

МЕЛЬНИК С. М.

кандидат юридичних наук, начальник
(Військово-юридичний інститут
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

УДК 351.86(450+41+494)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-14>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНОЗДАТНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ІТАЛІЇ, ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ, ШВЕЙЦАРІЇ)

У статті висвітлюються питання адміністрування національної безпеки й обороноздатності у таких зарубіжних державах, як Італія, Велика Британія, Швейцарія. Вказується, що адміністрування національної безпеки й обороноздатності є управлінським впливом посадових осіб і органів влади, які відповідно до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій. Акцентується увага на тому, що моделі адміністрування діяльності військової організації в Італії, Великій Британії, Швейцарії мають певні особливості, зумовлені історичними умовами державотворення.

Ключові слова: національна безпека, обороноздатність, суб'єкти військового управління, збройні сили, Італія, Велика Британія, Швейцарія, Україна.

В статье освещаются вопросы администрирования национальной безопасности и обороноспособности в таких зарубежных государствах, как Италия, Великобритания, Швейцария. Отмечается, что администрирование национальной безопасности и обороноспособности представляет собой управленческое влияние должностных лиц и органов власти, которые в соответствии с законодательством уполномочены принимать решение об организации деятельности субъектов военного управления ради успешного выполнения возложенных на них заданий и функций. Акцентируется внимание на том, что модели администрирования деятельности военной организации в Италии, Великобритании, Швейцарии имеют определенные особенности, обусловленные историческими условиями создания государства.

Ключевые слова: национальная безопасность, обороноспособность, субъекты военного управления, вооруженные силы, Италия, Великобритания, Швейцария, Украина.

The article covers the issues concerning to the administration of national security and defense capability in such foreign states as Italy, Great Britain, Switzerland. It is noted, that the administration of national security and defense capabilities is an administrative impact of the officials and authorities who, on accordance with the law, are authorized to make decisions on the organization of activities of the military administration subjects for the successful performance of tasks and functions entrusted to them. The main subject is the armed forces (the army). It is emphasized, that the models of administration of military organization activities in Italy, Great Britain, Switzerland have certain features due to historical conditions of state formation.

Key words: national security, defense capability, subjects of military administration, armed forces, Italy, Great Britain, Switzerland, Ukraine.



Вступ. Починаючи з 2014 р. державний розвиток України позначився загостренням військово-політичної обстановки та необхідністю протидії новим загрозам національній безпеці й обороноздатності. Окупація частини території України, підвищення рівня терористичної загрози, численні небезпеки для громадської безпеки та правопорядку вимагають від держави перегляду засад державної політики у частині адміністрування національної безпеки і підтримання рівня обороноздатності. Важливою гарантією оптимізації діяльності мілітарних структур держави, насамперед Збройних Сил України, є запозичення і впровадження позитивного зарубіжного досвіду функціонування інституцій, призначених забезпечувати державну безпеку й оборону країни від імовірного військового вторгнення. У зазначеному контексті важливим завданням вітчизняної юридичної науки є комплексна наукова розробка аспектів, які характеризують адміністрування національної безпеки й обороноздатності у державах, досвід яких є показовим.

На рівні національного законодавства України такі програмні документи у сфері забезпечення національної безпеки й оборони, як Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, а також Стратегічний оборонний бюлетень передбачають, що налагодження співпраці із зарубіжними правоохоронними органами, а також військовими структурами, котрі забезпечують обороноздатність і державну безпеку, є важливими умовами зміцнення національної системи безпеки і підтримання обороноздатності [1; 2]. Беручи до уваги те, що останнім часом Україна веде активну діяльність у напрямі реалізації спільних із державами Європи заходів, спрямованих на оптимізацію управління національною безпекою, а також забезпечення глобальної безпеки у східноєвропейському регіоні, важливого значення набуває дослідження досвіду адміністрування національної безпеки й оборони розвинених держав Старого світу.

Постановка завдання. Відповідно метою статті є висвітлення досвіду адміністрування національної безпеки й обороноздатності, який накопичили органи військового управління Італії, Великої Британії, Швейцарії.

Аналіз напрацювань вітчизняних науковців, котрі займалися розробкою питань забезпечення національної безпеки й обороноздатності (В. Богуцький, Є. Григоренко, А. Дацюк, О. Коломоець, М. Тищенко, О. Полтораков, В. Садовський), дозволяє констатувати недостатній рівень висвітлення зарубіжного досвіду діяльності уповноважених органів і служб у напрямі забезпечення національної безпеки й оборони. Це підтверджує науково-практичну доцільність висвітлення означених аспектів.

Результати дослідження. Адміністрування національної безпеки й обороноздатності є складним процесом, управлінським впливом посадових осіб і органів влади, які відповідно до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій. Зазвичай у сучасних державах світу адміністрування питань забезпечення національної безпеки і підтримання високого рівня обороноздатності покладається на суб'єктів військового управління. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадових осіб, котрі виконують управлінські функції та наділені для цього відповідними повноваженнями [3, с. 69]. Головною, системоутворюючою ланкою системи суб'єктів військового управління є збройні сили й органи забезпечення національної (державної) безпеки.

Цікавий для України досвід адміністрування національної безпеки й обороноздатності накопичила Італія. Правові засади адміністрування діяльності суб'єктів військового управління визначено, здебільшого, у Конституції Італії, Концепції національної безпеки та Білій книзі з питань оборони 2002 р. [4; 5]. Слід підкреслити, що діяльність органів військового управління Італії має своїм пріоритетом раціоналізацію зовнішньої політики Італії, зміцнення міжнародної безпеки, безпеку зони ЄС, активне сприяння НАТО у діяльності блоку. У зазначеному контексті найбільш нагальні для суб'єктів військового управління Італії цілі полягають у розширенні ЄС у східноєвропейській зоні, забезпеченні стабільності на Балканах, контролі над міграційними потоками у Середземномор'ї [6, с. 27].



Система суб'єктів військового управління Італії є розгалуженою. Італійська модель забезпечення національної безпеки й обороноздатності представлена цілою системою державних органів і установ, які здійснюють управління розвідувальними службами і мають узагальнену назву «Система інформації для безпеки республіки» (італ. «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica»). До структури системи входять Голова Ради міністрів Італії, відповідальний за злагоджене функціонування Міжвідомчого комітету з безпеки республіки, Урядовий уповноважений із питань безпеки республіки, Департамент інформації та безпеки, Агентство зовнішньої інформації і безпеки, Агентство внутрішньої інформації і безпеки [7]. Проте розвідувальний потенціал держави не обмежується зазначеними установами. Військову розвідку координує Генеральний штаб в особі Міжвідомчого розвідувального центру 2-го Відділу безпеки та інформації. Зазначений підрозділ здійснює координацію діяльності військових розвідувальних органів і містить у своєму складі оперативно-ситуаційну інформаційну службу. Основне завдання – інформаційне забезпечення збройних сил Італії, збір інформації військово-технічного характеру, корегування діяльності військової поліції тощо.

Головним органом військового управління є Міністерство оборони Італії, яке здійснює управління всіма підрозділами збройних сил («Forze Armate Italiane»). Окрім міністерства, діє координаційний орган – «Вища рада збройних сил» і Генеральний штаб збройних сил. Військова організація держави складається з «класичних» сухопутних, військово-морських і повітряних сил. Особливістю системи військового управління Італії є існування «лінійно-територіального» командування, коли види військ підпорядковуються власному командуванню й одночасно органам територіального командування. Основне завдання різновидів військ у контексті забезпечення національної безпеки – забезпечення опору збройній агресії, захист недоторканості державних кордонів, суверенітету. Проте привертає увагу специфіка компетенції карабінерів – особливого сегмента військової організації держави, який із 2000 р. офіційно є різновидом збройних сил [8]. Карабінери виконують низку специфічних функцій: здійснення слідчо-криміналістичних, оперативно-розшукових, спеціальних дій і функцій, охорону глави держави і членів уряду, охорону стратегічно важливих об'єктів забезпечення обороноздатності держави, охорону судів і місць позбавлення волі. Карабінери мають подвійне підпорядкування. Адміністрування їх діяльності здійснюється Міністерством оборони у військових питаннях і Міністерством внутрішніх справ – у питаннях протидії злочинності та забезпечення правопорядку. Оперативне керівництво карабінерами здійснює Генеральне командування карабінерів, якому підпорядковуються міжрегіональні командування, регіональні командування і командування груп. Отже, італійська модель адміністрування суб'єктів військового управління, які відповідають за забезпечення державної безпеки та високого рівня обороноздатності, є багатоступеневою і характеризується наявністю багатьох органів і служб, що виконують відповідні завдання.

Своєрідну модель адміністрування національної безпеки й оборони суб'єктами військового управління має Велика Британія. В організаційно-функціональному вимірі англійська система забезпечення державної безпеки та підтримання обороноздатності складається з Королівських збройних сил і розвідувальних органів, які мають власні назви та історію формування (таємної служби розвідки, Воєнної розвідки, Державного відомства британської розвідки і т. д.). Формально головнокомандувачем армії є монарша особа. Армія має класичну трьохелементну структуру: сухопутні війська, військово-морський флот, повітряні сили. Проте викликає інтерес інша особливість. Міністерство оборони Сполученого Королівства, як головний суб'єкт військового управління, розпоряджається коштами не лише на потреби війська, а й фінансує з власного кошторису специфічну цивільну структуру – Дорадчий комітет оборони, преси та телерадіомовлення («The Defence, Press & Broadcasting Advisory Committee»). Для більшості держав світу, на відміну від Англії, не характерно, щоб Міністерство оборони фінансувало та керувало цивільною структурою, яка переймається питаннями свободи інформації. Основним завданням комітету є створення балансу між належним рівнем забезпечення секретності інформації, з одного боку, та свободою слова



і правом на інформацію – з іншого [9, с. 30]. Цього вимагають консервативні традиції стійкого демократичного державного устрою та ціннісного ставлення суспільства до свободи слова і свободи інформації. Традиційно інформаційна безпека у Британії вважається основою системи національної безпеки й оборони. Головною адміністративною формою роботи комітету є видання рекомендацій для ЗМІ про те, яку інформацію можна поширювати, а яку ні. Зазвичай ЗМІ «прислухаються» до рекомендацій органу. В іншому разі посередництвом судового рішення може бути заборонено розповсюджувати інформацію. Це вказує на те, що англійська модель діяльності суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки й оборони передбачає управління цивільними структурами з невійськовими функціями, які стосуються тих чи інших аспектів національної безпеки.

Швейцарська модель адміністрування діяльності суб'єктів військового управління щодо забезпечення національної безпеки й оборони також характеризується своєрідністю. Збройні сили функціонують у межах «поліцейського» типу, й основне призначення армії полягає у забезпеченні загальної безпеки та підтримці оборонного потенціалу країни. У Швейцарії категорії «обороноздатність» і «національна безпека» практично не різняться між собою. Не випадково оборонне відомство має назву «Департамент оборони, захисту населення і спорту». Враховуючи відносно малу чисельність війська (5 000 осіб постійного кадрового складу), основна увага приділяється не методології управління силами і засобами, а військовій підготовці кожного громадянина чоловічої статі. Програма військової підготовки будь-якого військового базується на постулаті про те, що обороноздатність і державна безпека – це одне і те саме. Традиційно у збройних силах держави ведеться робота з резервістами. У разі збройної агресії Швейцарська Конфедерація здатна розгорнути протягом півдобы 650-тисячну, а в дві доби – 1,7-мільйонну армію [10, с. 12]. Традиційною є практика, що після закінчення служби держава віддає бійцеві особисту зброю з двома повними магазинами, набір їжі, три комплекти форми на всі пори року, спорядження, бронжилет і каску, з яким він і повертається додому. Таким чином, кожен швейцарець у будь-який момент може стати до захисту держави від зовнішнього ворога. Швейцарська модель адміністрування суб'єктів військового управління передбачає повну взаємодію військової організації з суспільством, яке цінує і поважає армію.

Висновки. Беручи до уваги викладене вище, можемо констатувати, що у державах Європи адміністрування забезпечення національної безпеки й обороноздатності здійснюється розгалуженою системою суб'єктів військового управління. Збройні сили держави відіграють у зазначеному контексті провідну роль. Дослідження моделей адміністрування національної безпеки й обороноздатності Італії, Великої Британії, Швейцарії сприятиме оптимізації реформування національної системи забезпечення державної безпеки й обороноздатності України. У продовження викладеного зазначимо, що перспективним напрямом наукової розробки є вироблення пропозицій щодо запозичення і впровадження зарубіжного досвіду у національну практику функціонування сектору безпеки й оборони.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. *Офіційний веб-сайт Верховної ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення 25.05.2019).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/216. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/> (дата звернення: 22.05.2019).
3. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація: навчальний посібник / за заг. ред. М.М. Тищенка. Харків: Право, 2014. 364 с.
4. Конституція Італії. URL: <http://constitutions.ru/archives/262> (дата звернення: 23.05.2019).



5. Libro bianco 2002. Ministero della Difesa. URL: http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20060816165432.pdf (дата звернення: 23.01.2019).
6. Коломоєць О.В. Особливості концепції колективної безпеки Італії. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 119. С. 26–33
7. Carlo Mosca, Stefano Gambacurta, Giuseppe Scandone, Marco Valentini, I Servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124). Giuffrè, Milano 2008. P. XXVIII.
8. Carabinieri. Treccani.it. URL: [http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_\(Dizionario-di-Storia\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_(Dizionario-di-Storia)/) (дата звернення: 23.05.2019).
9. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України / А. Дацюк та ін. Київ, 2015. 40 с.
10. Стратегічний вибір: основні моделі національної безпеки та зовнішньої політики України. Проект Центру дослідження міжнародних відносин за підтримки The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund. Київ, 2014. 41 с.

МИХАЙЛЮК Я. Б.

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
публічного та приватного права
(Київський університет
імені Бориса Грінченка)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-15>

ПРИНЦИП МОВЧАЗНОЇ ЗГОДИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проведено дослідження принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг, виокремлено місце цього принципу у системі принципів адміністративних процедур. Окрему увагу звернено на практичне застосування вказаного принципу та його значення для захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у відносинах із органами публічної адміністрації. Вивчено особливості правового регулювання застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільних процедур. Детально проаналізовано європейський досвід застосування принципу мовчазної згоди та його роль для підвищення якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: принципи адміністративного права, адміністративні процедури, мовчазна згода, адміністративні послуги, дозвільні процедури.

В статье проведено исследование принципа молчаливого согласия в сфере предоставления административных услуг, выделено место данного принципа в системе принципов административных процедур. Отдельное внимание уделено практическому применению указанного принципа и его значению для защиты прав и свобод физических и юридических лиц в отношениях с органами публичной администрации. Изучены особенности правового регулирования применения принципа молчаливого согласия в сфере разрешительных процедур. Детально проанализирован европейский опыт применения прин-

