

**Матвеевко О.В.,**

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД У СФЕРІ КОНТРОЛЮ НАД ОЗБРОЄННЯМ**

*Розглядається комплексний підхід до організаційно-правових засад у сфері контролю над озброєнням для підвищення ефективності їх функціонування в сучасних умовах державного управління національною безпекою. На прикладі Національного комітету з питань роззброєння простежується спільний комплекс заходів, пов'язаний з верифікацією архітектури європейської та національної безпеки. При дослідженні верифікаційного інструментарію у сфері контролю над озброєнням надаються законотвірчі пропозиції підвищення ефективності його практичних складових.*

**Ключові слова:** *контроль над озброєнням, верифікаційна діяльність, національна безпека, державне управління*

## **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF INSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF ARMS CONTROL**

*A comprehensive approach to the institutional and legal framework in the field of arms control to improve their functioning in modern conditions of state approach of national security is considered. The example of the National Committee for Disarmament is tracing common set of measures connected with verification architecture of European and national security. In the study of verification tools in the field of arms control legislative proposals to improve its practical components is provided.*

**Keywords:** *arms control, verification activities, national security, public administration.*

**Постановка проблеми.** Питання підвищення ефективності імплементації міжнародних договорів у сфері контролю над озброєнням неможливо розглядати без врахування чинників національного та міжнародного правового середовища. При цьому не може розв'язання нагальних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку перешкоджати збереженню державного суверенітету України. Тому завданням стратегічного характеру для України є, з одного боку, науковий пошук пріоритетних напрямів підвищення ефективності забезпечення військово-політичних зобов'язань держави у системі національної безпеки, а з другого, у межах вказаних напрямів – наукове обґрунтування оптимізації організаційно-правових засад імплементації міжнародних договорів у сфері контролю над озброєнням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нова Воєнна доктрина України, що прийнята у вересні 2015 р., полягає у відмові від політики позаблоковості та відновленні стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію, у зміщенні акцентів у веденні воєнних конфліктів на комплексне використання воєнних і невоєнних інструментів: економічних, політичних, інформаційно-психологічних тощо [1], що є відправною точкою оновлення засад державного контролю над озброєнням крізь призму подальших досліджень. Проблеми розвитку і становлення окремих чинників суб'єктів національної безпеки у контексті військово-політичних зобов'язань держави досліджувалися українськими та іноземними науковцями. Серед тих, які розглядали згадану тему, або торкалися її теоретико-методологічних основ, слід указати, насамперед, Г.П. Ситника [2], В.І. Абрамова, В.Ф. Смолянюка, В.І. Кириленка, М.М. Шевченка [3]. В наукових працях цих вчених простежуються основні форми, сутності та функції ефективної діяльності державного управління в процесі виявлення, прогнозування загроз національним інтересам держави та запобігання їм. У

В.А. Мандрагелі [4] на основі цивілізаційного підходу підкреслена регіональна відмінність держав, що допомагає враховувати певну специфіку підходів у процесі обговорення проблематики суб'єктно-об'єктного впровадження міжнародних військово-політичних зобов'язань в умовах формування нової структури державного управління у сфері забезпечення національної та міжнародної безпеки. Робота Л.М. Шипілової [5] розглядає актуальні питання теоретико-методологічного характеру, невирішеність яких негативно впливає на формування правового поля держави та свідчить про потребу об'єктивного обґрунтування операціоналізації нових понять і категорій національної безпеки у сучасній законодавчій площині. У монографії Б.К. Султанова [6] представлено теоретичні аспекти історії розвитку та існування ОБСЄ, на чому базується сучасний стан та її проблематика, з якими в даний час стикаються країни-учасниці та їхні державно-управлінські структури у системі міжнародних договорів. Дослідження взаємодії організаційних засад в політиці наддержав, витоки формування теорії та історії їх взаємовідносин розглядаються у Е.П. Міцкевіч [7].

Роботи зазначених науковців формують у вказаному сенсі базис організаційно-правових засад державного управління, у першу чергу у фундаментальному обґрунтуванні прийняття рішень, пов'язаних з національною безпекою. Водночас, аналіз ризиків в історичному контексті створення організаційно-правових засад державного контролю над озброєнням не проводився; відсутні практичні законодавчі ініціативи державно-управлінських позицій впорядкування системи складових міжнародних військово-політичних зобов'язань держави загалом і контролю над озброєнням, зокрема.

**Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Забезпечення національної безпеки нашої держави крім визначеного законодавством, в значній мірі ґрунтується на функціонуванні і розвитку міждержавних структур архітектури європейської безпеки у системі євроатлантичної інституалізації. Якісність параметрів нових форм застосування сучасного інструментарію державотворення є одним з ключових факторів безпечного

розвитку теперішнього стану держави, що відображається на показниках національної безпеки. Основними ознаками цих показників мають стати обґрунтування необхідних законодавчих пропозицій з посилення гарантій забезпечення безпеки кордонів України, створення сприятливого оточення навколо України, деескалація російсько-українського конфлікту з урахуванням його міжнародно-правового врегулювання.

**Мета статті** – розкрити нові форми взаємодії архітектури національної та європейської безпеки впровадженням оптимізації та реформування організаційно-правових засад державного контролю над озброєнням через дослідження аналізу ризиків у державно-управлінській площині сучасного верифікаційного інструментарію з наданням законотворчих пропозицій підвищення ефективності його практичних складових.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Управлінський характер і правова природа функцій держави зумовлюють набуття державним управлінням таких специфічних ознак як функції управління, що виконуються спеціальними суб'єктами, які формуються переважно державою, діють за дорученням держави, наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціонують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах [8]. Створення будь-яких організаційно-правових засад неможливо без правових основ стратегічного планування, що продукує систему керівних документів національної безпеки в зазначеній сфері діяльності. При цьому визначаються суб'єкти, об'єкти планування, взаємозв'язок із забезпеченням національної безпеки держави, враховується досвід інших країн в процесі планування і оцінки сил та засобів. Кінцевий результат визначається державним законодавчим актом. Основні ознаки цього: введення норм права, яких раніше в правовій системі не було; регулювання найбільш соціально значущих, типових, сталих суспільних відносин; додержання особливої законодавчої процедури, що регулюється Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України; ніякий інший

орган, окрім законодавчого, не може скасувати виданий законодавчий акт або замінити його [9].

За визначенням Б. Колодкіна, експерта з міжнародної політики департаменту оборони США [10], контроль над озброєнням є терміном для міжнародних обмежень на розвиток, виробництво, накопичення, поширення і використання стрілецької зброї, звичайних озброєнь і зброї масового знищення і здійснюється, як правило, за рахунок використання дипломатії, яка прагне нав'язати такі обмеження на згоду учасників за допомогою міжнародних договорів та угод, хоча вона також може включати в себе зусилля від нації чи групи націй з метою забезпечення дотримання обмежень на платформі незгодних країн.

Оскільки контроль над озброєнням в першу чергу пов'язаний з його практичною складовою, моніторингом та імплементацією міжнародних договорів та угод, пов'язаних з інспекційною діяльністю країн-учасниць, тому значне коло науковців в цій сфері функціонування вважається практикуючими вченими. Таки відомі дослідники, як Д. Штейнбрунер, Д. Дін, С. Крофт спираються на ідею, що контроль над озброєннями покликаний зламати дилему безпеки. При цьому ключовим фактором є процес, спрямований на взаємну безпеку між партнерами і загальну стабільність (будь то в кризовій ситуації, в гранд-стратегії [11], або такій стабільності взаємовідносин, щоб покласти край гонці озброєнь). Крім стабільності, принцип контролю над озброєннями слугує скороченням витрат і обмеженням збитку. Він відрізняється від роззброєння, оскільки підтримка стабільності може дозволити взаємовигідну контрольованість озброєнь і не прийняття позиції існування світу без зброї. Тим не менш, контроль над озброєнням є оборонною стратегією, оскільки прозорість, рівність і стабільність в наступальній стратегії не вписуються.

Організаційно-правові засади державного контролю над озброєнням мають створюватися на підставі зазначених постулатів та з урахуванням основоположних нормативно-правових документів стратегічного планування для забезпечення національної безпеки: Конституції України,

Законів та Укази Президента України з питань забезпечення національної безпеки та оборони, Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України, Стратегічного оборонного бюлетеня, Державної програми розвитку озброєння та військової техніки; Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу та інші. До головних суб'єктів стратегічного планування у сфері національної безпеки в межах наданих повноважень відносяться: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями; Генеральний штаб Збройних Сил України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи тощо.

Об'єктами планування є контроль над озброєнням, як складова системи забезпечення національної безпеки, зокрема: Збройні Сили України, інші військові формування, а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких пов'язана зі зброєю та впливає на національну безпеку держави.

Основними завданнями, які покладено на суб'єктів стратегічного планування у сфері національної безпеки, є: систематичне проведення оцінки реальних і потенційних загроз національним інтересам, визначення взаємозв'язку між цілями і завданнями діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань; перегляд перспективних і поточних планів розвитку складових сектору безпеки; створення і підтримання на належному рівні державних ресурсів, необхідних для забезпечення національної безпеки; упровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість, пошуки нових шляхів взаємовигідного співробітництва, насамперед у двосторонніх військово-політичних угодах.

Довгострокове планування заходів верифікаційної діяльності в сфері контролю над озброєнням має враховувати

терміни укладання договорів та угод, частина яких є безстроковими. Це накладає певні обмеження на циклічність стандартного довготермінового та середньотермінового планування та здебільшого акцент робиться на його короткотерміновій складовій з метою уточнення засад державної політики національної безпеки на бюджетний фінансовий рік. Виключення стосується державних програм, як приклад – “Державна цільова програма реалізації Договору з відкритого неба”, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2013 року №867.

Річний План верифікаційної діяльності України за міжнародними договорами та угодами у галузі контролю над озброєннями розробляється на підставі та з урахуванням основоположних нормативно-правових документів стратегічного планування для забезпечення національної безпеки та безпосередньо Положення про організацію та проведення міжнародного співробітництва у Міністерстві оборони та Збройних Силах України, затвердженого наказом Міністра оборони України від 24.08.06 №502, базових міжнародних зобов'язань України згідно з Договором про звичайні збройні сили в Європі, Віденським документом 2011 року переговорів щодо заходів зміцнення довіри та безпеки, Договором про відкрите небо, Договором про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь, Угодами між Кабінетом Міністрів України та Урядами Угорської Республіки, Словацької Республіки, Республіки Білорусь, Республіки Польща, Румунії про заходи зміцнення довір'я і безпеки та про розвиток двосторонніх військових зв'язків.

Згідно з планом, здійснюється організація виконання завдань державної ваги при проведенні міжнародних інспекційних контрольних заходів, що покладені на Збройні Сили України. Їх механізм відображено у Інструкції про організацію підготовки та проведення Збройними Силами України заходів щодо прийому та супроводження іноземних інспекційних груп, що прибувають в Україну відповідно до міжнародних договорів і угод у галузі контролю над звичайними озброєннями [12].

Ця Інструкція поширюється на структурні підрозділи апарату Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, керівників установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, причетних до виконання договорів; особовий склад, який призначений до безпосереднього супроводження іноземних інспекційних груп, які прибувають в Україну для проведення інспекційних заходів. В зв'язку із зміною організаційно-штатних структур, трансформацією сектору безпеки та оборони, порядок проведення верифікаційної діяльності, механізми проведення перевірок повинні зазнати значних змін та потребують суттєвого вдосконалення.

До сучасного Плану включаються контрольні та інші заходи на підставі вказівок Міністра оборони України та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, пропозицій Міністерства закордонних справ України, інших причетних структур, концептуальних безпекових документів.

При підготовці проекту Плану враховується хронічне недофінансування Збройних Сил України та необхідність економії коштів. Хоча, наразі, ситуація має покращуватися, насамперед у зв'язку з суворою необхідністю різкого підвищення рівня фінансування оборонного сектору національної економіки.

Контрольні заходи поза межами України плануються в першу чергу на території суміжних держав. Вперше, з лютого 2014 року розглядається необхідність квотних та поза квотних інспекцій в Росії.

Реалізація заходів, передбачених Планом, надає можливість:

виконати міжнародні зобов'язання України за договорами у сфері контролю над озброєннями;

перейти до прийнятого у НАТО порядку організації та проведення контрольних заходів, передбачених міжнародними договорами; контролювати виконання міжнародних договорів державами-учасниками, у тому числі тими, які найбільш активно інспектують Україну;



вивчати напрями та стан розвитку збройних сил держав-учасниць договорів у сфері контролю над озброєннями;

отримувати оновлену інформацію про стан військових формувань збройних сил суміжних держав, а також держав з суттєвим військовим потенціалом;

внести вклад у зміцнення національної, європейської та регіональної і європейської безпеки;

поглибити співробітництво з верифікаційними структурами інших держав;

виявити потенційні загрози національній безпеці тощо.

Проведення верифікаційних заходів передбачено також пунктами 6, 16, 17, 19 Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору [13].

Згідно з вимогами пунктів 10, 11 розділу II Протоколу про інспекції Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ) пасивна квота інспекцій оголошених місць (кількість інспекцій, які повинна прийняти держава на своїй території) складає для кожної держави-учасниці ДЗЗСЄ 15% від загальної кількості об'єктів контролю. Кожна держава має проводити інспекції на території інших держав-учасниць (активна квота) з обмеженням кількості контрольних заходів у 50% від пасивної квоти держави, що інспектується.

Відповідно до вимог ДЗЗСЄ та міжнародної практики при проведенні інспекцій склад інспекційної групи становить 9 інспекторів, прізвища яких входять до офіційного списку інспекторів та розповсюджуються через міністерства закордонних справ усім державам-учасницям Договору двічі на рік (п.2 розділу VI Протоколу про інспекції ДЗЗСЄ).

Кількість інспекторів пояснюється тим, що інспекції проводяться у стислі терміни (інспекційна група має право знаходитися у військовій частині 48 годин при проведенні першої інспекції та 36 годин при проведенні подальших інспекцій, враховуючи період доставки інспекційної групи до об'єкту інспекції та повернення після завершення інспекцій до пункту в'їзду/виїзду). При проведенні інспекції, інспекційна група поділяється на три підгрупи (по три особи в кожній

підгрупі), виходячи з необхідності лінгвістичного забезпечення у кожній підгрупі (п.9 розділу VI Протоколу про інспекції).

Зважаючи на обсяг виділених коштів, пропонується проводити раціональну кількість заходів з урахуванням принципів паритетності, транспарентності та розумної достатності, загальнозобов'язуючих домінант ОБСЄ.

Враховуючи те, що за ДЗЗСЄ фінансовий рік не співпадає з календарним роком, вважається за доцільним проводити інспекції з середини березня до кінця грудня інспекційного року.

Згідно з вимогами пунктів 76, 109 розділу IX Віденського документа 2011 року переговорів щодо заходів зміцнення довіри та безпеки (ВД-11) кожна держава має проводити інспекції району (візити з оцінки наданої інформації) на території інших держав-учасниць (активна квота) з урахування пасивної квоти для кожної держави-учасниці, що складає одне відвідування з оцінки протягом календарного року на кожні 60 військових частин. Проте, жодна з держав-учасниць не зобов'язана приймати більш ніж 15 відвідувань протягом року. За ВД-11 та двосторонніми угодами між Кабінетом Міністрів України та урядами Польщі, Словаччини, Угорщини, Білорусі та Румунії про додаткові заходи зміцнення довіри та безпеки може бути заплановано проведення контрольних заходів у ході виїздів потягом та з використанням попутних вильотів літаком Повітряних Сил ЗС України.

Автором статті досліджено нові форми проведення інспекцій за Віденським документом 2011 року про заходи зміцнення довіри та безпеки в умовах ведення гібридної війни. Для наочності взято річну вибірку з березня 2014 по березень 2015 року. Ретроспектива наведених даних порівняння верифікаційної діяльності у сфері контролю над озброєнням і проведення інспекційних заходів у 2015 році в Україні та Російській Федерації простежує тенденцію нетипових видів перевірок при користуванні механізмами співпраці відносно незвичайної військової діяльності, що вперше використано на просторі ОБСЄ стосовно України.

Згідно з вимогами ВД-11, двосторонніми угодами із суміжними державами та міжнародною практикою при

проведенні інспекцій району (візитів з оцінки наданої інформації) склад інспекційної групи (групи з оцінки) становить 4 інспектори (пункт 91 розділу IX Віденського документу 2011 року). Як показує практичний досвід автора, нетипові види інспекцій за ВД-11 передбачали гнучку систему підходів для вирішення завдань у ході гібридного протистояння. Рівень їх розвитку є показником ефективності та інноваційності державного управління досліджуваного сегмента контролю над озброєнням, його здатності оперативно та адекватно реагувати на виклики часу [14].

Згідно з розділом IV ВД-11 держави-учасниці зобов'язані раз на п'ять років проводити показ сухопутного об'єкту та авіабази із запрошенням представників усіх держав-учасниць ВД-11.

Відповідно до статті 1 (підпункт F) розділу I та статті 3 розділу VI Протоколу про інспекції Договору про ЗЗСЄ передбачена участь гостей інспекторів у роботі багатонаціональних інспекційних груп та інших заходах верифікаційної діяльності. Завдяки цьому, за мінімальних витрат значно розширюються можливості отримання інформації щодо виконання державами-учасницями своїх міжнародних зобов'язань при участі одного представника України у роботі багатонаціональних інспекційних груп інших країн – учасниць.

У випадку використання пасивної квоти держав – учасниць, які заплановано проінспектувати, пропонується виконувати це за рахунок проведення інспекцій у державах з невичерпаною квотою, відповідно змінивши терміни проведення контрольних заходів.

У Консультативній комісії з відкритого неба (м. Відень) відбувається черговий розподіл активних і пасивних квот у повному обсязі передбаченому на другий етап реалізації ДВН. Україна має право здійснювати дванадцять спостережних польотів до держав-учасниць. Не виключається можливість підписання двосторонніх домовленостей із верифікаційними структурами збройних сил суміжних держав щодо проведення над їх територіями п'яти спостережних польотів на використання пасивних квот у повному обсязі. З метою

заощадження коштів, використовуючи попутні рейси літака Повітряних Сил ЗС України, який буде виконувати спостережні польоти за Договором з відкритого неба за домовленістю, можливе проведення контрольних заходів за ДЗЗСЄ та ВД-11.

За інформацією Постійного Представництва України при міжнародних організаціях у Відні держави-учасниці: Польща, Словаччина, Данія та Німеччина мають намір продовжити домовленості про спільне використання українського літака спостереження Ан-30Б для виконання власних активних квот.

Крім того, продовжується практика оренди українського літака спостереження Ан-30Б для виконання тренувальних місій спостережних польотів під час проведення курсів з повітряного спостереження для країн Балканського регіону, які проводяться Регіональним центром сприяння контролю над озброєнням, верифікації та імплементації (RACVIAC) [15].

Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки України”, національна безпека визначається, як захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави, при якій забезпечуються стійкий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам, саме завдяки прогнозуючої та попереджувальної складових військово-політичного співробітництва у сфері контролю над озброєнням.

При розробці та впровадженні державної політики національної безпеки, створення необхідних умов щодо стійкого розвитку суспільства має бути наріжним каменем та головною метою побудови та функціонування системи забезпечення національної безпеки та стратегічного планування у вказаній сфері.

З іншого боку це допомагає вказувати на тісний взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.

Одночасне дотримання принципів планування соціально-економічного розвитку та вищевикладених концептуальних засад стратегічного планування забезпечення національної безпеки дозволить розробити низку керівних документів організаційно-правових засад державного

контролю над озброєнням, практична реалізація яких надасть можливості забезпечити захищеність національних інтересів.

Таким чином, теоретико-методологічні аспекти організаційно-правових засад у сфері контролю над озброєнням найбільш наочно простежуються на прикладі стратегічного планування верифікаційної діяльності.

Організаційно-правові засади інших країн відрізняються обсягом завдань, хоча будуються за схожими принципами.

Вивчення досвіду реформування організаційно-правових засад державного контролю над озброєнням країн пострадянського простору, особливо країн-сусідів, є корисним для України тому, що створення засад здійснювалось під проводом єдиних з національними засадами безпекових критеріїв постбіполярного середовища.

Отже, міжвідомчим державним органом погодження і координації політики України в галузі роззброєння та контролю над озброєнням за Указом Президента України [16] було створено Національний комітет України з питань роззброєння (НКР) під загальним керівництвом Міністерства закордонних справ України (МЗС) з підзвітністю Президентові України.

Для оцінки ефективності організаційно-правових засад НКР слід розглянути його головні завдання у сфері контролю над озброєнням: міжвідомча координація робіт з питань підготовки рекомендацій щодо визначення, погодження та коригування напрямів зовнішньополітичної діяльності України в галузі міжнародної безпеки і роззброєння; контроль за реалізацією угод, учасником яких є Україна; здійснення заходів щодо забезпечення виконання зобов'язань України, пов'язаних з інспекційною діяльністю, на території України та поза її межами.

Сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії є функціональною структурою державного управління. У нашому випадку на характер і конфігурацію функціональної структури державного управління НКР впливало багато чинників: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень

держави, у тому числі соціальна спрямованість держави; стан розвитку громадянського суспільства; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації. Тому виникли реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі НКР підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються - з іншого.

З метою забезпечення результативності й ефективності функціональної структури державного управління, в основу її формування слід покласти системно-функціональний аспект системного підходу [17]. Це надає змогу посилити об'єктивізацію функцій управління, тобто прив'язку до управлінських потреб та інтересів об'єктів управління; чітко окреслити перелік управлінських функцій, закріплених за кожним рівнем органів державної влади.

Якими б специфічними не були об'єкти управління, як при аналізі структури НКР та відповідних причетних органах державної влади або їх територіальні й галузеві підсистеми, у них можна виділити певний набір потреб в управлінських впливах, якому має відповідати і набір управлінських функцій органів державної влади. Так членами НКР України за посадами були перші заступники або заступники десяти різнопрофільних міністерств України, а також керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, перелік яких визначав Президент України. Правильний підбір комбінацій управлінських функцій зазначених органів, зумовлений цілями управління, значно сприяв би підвищенню результативності та ефективності державного управління. Однак, оптимізація управлінської структури найчастіше здійснюється після її апробації за відповідний проміжок часу, що наочно продемонструвало існування НКР.

Перехід України до правової демократичної держави, становлення в ній соціально орієнтованої ринкової економіки вимагав постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління, що відбулося з НКР. Ця комплексна багаторівнева державна управлінська система проіснувала з червня 1992 року більш ніж 10 років. Згідно з Указом Президента України від 09.09.2002 року [18] НКР був

розформований. Але його функції в складі системи державного управління продовжували виконуватися.

Таким чином, для оптимізації організаційно-правових засад у сфері контролю над озброєнням створилася необхідність вдосконалення практичної складової імплементації міжнародних договорів через діяльність управління такого державного органу, прикладні функції якого належним чином не зміг би виконати будь-хто інший. Так, в організаційних структурах, створених для верифікаційної діяльності, сформувалися такі організаційні зв'язки, що генерують відповідні типи лінійно-функціональної/штабної основи. При цьому забезпечується поєднання переваг лінійної та функціональної засад, що сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають рішення і владно проводять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією.

На підставі досвіду провідних держав Європи та США, а також з метою підвищення ефективності та оперативності роботи пропонувалося в межах Міноборони поступово зосередити практичну реалізацію заходів міжнародного співробітництва в рамках одного об'єднаного органу військового управління. За рекомендацією Генеральної військової інспекції при Президентові України був створений Центр військового співробітництва і верифікації Збройних Сил України. З припиненням діяльності НКР, Міноборони України стало єдиною державною структурою, на яку Указом Президента України від 06.04.2011 № 406/2011 покладені завдання щодо практичної реалізації міжнародних договорів у галузі контролю над озброєннями [19] (за винятком питань експортного контролю).

Водночас, законодавчо, перелік договорів, які мають виконуватися під час верифікаційної діяльності у сфері контролю над озброєнням для Міноборони не визначено. Стіжка тенденція до поширення міжнародних договорів зазначеної сфери, відсутність чітко визначених виконавців та недостатнє фінансування, в подальшому ускладнюватимуть діяльність Міноборони України у цій галузі.

Зазначене наочно продемонструвало одноставно ухвалене Радою Міністрів ОБСЄ у листопаді 2010 р. рішення

про головування України в ОБСЄ в 2013 році. Це стало визнанням ролі України у зміцненні регіональної безпеки і стабільності, а також здатності української дипломатії та інституту державного управління очолити переговорний процес з питань удосконалення безпеки в регіоні її відповідальності від Ванкувера до Владивостока [20]. Серед пріоритетних підсумків головування України в ОБСЄ відокремлено, насамперед, забезпечення військової стабільності, транспарентності та передбачуваності, у якому провідну роль відіграватимуть контроль над озброєнням, роззброєння та заходи зміцнення довіри та безпеки [21]. Водночас, цей досвід підтвердив необхідність трансформації державного управління організаційно-правових засад України у сфері контролю над озброєнням з необхідністю відпрацювати відповідний концептуальний документ державного рівня для всіх причетних державних структур.

НКР існував в якості головного міжвідомчого державного органу, який мав за мету погодження і координацію політики України в галузі роззброєння та контролю над озброєннями. Вхідження до складу НКР керівного складу державних органів центральної виконавчої влади надавало необхідного рівня взаємодії з питань організації та практичного здійснення контрольних заходів як на території України, так і поза її межами. При цьому координація заходів здійснювалася МЗС, а практична реалізація – МОУ. Забезпечення імплементації більше 30 міжнародних договорів та угод у зазначеній сфері діяльності, відповідні масштаби та умови здійснення верифікаційних заходів без права відмови вимагали підвищеного рівня координації дій. Для вирішення проблемних питань на постійній основі здійснювалася відповідна взаємодія з Форумом з безпеки і співробітництва в Європі, Спільною консультативною групою за Договором про звичайні збройні сили в Європі та Консультативною Комісією з відкритого неба (Відень, Австрія); Спільною Комісією по виконанню та інспекціях за Договором про стратегічні наступальні озброєння (Женева, Швейцарія); Верифікаційним координаційним комітетом НАТО (Брюссель, Бельгія), верифікаційними організаціями інших держав-учасниць



міжнародних договорів у сфері контролю над озброєнням, що знов-таки вимагало суттєвого вдосконалення державного управління організаційно-правових засад у сфері контролю над озброєнням.

Виявлений зв'язок між елементами системи у ракурсі суб'єктно-об'єктного підходу є цілеспрямованою взаємодією між суб'єктом і об'єктом управління - органами державної влади та верифікаційною діяльністю що є елементом організаційного процесу досягнення мети – виконання міжнародних зобов'язань держави у сфері контролю над озброєнням, зміцнення національної, регіональної та міжнародної безпеки.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що існує нагальна потреба в розробленні законодавчого документу щодо здійснення зовнішньої політики. Таким законодавчим актом може бути Закон “Про основи верифікаційної діяльності України у сфері контролю над озброєнням”, який визначатиме основні напрями зовнішньої політики стосовно верифікаційної діяльності у сфері контролю над озброєнням з дефініцією нових організаційно-правових засад органів державного управління, передбачених міжнародним правом, дипломатичними, військово-політичними й іншими засобами та методами. Для теоретико-методологічних засад цього слід розглянути основні постулати укладання договорів у зазначеній сфері діяльності.

Сучасні умови агресивної політики країни-сусіда підкреслили концептуальні законодавчі документи, які переглядаються для формування законодавчих ініціатив контролю над озброєнням, ставить найактуальніше питання з контролю інформаційного. Тож, на сьогодні, має місце значне розширення кола таких завдань, як верифікація інформаційного простору спільно з новоствореним Міністерством інформаційної політики України. В цьому сенсі слід розглянути спільний комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення військово-політичного інструментарію протидії гібридній війні на користь певної держави. Це мало б значно ефективніший вплив на досягнення деескалації військової кризи.

**Перспективи подальших досліджень.** Здійснений аналіз дослідження державного управління, а також низка обставин, які суттєво ускладнюють умови, у яких приймаються державно-управлінські рішення для забезпечення національної безпеки у військово-політичному вимірі, актуалізують питання щодо подальших законодавчих ініціатив вдосконалення організаційно-правових засад у сфері державного контролю над озброєнням. Крім того, серед подальших напрямів, на думку автора, мають бути: обґрунтування функцій та критеріїв (показників, індикаторів) ефективності управління національною безпекою у військово-політичному вимірі, розробка концептуальних підходів щодо пошуку ієрархії національних інтересів в сфері контролю над озброєнням та ідентифікації загроз щодо їх реалізації в умовах прийняття нової Воєнної доктрини України, нехтування загальновизнаними нормами міжнародного права, що виникли внаслідок російської військової діяльності як в Україні, так і біля її кордонів.

Напрямок дослідження статті пропонується застосовувати в сферах антикризового управління державного сектору, адаптації системи державного управління та державної служби до стандартів ЄС, управлінні інноваційним розвитком політичного простору, що є пріоритетним у наукових дослідженнях Концепції розвитку наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України.

### **Список використаної літератури**

1. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”. Урядовий кур'єр від 26.09.2015 – № 178 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/print1434049906450328>

2. Ситник Г.П. Діагностичний метод як інструмент оцінювання державної політики національної безпеки / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов // Вісник Національної академії

державного управління при Президентів України. – № 3, 2013 р. – с.17 – 26.

3. Абрамов В.И. Безопасность / В.И. Абрамов // Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / сост. : Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др.; под общ. ред. Г.П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – С. 13–17

4. Мандрагеля В.А. Війна в історії цивілізацій: соціально-філософський аналіз [Текст]: дис. д-ра філос. наук: 09.00.03 /В.А. Мандрагеля – АПН України, Ін-т вищ. освіти. – К., 2006. - 444 С.

5. Шипілова Л.М. Методологічні аспекти реалізації політики національної безпеки [Текст] / Л. Шипілова // Україна-НАТО. – 2006. – № 5. - С. 21-28

6. Казахстан и ОБСЕ: монография / Под общ. ред. Б.К. Султанова. Алматы: КИСИ при Президенте Республики Казахстан, 2009. - 288 с. С 18-19.

7. Ellen Propper Mickiewicz, Roman Kolkowicz International Security and Arms Президента України від 10.12.1992 № 194/92-рп [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/194/92-%D1%Control>. Praeger, New York. 1986-2006. 188 pages.

8. Мельник А.Ф. Державне управління [Текст] / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна – К.: Знання, 2009. – 584 с.

9. Порівняльне правознавство / Петришин О.В., Погребняк С.П. та ін.: навч. посіб./ Харків: “Юрайт”, 2012. – 265 с.

10. Barry Kolodkin What Is Arms Control? [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://usforeignpolicy.about.com/od/defense/a/what-is-arms-control.htm>

11. Gray, Colin: War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History, Abingdon and New York: Routledge 2007, p. 283.

12. Про затвердження Інструкції про організацію підготовки та проведення Збройними Силами України заходів щодо прийому та супроводження іноземних

інспекційних груп, що прибувають в Україну відповідно до міжнародних договорів і угод у галузі контролю над звичайними озброєннями. Наказ Міністерства оборони України від 25.07.2013 № 514. Офіційний вісник України від 20.09.2013 – 2013 р., № 70, стор. 210, стаття 2596, код акту 68695/2013. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1399-13/print1434049906450328>

13. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору Офіційний вісник України від 06.09.2006 - 2006 р., № 34, стор. 203, стаття 2453, код акту 37233/2006.

14. Матвеевко О.В. Особливості військово-політичних зобов'язань за Віденським документом 2011 року в сучасних умовах українсько-російських відносин / О.В.Матвеевко // Сборник публикаций Научно-информационного центра “Знание” по материалам IV международной заочной научно-практической конференции: “Развитие науки в XXI веке” г. Харьков:сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень). – Д. : научно-информационный центр “Знание”, 2015. – 136с. С.123 – 127. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.nic-znanie.org.ua/images/docs/Kharkov\\_july\\_2015\\_part2.pdf](http://www.nic-znanie.org.ua/images/docs/Kharkov_july_2015_part2.pdf)

15. Центр з безпеки і співробітництва в Південно-Східній Європі в рамках партнерства між країнами регіону та їх міжнародними партнерами – RACVIAC [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.racviac.org/>

16. Про Національний комітет України з питань роззброєння Розпорядження Президента України від 10.12.1992 № 194/92-рп [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/194/92-%D1%>

17. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 18.09.1996 № 841/96 / Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841/96/>

18. Про ліквідацію Міжвідомчої робочої групи з розроблення Концепції реформування оплати праці в

Україні і Національного комітету України з питань роззброєння. Указ Президента України від 09.09.2002 № 809/2002 / [Електронний ресурс]: Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/809/2002/>

19. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 06.04.2011 № 406/2011 Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406/2011/>

20. Матвеєнко О.В. Контроль над озброєнням, роззброєнням та заходи зміцнення довіри й безпеки, як пріоритет головування України в ОБСЄ у 2013 році / О.В. Матвеєнко // Державна політика забезпечення національної безпеки України: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання: матеріали круглого столу (Київ, 19 лютого 2013 р.) / за ред. Г.П. Ситника, Л.М. Шипілової; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2013. С. 125 – 130.

21. Матвеєнко О.В. Роль контролю над озброєнням у військово-політичному вимірі головування України в ОБСЄ / О.В. Матвеєнко // Актуальні проблеми розвитку науки державного управління : матеріали семінару 19 груд. 2013 р., м. Дніпропетровськ / редкол. Н.А. Липовська (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 113 с., – С.61 – 65.

22. Концепція розвитку наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України до 2020 року. Затверджена наказом президента Національної академії державного управління при Президентові України від 03.04.2015 № 91. Київ.

