

УДК 315

# Функціонування механізмів публічного управління в процесі комплектування Збройних Сил України

## FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE PROCESS OF MANNING THE ARMED FORCES OF UKRAINE

**РИБКІНА Світлана** – доктор філософії зі спеціальності Публічне управління та адміністрування, доцент, доцент кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1063-6462>

**ЧУМАК Ігор** – аспірант кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <https://orcid.org/0009-0001-9778-8716>

**RYBKINA Svitlana** – PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

**CHUMAK Ihor** – postgraduate student of the Public Administration and Law Department, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» Dnipropetrovsk Regional Council, 70, st. Volodymyr Antonovych, Dnipro, 49006, Ukraine

**Анотація.** В останні роки Україна стикається з серйозним і надзвичайно складним викликом для своєї національної безпеки, який виник у зв'язку з агресією сусідньої держави. Ця агресія має на меті підірвати суверенітет, зруйнувати територіальну цілісність, змінити демократичний конституційний лад та завдати шкоди іншим життєво важливим національним інтересам України. В умовах такої агресії комплектування збройних сил набуває пріоритетного значення, оскільки від ефективності цього процесу залежить обороноздатність країни та її здатність протистояти зовнішній загрозі. Вивчення механізмів комплектування збройних сил є актуальним завданням як для забезпечення належного функціонування оборонних інституцій, так і для побудови довгострокової стратегії національної безпеки. У статті детально розглянуто та порівняно різні підходи до комплектування збройних сил, які використовуються у світовій практиці. Особливу увагу приділено аналізу переваг і недоліків кожного виду комплектування, включаючи добровільний призов, контрактну службу, мобілізацію та змішані системи. Оцінено вплив різних соціальних, економічних та політичних факторів на ефективність функціонування цих механізмів. Виявлено, що ефективність комплектування часто залежить від рівня довіри суспільства до держави, законодавчих норм, що регулюють цей процес, та загального рівня підготовки населення до можливого призову. Значна частина дослідження присвячена аналізу законодавства України щодо комплектування збройних сил. Зокрема, розглянуто законодавчі акти, що визначають порядок мобілізації, призову та відбору до військової служби. Виявлено низку чинників, які впливають на ефективність реалізації цих заходів, таких як правові прогалини, адміністративні труднощі та суспільні настрої. На основі висновків досліджень вітчизняних і закордонних експертів запропоновано низку заходів, які можуть сприяти підвищенню ефективності механізмів комплектування Збройних сил України. Серед них – удосконалення законодавства, підвищення мотивації

військовослужбовців, оптимізація мобілізаційних процесів та використання передових методів навчання та підготовки. Таким чином, представлено дослідження є комплексним оглядом існуючих підходів до комплектування збройних сил та оцінкою їх застосування в українському контексті. Воно спрямоване на розробку ефективних механізмів, які не лише відповідають сучасним викликам, але й забезпечуватимуть сталу обороноздатність країни в умовах тривалої зовнішньої загрози.

**Ключові слова:** механізми, національна безпека, комплектування збройних сил, світовий досвід

**Summary.** *In recent years, Ukraine has faced a serious and extremely difficult challenge to its national security, which arose in connection with the aggression of a neighboring state. This aggression aims to undermine sovereignty, destroy territorial integrity, change the democratic constitutional system and harm other vital national interests of Ukraine. In the conditions of such aggression, equipping the armed forces takes on priority, since the country's defense capability and its ability to resist external threats depend on the effectiveness of this process. Studying the mechanisms of staffing the armed forces is an urgent task both for ensuring the proper functioning of defense institutions and for building a long-term national security strategy. The article examines in detail and compares various approaches to equipping the armed forces, which are used in world practice. Special attention is paid to analyzing the advantages and disadvantages of each type of manning, including voluntary enlistment, contract service, mobilization, and mixed systems. The impact of various social, economic and political factors on the effectiveness of the functioning of these mechanisms was assessed. It was found that the effectiveness of recruitment often depends on the level of public trust in the state, legislative norms regulating this process, and the general level of preparation of the population for possible conscription. A significant part of the study is devoted to the analysis of the legislation of Ukraine regarding the staffing of the armed forces. In particular, legislative acts determining the procedure for mobilization, conscription and selection for military service were considered. A number of factors have been identified that affect the effectiveness of the implementation of these measures, such as legal gaps, administrative difficulties and public attitudes. Based on the conclusions of the research of domestic and foreign experts, a number of measures are proposed that can contribute to increasing the efficiency of the mechanisms of staffing the Armed Forces of Ukraine. Among them are the improvement of legislation, increasing the motivation of military personnel, optimization of mobilization processes, and the use of advanced training and training methods. Thus, the presented study is a comprehensive review of existing approaches to the staffing of the armed forces and an assessment of their application in the Ukrainian context. It is aimed at the development of effective mechanisms that will not only meet modern challenges, but also ensure the country's permanent defense capability in the face of a long-term external threat.*

**Key words:** mechanisms, national security, staffing of the armed forces, world experience

**Вступ.** Комплектування Збройних Сил України є одним із ключових елементів забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави, особливо в умовах триваючої агресії та нестабільної геополітичної ситуації. Ефективне функціонування механізмів публічного управління у цій сфері дозволяє не лише підтримувати боєздатність армії, але й оперативно реагувати на виклики сучасного збройного конфлікту. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю удосконалення управлінських процесів, які охоплюють відбір, навчання та підготовку кадрів, а також забезпечення прозорості та ефективності процедур комплектування. У сучасних умовах важливо адаптувати існуючі механізми до нових реалій війни та інтегрувати новітні підходи, включаючи цифровізацію та партнерство з громадськими інституціями. Ці зміни сприяють підвищенню рівня довіри громадян до процесів комплектування та створенню спроможної армії, здатної протистояти будь-яким загрозам.

У разі вступу держави у війну уряд першочергово ухвалює рішення про збільшення чисельності збройних сил для протидії ворожим силам, реалізація якого забезпечується відповідними державними механізмами. Із початком бойових дій на території України

у 2014 році Збройні Сили України потребували постійного поповнення особового складу, що здійснювалося через часткову мобілізацію. Ескалація конфлікту у 2022 році, яка спричинила повномасштабну війну з російською федерацією та введення воєнного стану, підсилила необхідність виконання Збройними Силами України завдань із захисту держави, зокрема забезпечення її суверенітету, територіальної цілісності та стримування збройної агресії.

Практичний досвід мобілізаційних заходів в Україні виявив певні недоліки, що перешкоджають ефективному комплектуванню збройних сил. Серед них – недосконалість правового регулювання, відсутність зацікавленості значної частини громадян у військовій службі, труднощі в залученні добровольців тощо [3]. Оптимізація цих механізмів має враховувати міжнародний досвід. На основі досліджень провідних науковців доведено, що ефективність мобілізації залежить від рівня демократичності держави і є недостатньо дієвою як єдиний механізм комплектування військ. Цей фактор також впливає на ефективність мобілізаційних заходів в Україні.

Дане дослідження спрямоване на аналіз впливу різних механізмів публічного управління, що забезпечують процес комплектування Збройних Сил України, їх ефективності та соціальних наслідків.

**Аналіз останніх досліджень.** З огляду на напруженість у міждержавних відносинах протягом останнього десятиліття, питання організації військового призову стало об'єктом значної уваги з боку науковців у сфері публічного управління. Однак, проблема ефективного комплектування збройних сил і досі залишається актуальною та потребує подальшого дослідження і вдосконалення управлінських механізмів. Як механізм комплектації збройних сил, військовий призов досліджувався Азалом В., Конрадом Дж. та Торонто Н. з точки зору впливу історичних передумов країни, політичного режиму та економічного розвитку [7]. Вітчизняні вчені Савинець О. Ю., Буковський І. В. аналізували досвід провідних країн світу у сфері мобілізації та способу комплектування збройних сил [3]. Зокрема, Савинець О. Ю. досліджувала комплектування збройних сил таких держав, як Сполучені Штати Америки, Франція, Ізраїль та Швейцарія, які є представниками чотирьох способів комплектування збройних сил, а саме:

- на основі загального військового обов'язку – шляхом призову громадян на військову службу;
- на добровільній основі – шляхом набору військовослужбовців за контрактом;
- змішаного – на основі закону про загальний військовий обов'язок і добровільного набору військовослужбовців за контрактом;
- міліційного способу – на основі закону про загальну військову повинність [3].

Куртов А. І., Потрогаш Ю. О. визначають особливості, переваги та недоліки способів комплектування військових формувань. Основними недоліками війська, що комплектується виключно на добровільній основі, вважаються наступні:

- професійна армія порівняно з призовною потребує більших витрат та сбалансованої системи виплат військовослужбовцям;
- окрім витрат на контрактне військо значні кошти спрямовуються на підготовку та утримання резерву;
- необхідність нести витрати на компенсаційні виплати, вихідні допомоги, пільги на перекваліфікацію та працевлаштування, у разі скорочення чисельності контрактного війська [1].

Військовий призов асоціюється з політикою загальної військової повинності, або *levée en masse*, яку запровадив французький революційний уряд для тотального збільшення масштабів

збройних сил у 1790-х роках. Економічні умови, військові загрози та політична спадщина значною мірою пояснюють, чому і як держави комплектують особовий склад для війська та готують його до війни. Розуміння джерел і наслідків різних способів, механізмів комплектації збройних сил, а також того, як тенденції у наборі до армії змінюються з часом, має важливе значення для розуміння даних механізмів зараз і в майбутньому [7].

**Мета статті.** Дослідження та аналіз наявних механізмів публічного управління, що забезпечують процес комплектування Збройних Сил України.

**Виклад основного матеріалу.** Для забезпечення особовим складом Збройних сил України на території держави проводиться загальна мобілізація, згідно Указу Президенту України № 69/2022 від 24.02.2022 р. Нормативне визначення поняття, згідно Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року № 3543-ХІІ, мобілізація – комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу [6].

В Україні комплектування збройних сил в результаті вжиття заходів загальної мобілізації проводиться комбінованим шляхом – призову (направлення) громадян України на військову службу та шляхом набору військовослужбовців за контрактом [4]. Дослідники зазначають, що більшість країн світу комплектують або впроваджують механізм комплектації армії на добровільній, контрактній основі. Аргументи щодо впровадження професійної армії наступні: необхідність наявності певної кваліфікації військовослужбовців для поводження з сучасною військовою технікою, принципова відмінність психологічної мотивації військовослужбовця, який добровільно вступив на військову службу, від мотивації призовника [1]. Інший механізм комплектування війська, або призов визначають як будь-яку політику, що спирається на погрозу силою або її застосування для залучення громадян до армії. В своєму дослідженні впливу різних політичних та економічних факторів на застосування конкретного способу комплектації збройних сил, автори оцінили фактори, що визначають призов на військову службу на основі аналізу даних з більш ніж 100 країн за 200 років [8].

Дослідники призову стверджують, що рішення про його використання залежить від рівня демократії, безпеки та економічного розвитку. Було перевірено такі гіпотези: 1) демократія знижує ймовірність призову; 2) економічно розвинені країни рідше застосовують призов; 3) держави, залучені до міждержавної війни або суперництва, з більшою ймовірністю використовуватимуть призов, ніж ті, що не перебувають у подібних конфліктах.

Емпіричний аналіз показав, що погляди вчених на взаємозв'язок демократії і призову варіюються: деякі вважають, що демократичні країни менш схильні до призову, інші не бачать зв'язку, а треті виявляють умови, за яких демократія може сприяти призову. З огляду на це, можна висунути гіпотезу, що використання призову в Україні як єдиного механізму комплектування збройних сил не забезпечить максимальної ефективності.

Для перевірки гіпотези визначено рівень демократизації політичного режиму в Україні. За даними Economist Intelligence Unit, рівень демократії в Україні має тенденцію до зниження: індекс демократії склав 5,4 у 2022 році та 5,1 у 2023 році. Попри цей середній показник, опитування соціологічної групи «Рейтинг» у рамках проєкту End of Year-2023 показало, що 44% українців вважають, що країною керує воля народу, 17% частково згодні, а 36%

не погоджуються (Укрінформ, 2024). Опитування КМІС для National Democratic Institute у лютому 2024 року встановило, що 57% українців вважають Україну демократичною, тоді як 14% вважають її диктатурою, а 27% – одночасно демократичною й авторитарною.

Висновки проведених опитувань дозволяють стверджувати про виражений рівень демократизації суспільного життя в Україні. Цей рівень демократизації корелює з політичним устроєм держави і впливає на ефективність призову як механізму комплектування Збройних Сил. З огляду на демократичні настрої суспільства, примусовий призов натрапляє на пасивний суспільний спротив, що знижує його ефективність. У контексті публічного управління це підкреслює необхідність розширення альтернативних механізмів комплектування військових підрозділів, зокрема шляхом посилення контрактної служби, удосконалення організаційної взаємодії та нормативного забезпечення процесів залучення добровольців, що більше відповідає демократичним цінностям. Ці механізми можна охарактеризувати через кілька ключових напрямів:

1. Організаційний механізм: передбачає розробку та впровадження ефективної системи координації та взаємодії між різними державними інституціями, такими як Міністерство оборони, місцеві органи державної влади та Територіальні центри комплектування і соціальної підтримки. Важливим елементом цього механізму є налагодження процесу обліку військовозобов'язаних і створення спеціалізованих інформаційних систем для управління обліковими даними.

2. Нормативно-правовий механізм: включає розробку законодавчих і підзаконних актів, що регулюють умови проходження військової служби на контрактній основі, строк дії контрактів, процедури відбору та інші аспекти. Таке врегулювання дозволяє чітко визначити права та обов'язки військовозобов'язаних, а також посилити правові гарантії для них.

3. Інформаційно-мотиваційний механізм: покликаний підвищити престиж військової служби та мотивувати громадян до проходження служби на контрактній основі. Сюди входять інформаційні кампанії, програми з популяризації військової служби, зокрема через соціальні медіа та інші канали комунікації.

4. Контрольний механізм: реалізується через здійснення постійного моніторингу та оцінки виконання мобілізаційних завдань і планів комплектування. Контрольні заходи можуть охоплювати перевірку виконання обов'язків з боку органів місцевого самоврядування та інших державних структур, а також забезпечення дотримання законодавства правоохоронними органами.

5. Механізм взаємодії з бізнесом та транспортними підприємствами: передбачає ведення обліку підприємств, які залучаються до мобілізаційних завдань, і забезпечення готовності єдиної транспортної системи України функціонувати в умовах особливого періоду.

Запровадження та ефективне функціонування зазначених механізмів є важливою складовою стратегії комплектування Збройних Сил України, особливо в умовах підвищених вимог до обороноздатності країни.

Після здійсненого аналізу матеріалу для підвищення ефективності заходів укомплектування збройних сил пропонується впровадити наступні заходи:

- посилення організаційних заходів, включаючи інформаційно-роз'яснювальну підтримку, з метою підвищення мотивації військовозобов'язаних осіб до проходження військової служби на контрактній основі;

- нормативне врегулювання ключових умов контракту для військовослужбовців, яке охоплює встановлення строків дії контракту, умов проходження служби, порядку його припинення або

розірвання, а також обов'язковість виконання службових обов'язків у визначеному підрозділі за обраною спеціальністю;

- оптимізація ведення військового обліку через розробку спеціалізованої інформаційної системи в структурі Міністерства оборони України;

- удосконалення організаційних механізмів функціонування Територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, що включає ведення реєстру підприємств, залучених до мобілізаційних завдань, налагодження взаємодії з підприємствами єдиної транспортної системи України в умовах особливого періоду, а також здійснення контролю за виконанням мобілізаційних заходів у місцевих державних адміністраціях, інших державних органах та органах місцевого самоврядування.

**Висновки.** На основі досліджень, проведених науковцями провідних країн світу, та аналізу відповідних наукових робіт можна зробити висновок, що різні методи формування збройних сил мають свої недоліки та переваги. Залучення на військову службу, як механізм комплектації збройних сил носить примусовий характер та не є повністю сумісним з демократичними цінностями, високий рівень демократизації суспільства має пригнічуючий вплив на ефективність застосування даного механізму. Високий рівень демократизації суспільства знижує ефективність застосування такого підходу. Примусові підходи є доречними лише за умов виникнення надзвичайних ситуацій або криз. Зміна існуючої системи кадрового комплектування у період кризи є нетиповою для розвинутих держав. Для підвищення ефективності заходів комплектації збройних сил необхідним є вжиття комплексу заходів – посилення організаційних заходів для залучення військовозобов'язаних осіб для проходження військової служби на контрактній основі, нормативне врегулювання суттєвих умов контракту між військовозобов'язаним та військом, оптимізація ведення військового обліку, оптимізація організаційних механізмів функціонування Територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, посилення контролю правоохоронних органів за додержанням законодавства України під час проведення мобілізаційних заходів.

### Список використаних джерел

1. Куртов А. І., Потрогош Ю. О. Проблеми реформування та розвитку Збройних Сил України і шляхи їх подолання. *Системи озброєння і військова техніка*. 2008 № 1. С. 141–145.
2. Наскільки українці вважають Україну демократичною країною і пріоритетність демократичної системи. URL : <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1406&page=1> (дата звернення : 29.05.2024 р.).
3. Савинець, О. Ю. Іноземний досвід комплектування збройних сил. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету* : серія : Право. 2018. Т. 2. Вип. 51, С. 34–38.
4. Про військовий обов'язок і військову службу. Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення : 28.05.2024).
5. Про загальну мобілізацію : Указ Президента України № 69/2022 від 24.02.2022 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413> (дата звернення : 29.05.2024).
6. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 року № 3543-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>
7. Asal, V., Conrad, J., & Toronto, N. I Want You! The Determinants of Military Conscription. *Journal of Conflict Resolution*. 2017. 61 (7). 1456–1481.
8. Toronto, N. W., & Cohn, L. P. Conscription and the Politics of Military Recruitment. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2020. URL : <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1879>
9. Ross, T. W. Raising an Army : A Positive Theory of Military Recruitment. *The Journal of Law & Economics*. 1994. 37(1). 109–131.

## References

1. Kurtov, A. I. Potrohosh, Yu. O. (2008). Problemy reformuvannya ta rozvytku Zbroinykh Syl Ukrainy i shliakhy yikh podolannya [Problems of reforming and developing the Armed Forces of Ukraine and ways to overcome them]. *Systemy ozbroiennia i viiskova tekhnika*, 1. 141–145. [in Ukrainian].
2. Naskilky ukraintsi vvazhaiut Ukrainu demokratychnoiu krainoiu i priorytetnist demokratychnoi systemy [To what extent do Ukrainians consider Ukraine to be a democratic country and the priority of the democratic system?]. URL : <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1406&page=1> (date access : 29.05.2024). [in Ukrainian].
3. Savynets, O. Yu. (2018). Inozemnyi dosvid komplektuvannya zbroinykh syl [Foreign experience in recruiting armed forces]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho universytetu : seriia Pravo*, 2, 34–38. [in Ukrainian].
4. On military duty and military service : (1992) Law of Ukraine of 25.03. № 2232-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (date access : 28.05.2024). [in Ukrainian].
5. On general mobilization : (2022) Decree of the President of Ukraine of 24.02 No. 69/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413> (date access : 29.05.2024). [in Ukrainian].
6. On mobilization training and mobilization : (1993) Law of Ukraine of 21.10 № 3543-XII/ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (date access : 29.05.2024). [in Ukrainian].
7. Asal, V., Conrad, J., & Toronto, N. (2017). I Want You! The Determinants of Military Conscription. *Journal of Conflict Resolution*, 61(7). 1456–1481. [in English].
8. Toronto, N. W., & Cohn, L. P. (2020). Conscription and the Politics of Military Recruitment. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. URL : <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1879> (date access : 29.05.2024). [in English].
9. Ross, T. W. (1994). Raising an Army : A Positive Theory of Military Recruitment. *The Journal of Law & Economics*, 37(1), 109–131. [in English].