpin: Press Perun, 1728 p. [in Ukrainian].
2. Stavniychuk M.I. (2022). *Nedooloshena viina. Chomu dlia nas vazhlyvo oholosyty stan viiny cherez ahresiiu RF proty Ukrainy* [An undeclared war. Why is it important for us to declare a state of war due to the aggression of the Russian Federation against Ukraine], site Ukrainian Pravda. URL: (related to 29.05.2024) [in Ukrainian].
3. VRU, Constitution of Ukraine (1996). *Konstytutsiia Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], vol. 30, Art. 141 [in Ukrainian].
4. VRU, About the National Guard of Ukraine (2014). *Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy* [Law of Ukraine „About the National Guard of Ukraine“], dated March 13 No. № 876-VII, *Press Bulletin of the Verkhovna Rada*. Kyiv, vol. № 17, art. 594 [in Ukrainian].
5. Midina A.S. (2023). “Model rozvytku kadrovoho potentsialu Natsionalnoi hvardii Ukrainy yak komponent derzhavnogo rehuliuвання na riznykh rivniakh upravlinnia” [“Model of the development of personnel potential of the National Guard of Ukraine as a component of state regulation at different levels of management“], journal *Scientific works of the MAUP. Political science and public administration*. vol. 4 (70), P. 36-41 [in Ukrainian].
6. VRU, Regulations on the activity of the medical (military-medical) commission of the Ministry of Internal Affairs: (2023). *Polozhennia pro diialnist medychnoi (viiskovo-likarskoi) komisii MVS* [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine „Regulations on the activity of the medical (military-medical) commission of the Ministry of Internal Affairs“], dated March 04, 2023 No. № 321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0559-17#Text> (related to 29.05.2024) [in Ukrainian].
7. KМУ, Procedure for conscription of citizens for military service during mobilization, for a special period (2024). *Poriadok provedennia pryzovu hromadian na viiskovu sluzhbu pid chas mobilizatsii, na osoblyvyi period* [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine „Procedure for conscription of citizens for military service during mobilization, for a

special period”], dated May 16. 2024 No. № 560. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/664/793/ae8/664793ae815f3299811357.pdf> [in Ukrainian].

8. VRU, On law-making activity: Law of Ukraine (2023). *Pro pravotvorchu diialnist* [Law of Ukraine „On law-making activity”], dated August 24, Press *Bulletin of the Verkhovna Rada*. Kyiv, vol. № 93, art. 364 [in Ukrainian].

9. Orel O.V. and Midina, A.S. (2018), “Administratyvno-pravovi zasady otsinky rivnia ryzykiv bezpeky informatsii v protsesakh sluzhbovo-boiovoi diialnosti Natsionalnoi hvardii Ukrainy ” [“Administrative and legal principles of assessing the level of information security risks in the processes of service and combat activity of the National Guard of Ukraine”], journal *ScienceRise: Juridical Science*, vol. 1 (3). P. 45-49 [in Ukrainian].

10. Orel O. V. and Midina A. S., Yevtushenko I. V. “Informatsiina bezpeka yak systemoutvoriuiuchy element modeli zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy” [“Information security as a system-forming element of the model of ensuring national security of Ukraine”], journal *Honor and law*, Kharkiv, vol. 4 (83), P. 101-110 [in Ukrainian].

11. Midina A.S. Personnel potential of the National Guard of Ukraine: organizational and legal problems during martial law. *Public administration and state security aspects*. Vol. 1/2022. URL: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/8-eng/50-vol-2-1-2021>. passa.nuczu.edu.ua. DOI: 10.52363/passa-2022.1-8.