

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ
МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

**«Вплив повномасштабної війни на реалізацію принципу демократичного
цивільного контролю в Міністерстві оборони України: аналіз призначень на
вищі керівні посади та розподілу повноважень»**

Студентка: Ангеліна Яковчук
Наукова керівниця: Оксана Сироїд

Для здобуття освітнього ступеня: Магістриня
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	3
ВСТУП.....	4
ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ.....	7
АНАЛІТИЧНА РАМКА.....	14
МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ.....	19
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	23
ВИСНОВКИ/ДИСКУСІЯ.....	33
ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ.....	38
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	40
ДОДАТКИ.	
Додаток 1: Опитувальник для інтерв'ю.....	48
Додаток 2. Таблиця заступників Міністра оборони України (2021–2025)	50
Додаток 3. Укази Президента України, що регулюють сферу призначень в Міністерстві оборони України.....	61
Додаток 4. Таблиця кодів для інтерв'ю.....	65
Додаток 5. Транскрипти інтерв'ю.....	67

АНОТАЦІЯ

Дослідження аналізує реалізацію демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабної війни з точки зору кадрових призначень та розподілу повноважень на ключових вищих посадах, зокрема заступників міністра оборони. Робота заповнює прогалину браку емпіричних даних щодо функціонування цивільно-військових відносин у воєнний час. Використовуючи методи аналізу документів та експертних інтерв'ю, дослідження охоплює період 2021-2025 років, розділений на три фази.

Результати підтверджують значні структурно-кадрові трансформації в бік мілітаризації, певну деформалізацію кадрової політики та функціональну деформацію компетенцій. Дослідження показує, що війна негативно впливає на реалізацію демократичного цивільного контролю, формуючи "гібридну" модель відносин і створюючи ризики для демократичного урядування.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, повномасштабна війна, міністерство оборони, цивільно-військові відносини, кадрова політика, функціональний розподіл повноважень.

Кількість слів: 11929

ВСТУП

Проблематика цивільно-військових відносин в державі є предметом наукових досліджень вже не одне десятиріччя. Дилема забезпечення належного захисту та оборони держави та її громадян збройними силами та підтримання при цьому ефективного статус-кво між військовими і цивільною владою задача не з простих (Feaver, 2003). Ключовим вирішенням даного парадоксу є пошук балансу у цивільно-військових стосунках. Такий своєрідний баланс може забезпечити демократичний цивільний контроль, що вважається однією з обов'язкових умов демократичного устрою держави. (Dahl, 1989; Croissant et al, 2011). Він лежить в основі представницької демократії та полягає в тому, щоб не дозволити військовим скинути демократичну конституційну владу або відтягнути на себе непропорційно велику частку ресурсів, що зашкодить іншим суспільним цінностям і пріоритетам, при цьому забезпечуючи збройним силам можливість виконувати свої функції, надаючи необхідні ресурси.

Питання демократичного цивільного контролю актуальне як для зрілих демократичних країн, так і для відносно молодих демократій. Останні зміни в глобальному безпековому середовищі тільки більше загострили увагу на цивільно-військових відносинах, особливо в умовах збройних конфліктів високої інтенсивності.

Теоретичний дискурс щодо цивільно-військових відносин розвивався від класичних концепцій Гантінгтона (Huntington, 1957), який виділяв об'єктивний та суб'єктивний типи цивільного контролю, до соціологічного підходу Яновіца (Janowitz, 1960), що наголошував на необхідності конвергенції цивільних і військових цінностей. Пізніше Фівер (Feaver, 2003) запропонував теорію принципал-агента, розглядаючи цивільно-військові відносини як контракт, де цивільна влада (принципал) контролює військових (агентів) через механізми моніторингу, заохочень і покарань. Бланд (Bland, 1999) розвинув об'єднану теорію, що базується на взаємній відповідальності цивільних і військових. Критичну альтернативу жорстким підходам запропонувала Ребекка Шифф (Schiff, 2009) у теорії конкордансу, яка наголошує на гнучкій співпраці між військовими, політичними елітами та громадянством залежно від рівня зовнішніх загроз. У сучасних дослідженнях, зокрема Брунеу і Матей (Bruneau & Matei, 2008), Мукерджі та Піон-Берлін (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022), особлива увага приділяється міністерствам оборони як "опорним точкам" цивільно-військових відносин у демократичних державах.

Як бачимо, теоретичних підходів існує безліч, однак більшість з них розроблялася на основі емпіричних даних мирного часу або обмежених експедиційних операцій, а не в умовах повномасштабної війни на власній території. Це створює суттєву аналітичну прогалину, зокрема і в контексті реалізації принципу демократичного цивільного контролю в міністерстві оборони під час війни – як змінюється цивільно-військовий баланс, як розподіляються повноваження.

Сучасні збройні конфлікти ставлять під сумнів традиційні уявлення про демократичний контроль над оборонною сферою. В умовах війни за державність та

суверенітет, як в Україні, демократичний цивільний контроль набуває особливого значення, виступаючи інструментом балансу між потребами оборони та принципами демократії. Водночас зростає ризик, що цей контроль може бути ослаблений через вимоги ефективності та оперативності, властиві воєнним умовам.

Україна є унікальним прикладом для дослідження. Як молода демократія, що протистоїть повномасштабному вторгненню авторитарного режиму, вона стикається з безпрецедентними викликами (Lytvynenko & Sherr, 2021). Російське вторгнення 2022 року створило екзистенційну загрозу для державності (Shelest & Nychyk, 2020) і поставило питання цивільно-військових відносин у новий контекст. Це дозволяє сформулювати ключове аналітичне питання дослідження: **"Як трансформувалась реалізація принципу демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення з точки зору кадрових призначень та розподілу повноважень на ключових вищих посадах, зокрема заступників міністра оборони, і яких змін зазнав баланс цивільно-військових відносин у керівництві міністерства?"**.

Основними змінними дослідження є повномасштабна війна (незалежна змінна) та реалізація демократичного цивільного контролю в оборонному відомстві (залежна змінна), зокрема через призму призначень на керівні посади та розподілу повноважень. На основі цих змінних, в рамках дослідження я перевіряю три теоретичних очікування: 1) повномасштабна війна спричиняє зрушення в цивільно-військовому балансі Міністерства оборони, що проявляється через трансформацію кадрової політики та практик призначення на керівні посади (Desch, 2001; Kohn, 2002; Edmunds, 2014); 2) повномасштабна війна призводить до деформалізації кадрової політики міністерства оборони – з переходом від інституціоналізованих процедур до персоналізованих механізмів відбору, що ґрунтуються на довірі та лояльності (Avant, 2005; Bland, 1999; Bruneau & Matei, 2008); 3) повномасштабна війна призводить до функціональної деформації компетенцій та повноважень в оборонному відомстві, через яку традиційні цивільні функції (формування політики, стратегічне планування) поступово переходять до військового компоненту, що послаблює інституційні механізми демократичного цивільного контролю (Huntington, 1957; Finer, 1962; Edmunds, 2014; Pion-Berlin, 2009).

Дослідження здійснюється якісними методами з використанням стратегії кейс-стаді (Gerring, 2009). Україна становить "критичний кейс" (crucial case) для вивчення трансформації демократичного цивільного контролю в умовах повномасштабної війни. Аналіз охоплює період 2021-2025 років, щоб дослідити трансформацію демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України в різних безпекових контекстах – від відносно стабільного до критично загрозливого і виснажуючого.

Методами збору та обробки інформації буде аналіз документів, а також метод експертних інтерв'ю.

Серед ключових даних в рамках аналізу документів я використовувала нормативно-правові документи, біографічні довідки та інші допоміжні офіційні

матеріали. Щодо інтерв'ю, то в рамках своєї роботи я проводила напівструктуровані інтерв'ю з представниками державних органів, а також експертами та представниками аналітичного сектору, дотичними до сфери здійснення демократичного цивільного контролю.

Теоретичним внеском даного дослідження можуть бути два аспекти. По-перше, переосмислення класичних та альтернативних концепцій демократичного контролю у контексті повномасштабної війни. По-друге, аналіз впливу військових дій на цивільно-військовий баланс у молодих демократіях через призму кадрової політики, що раніше було недостатньо висвітлено.

Практична цінність роботи полягає у виявленні слабких та сильних сторін здійснення демократичного цивільного контролю в умовах війни, розробці превентивних заходів щодо забезпечення реверсивності виявлених трансформацій, що може допомогти як Україні, так і іншим демократичним державам адаптувати власні моделі цивільно-військових відносин в умовах безпекових загроз без втрати демократичності.

Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків/дискусії, а також пропонованих змін до політики. В огляді літератури проаналізовано теоретичні підходи до цивільно-військових відносин та виявлено аналітичну прогалину. Аналітична рамка визначає ключові поняття дослідження – повномасштабну війну та демократичний цивільний контроль в оборонному відомстві, а також окреслює їх операціоналізацію. Методологічний дизайн детально описує стратегію дослідження, методи збору та аналізу даних. Розділ "Результати" представляє виявлені зміни у кадровій політиці та цивільно-військовому балансі Міністерства оборони України. Завершальна частина узагальнює результати, обговорює їх у ширшому теоретичному контексті та пропонує рекомендації щодо оптимізації демократичного цивільного контролю в умовах тривалої війни.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Історія цивільно-військових відносин сягає доволі давніх часів. Ще в Римській республіці існували механізми контролю над військовою силою, зокрема щороку обирали двох консулів з однорічним терміном повноважень, що обмежувало концентрацію влади в одних руках (Drogula, 2015); а полководці після перемоги були зобов'язані розпускати свої легіони перед входом у місто (Goldsworthy, 2006). Сенат свідомо обмежував військову владу, щоб запобігти встановленню тиранії та узурпації влади (Brand, 2019). Проте з часом цей баланс було порушено, коли воєначальники, такі як Цезар, почали використовувати підтримку воїнів для захоплення та утримання політичної влади (Gruen, 1995).

Певний теоретичний прорив у дослідженні цивільно-військових відносин відбувся вже у 19 столітті, коли свої фундаментальні ідеї сформулював Карл фон Клаузевіц. Він, зокрема, запропонував концепцію "парадоксальної трійці" (*wunderliche Dreifaltigkeit*), яка передбачає гармонію між урядом, збройними силами та суспільством як необхідну умову успішного ведення війни (Croissant, Kuehn, & Pion-Berlin, 2024). Відповідно до цієї теорії, перемога можлива лише за наявності зв'язку між суспільними прагненнями, раціональною політикою та військовою майстерністю.

Клаузевіц наголошував, що "політична мета є ціллю, війна є засобом її досягнення, і засоби ніколи не можуть розглядатися ізольовано від їхньої мети" (Glascott, 2017). При цьому саме політична влада має визначати цілі безпеки, а армія - лише інструмент їх досягнення.

Пізніше юридичну основу цивільного контролю сформулював Альберт Дайсі у своїй праці "Вступ до вивчення конституційного права" (1885). Він інструменталізував концепцію цивільного контролю, розглядаючи військо як інститут, що служить суспільству та підпорядковується цивільній владі. І встановив важливий принцип: військо діє не як окремий суб'єкт влади, а за розпорядженням цивільних посадовців і відповідно до законів (Dicey, 1885).

По інший бік Атлантики американські федералісти заклали фундаментальні основи цивільного контролю над військовою сферою через низку конституційних механізмів. Ключовим інструментом стало положення про необхідність затвердження військового бюджету законодавчим органом кожні два роки, що забезпечувало постійний перегляд військових цілей і запобігало автономізації армії.

Александр Гамільтон та Джеймс Медісон висловлювали занепокоєння щодо утримання великої постійної армії, наголошуючи на необхідності розподілення контролю над збройними силами між різними гілками влади (Hamilton et al., 1788/2006). Додатковим запобіжником проти можливих зловживань федеральної армії, була роль сильних штатів та озброєного громадянства, які могли протистояти будь-яким спробам військового домінування над цивільним населенням, забезпечуючи таким чином відповідність військових дій політичним цілям і національним інтересам (Hamilton et al., 1788/2006).

Класичні теорії цивільно-військових відносин. Незважаючи на значущість цих ранніх концепцій, системне теоретичне осмислення цивільно-військових відносин відбулось в 1950-1960-х роках. Семюель Хантінгтон одним із перших визначив цивільний контроль у своїй праці «Солдат та держава: теорія та політики цивільно-військових відносин». Він виділив два типи цивільного контролю: об'єктивний та суб'єктивний. Суть об'єктивного цивільного контролю полягає у визнанні автономного військового професіоналізму, суть суб'єктивного – у відмові від незалежної військової сфери (Huntington, 1957).

Моріс Яновіц, доповнюючи підхід Хантінгтона, вважав, що військовослужбовець має бути політично обізнаним і засвоїти цінності суспільства (Janowitz, 1960). На відміну від Хантінгтона, Яновіц пропонував модель конвергенції військових та цивільних кадрів, розглядаючи призначення колишніх військових на цивільні посади як частину процесу "оцивільнення" військової професії (Janowitz, 1960).

Пітер Фівер запропонував підхід у рамках теорії принципал-агента, де цивільна влада (принципал) делегує військовим (агенту) виконання завдань з оборони держави. На відміну від Хантінгтона, Фівер пропонував контроль через механізми моніторингу, заохочень і покарань (Feaver, 2003). Він наголошував на значенні кадрових рішень як інструменту контролю, розглядаючи призначення та звільнення військового керівництва як механізм забезпечення лояльності (Feaver, 2003).

Альтернативні теорії цивільно-військових відносин. Певні альтернативні теорії були представлені Дугласом Бландом та Ребеккою Шифф. Зокрема, Дуглас Бланд запропонував об'єднану теорію, стверджуючи, що демократичний цивільний контроль має базуватися на взаємній відповідальності цивільних і військових (Bland, 1999). Він критикував жорстке розмежування повноважень Хантінгтона, оскільки в сучасних війнах цивільні й військові мають взаємодіяти тісніше, особливо у випадках гібридних загроз (Bland, 1999). Проте його теорія залишає невирішеним питання про те, як забезпечити таку взаємну відповідальність, особливо в період кризи.

Критичну альтернативу класичним теоріям сепарації запропонувала і Ребекка Шифф у своїй теорії конкордансу (згоди). На відміну від Хантінгтона, який наполягав на чіткому розмежуванні цивільної та військової сфер, Шифф стверджувала, що "розподіл цивільного та військового дійсно не є *sine qua non* усієї теорії цивільно-військових відносин" (Schiff, 2009). Теорія конкордансу зосереджується на співпраці між трьома партнерами - військовими, політичними елітами та громадянством - які повинні досягти згоди щодо чотирьох основних індикаторів чи характеристик: соціального складу офіцерського корпусу, процесу прийняття політичних рішень, методу рекрутування та військового стилю.

Особливо важливим є те, що "конкорданс в країнах з високими зовнішніми загрозами (наприклад, Ізраїль) може виглядати по-різному порівняно з країнами з низькими або середніми загрозами (наприклад, Канада, Індія)" (Schiff, 2009). Така гнучкість теорії робить її особливо релевантною для аналізу країн, що перебувають в умовах екзистенційних загроз, зокрема і Україна.

Шифф фактично запропонувала кардинально відмінний підхід від класичних теорій цивільно-військових відносин. При цьому вона повністю не заперечує можливість розмежування військової та цивільної сфер, "якщо це розмежування є історично та культурно релевантним для конкретної країни" (Schiff, 2009).

Міністерства оборони як ключовий механізм демократичного цивільного контролю. Ідеї Бланда інституційно втілились у сучасній концепції міністерства оборони як ключового механізму демократичного цивільного контролю (Bruneau & Goetze, 2006). Томас Брунеу та Флоріна Крістіана Матей визначають міністерство оборони як "інституційний буфер" між військовими та цивільною владою (Bruneau & Matei, 2008). Однак ризики бюрократичної інерції чи інституційної неспроможності, які можуть перетворити міністерство з буфера на інструмент домінування однієї зі сторін, залишаються поза увагою такого підходу.

Мукерджі та Піон-Берлін (2022) визначають міністерство оборони як "опорну точку" цивільно-військових відносин у демократичних державах. Саме через міністерство здійснюється щоденна взаємодія між цивільним і військовим компонентами. В умовах війни оборонні відомства приймають критично важливі рішення, що безпосередньо впливають на ефективність сектору безпеки та оборони, забезпечення військових ресурсами, стратегічне планування та міжнародну координацію.

Кадрова політика в міністерстві оборони є важливим компонентом цивільного контролю. Піон-Берлін виявив, що успішні демократії створюють механізм розподілу повноважень через кадрові призначення (Pion-Berlin, 2009). Дослідники підкреслюють важливість не лише кількісного співвідношення цивільних і військових, але й розподілу повноважень: "Цивільні повинні мати юрисдикцію над критичними питаннями оборони, такими як планування та стратегія, а не обмежуватися адміністративними завданнями" (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022, p. 793).

Важливим в цьому ракурсі є порівняльний аналіз експертизи військових офіцерів і цивільних фахівців, який демонструє їх взаємодоповнюючу роль. Цивільні експерти мають переваги у визначенні цілей політики, тоді як військові переважають у плануванні та проведенні бойових операцій. В організації та оснащенні збройних сил обидві групи мають рівнозначну експертизу (Tagarev, 2008). Такий функціональний розподіл, однак, може стати проблематичним в умовах сучасних асиметричних і високотехнологічних війн.

Практика цивільних призначень суттєво відрізняється в різних країнах. Дослідження Едмундса показують, що в Західній Європі підтримується перевага цивільного персоналу на керівних посадах (Edmunds, 2014). У США присутня практика призначення колишніх військових на пост міністра оборони (Brooks, 2020).

Дослідження у Центральній та Східній Європі показали, що ключовим індикатором успішної трансформації міністерств була зміна кадрової політики та призначення цивільних фахівців на керівні посади (Croissant & Kuehn, 2017). Міжнародні організації, зокрема НАТО, сприяли призначенню цивільних фахівців (Savan & Hänggi, 2005).

Коехлер виявив, що кадрові призначення часто ставали полем напруження між демократичними прагненнями та пострадянськими практиками в країнах Східної Європи. (Koehler, 2010). Він описав модель "гібридного цивільного контролю", де формально цивільні посади в міністерствах оборони займали колишні військові, що створювало лише ілюзію цивільного контролю. На цю проблему вже давно звертав увагу і Тагарев, оскільки цивільний корпус із колишніх військовослужбовців навряд чи можна вважати справжнім професійним корпусом цивільних експертів (Tagarev, 2008).

Пострадянський контекст. Дослідження цивільно-військових відносин у пострадянських країнах виявили специфічні особливості, які суттєво відрізняються від західних моделей. Золтан Барані у своєму аналізі демократизації в Центральній та Східній Європі підкреслював, що "демократія не може бути консолідована без військових еліт, які віддані демократичному правлінню та підкорюються демократично обраним політичним елітам" (Barany, 2012). Він наголошував, що політичні преференції військових еліт визначають, чи можлива демократична консолідація, особливо в країнах, що переживають системні політичні трансформації.

Брайан Девенпорт, досліджуючи радянську модель цивільно-військових відносин, виявив систему "слабкого зв'язку" (loose coupling), яка характеризувалася специфічним розподілом повноважень між політичною владою та військовим керівництвом. У цій системі політики визначали загальні стратегічні напрями, які потім передавалися Генеральному штабу як головному носію військової експертизи для практичної реалізації (Davenport, 1995).

Ключовою особливістю радянської моделі було чітке функціональне розмежування: політична влада відповідала за соціально-політичні аспекти військової доктрини (проти кого, чому та коли воювати), тоді як військові мали монополію на військово-технічні питання (як саме вести війну) (Davenport, 1995). Девенпорт також зазначав, що Генеральний штаб "володів монополією на всі аспекти оборонної інформації, особливо бюджетної, через історичну відсутність конкуруючих центрів такої експертизи" (Davenport, 1995).

Така спадщина створила специфічні виклики для пострадянських країн у процесі демократизації їхніх цивільно-військових відносин.

Теорія багаторівневих трансформацій у нових демократіях. Ауреліо Круасан та Девід Кюн, розвиваючи дослідження цивільно-військових відносин у країнах, що переходять до демократії, запропонували концепцію багаторівневих трансформацій. Вони виділили три рівні змін: інституційний (формальні правила та процедури), поведінковий (фактичні практики акторів) та ідеологічний (зміна цінностей та переконань) (Croissant & Kuehn, 2017).

Особливо важливим для розуміння пострадянських трансформацій є їхнє спостереження про "мімікрію інституцій" - явище, коли формальні демократичні структури створюються, але наповнюються недемократичним змістом через збереження старих практик та ментальності (Croissant & Kuehn, 2017). Зокрема, перебування колишніх військових на цивільних посадах міністерства також ілюструє це явище.

Круасан та Кюн також підкреслювали важливість зовнішніх факторів у процесі трансформації цивільно-військових відносин, зокрема роль міжнародних організацій у сприянні демократичним реформам оборонного сектору. Водночас вони застерігали проти механічного копіювання західних моделей без урахування національного контексту та специфічних історичних умов (Croissant & Kuehn, 2017).

Український контекст. Щодо українського контексту в рамках демократичного цивільного контролю, то до повномасштабного вторгнення існувала низка досліджень, присвячених процесу реформування цивільно-військових відносин у постмайданний період. Леонід Поляков та Філіп Флурі аналізували реформування сектору безпеки і оборони України, зокрема створення цивільного міністерства оборони відповідно до стандартів НАТО (Polyakov & Fluri, 2016). Валентин Бадрак розглядав питання демократичного контролю над збройними силами України в контексті гібридної війни на Донбасі (2014-2022), виявивши тенденцію до певної мілітаризації прийняття рішень на тлі обмеженого військового конфлікту (Badrak, 2019).

Ганна Шелест і Тетяна Ничик у своїх дослідженнях цивільно-військових відносин в Україні після 2014 року виявили кілька специфічних особливостей. По-перше, зростання авторитету військових у суспільстві призвело до зміни їхньої політичної ваги. По-друге, початкова фаза конфлікту на Донбасі продемонструвала недоліки існуючої моделі цивільного контролю, що спонукало до початку реформи міністерства оборони (Shelest & Nychyk, 2020).

Олександр Литвиненко і Дмитро Шерр зазначали, що українська реформа оборонного сектору характеризувалася поступовим зростанням кількості цивільних фахівців, особливо на посадах заступників міністра оборони та керівників департаментів, хоча сам міністр тривалий час був військовим або колишнім військовим (Lytvynenko & Sherr, 2021).

Після початку повномасштабного вторгнення дослідження демократичного цивільного контролю в Україні були доволі обмеженими. Основна увага зосереджувалась на проблемах збереження демократичних принципів управління в умовах воєнного стану. Переверзєв (2023) підкреслює важливість відновлення демократичного цивільного контролю над ЗСУ як необхідну умову для подальшої євроатлантичної інтеграції України, наголошуючи, що ефективний контроль є одним із головних критеріїв для країн-кандидатів на вступ до НАТО.

Бовен і Раєвський (2022) аналізують трансформації у структурі керівництва Міністерства оборони України та зазначають тенденцію до концентрації владних повноважень, що викликана потребами оперативного воєнного управління. Водночас Кузьменко (2022) звертає увагу на зміни в процедурах призначення на ключові цивільні посади в оборонному секторі в умовах воєнного стану, які характеризуються спрощенням конкурсних механізмів та посиленням ролі військового фактора при доборі кадрів.

При цьому серед проблем реалізації демократичного цивільного контролю в сучасних умовах Христинченко і Ковалів (2023) виділяють: недостатню кількість

цивільних експертів з оборони, обмежену соціальну підтримку армії, "пасивний опір" військових цивільному контролю, брак досвіду співпраці між цивільними та військовими на високих посадах, а також сприйняття політиків як тимчасових фігур з обмеженим впливом на оборонну політику.

Аналітичний пазл. Варто зазначити вагомий недолік попередніх наявних теоретичних підходів: більшість класичних і сучасних теорій цивільно-військових відносин базувалася на досвіді мирного часу або короткотривалих військових експедиційних кампаній. Значно менша увага приділялася функціонуванню демократичного цивільного контролю в умовах затяжних конфліктів високої інтенсивності на власній території.

Майкл Деш розглядав вплив зовнішніх загроз на цивільно-військові відносини і дійшов висновку, що в умовах масштабної зовнішньої загрози відбувається консолідація цивільно-військових відносин, проте механізми контролю можуть зазнавати суттєвих трансформацій (Desch, 2001). Він зазначав, що під час війни кадрова політика часто характеризується спрощенням процедур призначення та тенденцією до мілітаризації цивільних структур.

Одним із небагатьох дослідників, які приділяли увагу питанню цивільного контролю під час активних військових дій, був Річард Коен. Він виявив, що в демократичних країнах війна призводить до трансформації кадрової політики в оборонному секторі у двох напрямках: посилення впливу військових на цивільні призначення або, навпаки, надконцентрація контролю в руках вищого цивільного керівництва (Kohn, 2002). Однак його висновки ґрунтувалися на досвіді операцій обмеженого масштабу і потребують переосмислення в контексті сучасних тотальних війн.

Дебора ж Авант вказувала, що в умовах війни інституційні механізми цивільного контролю часто відступають на другий план, поступаючись місцем індивідуальним практикам, що базуються на особистій довірі між цивільними лідерами та військовим командуванням (Avant, 2005). Це призводить до формалізації традиційних механізмів призначення на посади та розмивання чітких процедур кадрової політики.

Попри наявність значного обсягу досліджень щодо цивільно-військових відносин, **залишається суттєва аналітична прогалина**, яка полягає у відсутності системного аналізу функціонування демократичного цивільного контролю в умовах повномасштабної війни, особливо в контексті трансформації кадрової політики та перерозподілу функціональних повноважень у міністерстві оборони.

Існуючі теоретичні парадигми демонструють значні обмеження, оскільки вони розроблялися переважно для умов мирного часу або обмежених військових операцій. Вони не враховують належним чином фактор довготривалої високоінтенсивної війни на власній території (як в Україні), що створює безпрецедентні виклики для балансу цивільно-військових відносин.

Важливо зазначити, що комплексна оцінка реалізації усіх механізмів демократичного цивільного контролю під час війни в рамках одного дослідження вбачається практично нереальною. Тому доцільно зосередити увагу на "серці"

здійснення демократичного контролю над оборонною компонентою – Міністерстві оборони України. Саме воно є зв'язною ланкою між Президентом як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, Кабінетом Міністрів України – центральним виконавчим органом, Верховною Радою України – законодавчим органом, громадським сектором та безпосередньо Збройними Силами України.

Повномасштабна війна, розпочата росією проти України, спровокувала глобальну кризу міжнародних відносин і поставила українську демократію перед безпрецедентними викликами. З початком російського вторгнення 24 лютого 2022 року Міністерство оборони України опинилося в центрі протидії агресії, що неминуче вплинуло на його структуру та кадрову політику. Однак, ці трансформації залишаються малодослідженими з точки зору їхнього впливу на демократичний цивільний контроль.

Відповідно, виходячи з наявної аналітичної прогалини та обмежень, **аналітичним питанням дослідження є:** "Як трансформувалась реалізація принципу демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення з точки зору кадрових призначень на ключові вищі посади, зокрема заступників міністра оборони, розподілу їх функціональних повноважень і компетенцій, та яких змін зазнав баланс цивільно-військових відносин у керівництві міністерства?"

Це дослідження має значну **суспільну значущість**, оскільки сприятиме глибшому розумінню того, як війна впливає на систему цивільно-військових відносин та які трансформації відбуваються в кадровій політиці оборонного відомства. Результати можуть стати основою для формування нових підходів до управління обороною в умовах затяжного конфлікту, що дозволить забезпечити як ефективність військових дій, так і збереження демократичних цінностей.

Україна, що бореться за своє виживання, може стати важливим кейсом для світової спільноти в дослідженні питання демократичного цивільного контролю в умовах повномасштабної війни, доповнивши наявну теоретичну базу емпіричними даними про трансформацію кадрової політики в оборонному відомстві під впливом екзистенційної загрози.

АНАЛІТИЧНА РАМКА

Концептуалізація. Основними двома поняттями даного дослідження є повномасштабна війна та демократичний цивільний контроль над сферою оборони. Вони виступають незалежною та залежною змінними нашого дослідження відповідно. Особлива увага приділяється аналізу реалізації принципу демократичного цивільного контролю (ДЦК) в Міністерстві оборони України в контексті кадрової політики відомства, зокрема через механізми призначень на вищі керівні посади та подальший розподіл повноважень між призначеними посадовцями.

Визначень поняття **війна** в сучасній науці існує безліч. Одним з класичних є поняття введене ще Клаузевіцем: «війна є продовженням політики іншими, насильницькими засобами, спрямованими на те, щоб примусити супротивника виконати свою волю» (Clausewith, 1909).

Сорель визначав війну як «політичний акт, за допомогою якого держави, нездатні врегулювати суперечки щодо своїх зобов'язань, прав чи інтересів, вдаються до збройної сили, щоб вирішити, яка з них сильнішою, і у такий спосіб нав'язати свою волю іншій державі (Бехруз, 2023).

В українському законодавстві на сьогодні немає чіткого визначення, що таке війна, проте фактично з 24 лютого 2022 року Україна перебуває в стані повномасштабної війни, юридично оформленому як "воєнний стан". Містяться механізми оголошення стану війни та воєнного стану. У свою чергу, відповідно до законів України «Про оборону України» та «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (Закон України № 389-VIII, 2015; Закон України № 1932-XII, 1991). Він передбачає надання відповідним органам державної влади та військовому командуванню додаткових повноважень, необхідних для відсічі збройної агресії. Наразі саме він і діє в Україні. Тому надалі ми будемо базуватися на цьому визначенні під час нашого дослідження.

Нинішня повномасштабна війна має такі відмінні характеристики:

- високоінтенсивні бойові дії на значній території країни (Lytvynenko & Sherr, 2021);
- загроза екзистенційного характеру для державності (Shelest & Nychuk, 2020);
- масштабна мобілізація людських та матеріальних ресурсів (Бовен & Раєвський, 2022);

- зміна структури та функцій державних органів (Кузьменко, 2022).

Саме ці характеристики становлять операціоналізацію незалежної змінної в моєму дослідженні.

Концепція демократичного цивільного контролю має глибоке історичне коріння. Вона формувалась поступово. Спочатку від окремих складових такого контролю: військо не повинно втрачати з поля зору політичну мету війни (Clausewitz, 1832/1976); діяльність військових має відповідати демократичним принципам (Dicey, 1885); важливість розподілу контролю над збройними силами між різними гілками влади (Hamilton et al., 1788/2006) тощо. Сучасне розуміння цивільного контролю формувалось на основі цих попередніх дискусій і нових контекстів та умов, що виникали. Одним з перших поняття цивільного контролю сформулював Семюель Хантінгтон: «належне підпорядкування компетентних професійних військових цілям політики, визначеним цивільною владою» (Huntington, 1957).

У повному сенсі цивільний контроль означає, що всі рішення щодо оборони країни – організації, розгортання та використання збройних сил, встановлення військових пріоритетів і вимог, а також розподіл необхідних ресурсів – приймає цивільне керівництво. Збройні сили повинні служити суспільствам, які вони захищають, а військова політика та спроможності повинні відповідати політичним цілям та економічним ресурсам. (Huntington, 1957)

Пізніше Бланд визначив цивільно-військові відносини як "динамічний процес взаємодії та переговорів", а не статичний розподіл повноважень (Bland, 1999).

Варто зазначити, що часто цивільний контроль неявно визначався як відсутність військових переворотів (Feaver, 2003). Такий підхід є доволі хибним, оскільки цивільно-військові відносини більш багатогранні, а це лише один з їх аспектів. Більше того, таке спрощене визначення створює хибне враження, що відсутність переворотів автоматично свідчить про ефективність цивільного контролю. Насправді ж це навпаки може свідчити про високу заполітизованість військової компоненти і можливість відстоювати інтереси більш прихованими методами (Croissant&Kuehn, 2017).

В українському законодавстві на сьогодні закріплено термін демократичний цивільний контроль в Законі «Про національну безпеку України»: демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України (Закон України № 2469-VIII, 2018);

В контексті даного дослідження і базуючись на огляді та аналізі літератури, окремо я хотіла б визначити принцип демократичного цивільного контролю в міністерстві оборони. Це принцип організації діяльності оборонного відомства, згідно з яким забезпечується не тільки формальне підпорядкування військової сфери демократично обраній цивільній владі, але й структурно-функціональне розмежування

компетенцій та повноважень, при якому цивільний компонент відповідає за формування політики та визначення стратегічних цілей в сфері оборони, а військовий – за їх імплементацію та тактичну реалізацію. Ця концептуалізація підкреслює, що суть принципу демократичного цивільного контролю в оборонному відомстві полягає не тільки у формальній наявності цивільних посадовців на керівних посадах, але й у функціональному розподілі повноважень та компетенцій між цивільним і військовим компонентами, а також в інституційній спроможності цивільних структур ефективно формувати та спрямовувати оборонну політику.

Для подальшої операціоналізації залежної змінної важливо розмежувати функціональні компетенції та інституційні повноваження.

Перші є сферами відповідальності та експертизи, якими мають володіти цивільні та військові керівники міністерства оборони. Згідно з моделлю Тагарєва (Tagarev, 2008), цивільні компетенції включають формування оборонної політики та стратегії, бюджетне планування та розподіл ресурсів, міжнародну координацію та дипломатію, зв'язки з парламентом та громадянським суспільством, стратегічну комунікацію та інформаційну політику. Військові компетенції включають оперативне планування та проведення бойових дій, військову освіту та підготовку персоналу, військово-технічну експертизу, розвиток доктрин та бойових статутів.

Другі (інституційні повноваження) є формально закріплені права приймати рішення в конкретних сферах. Мукерджі та Піон-Берлін (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022) виділяють три категорії інституційних повноважень: контрольні повноваження (право призначати, звільняти, визначати кваліфікаційні вимоги), розподільчі повноваження (право розподіляти ресурси, визначати пріоритетні напрями фінансування) та нормативні повноваження (право затверджувати статuti, розробляти внутрішні правила та процедури).

Дисфункціональний перерозподіл повноважень, за Мукерджі та Піон-Берліном, відбувається, коли військові отримують контрольні та розподільчі повноваження, що традиційно належать цивільному компоненту, або коли цивільні посади формально займають особи з військовим минулим, які продовжують дотримуватися корпоративних інтересів та цінностей військової організації (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022).

Отже, ключовими аспектами операціоналізації залежної зміни будуть:

- Структурно-кадрові індикатори: співвідношення цивільних і військових на вищих керівних посадах міністерства (Edmunds, 2014);
- процедури призначення та звільнення заступників міністра оборони (Feaver, 2003);
- професійний бекграунд призначених цивільних (колишні військові чи цивільні експерти) (Tagarev, 2008).
- Функціонально-компетентнісні індикатори: розподіл ключових сфер відповідальності між цивільними та військовими заступниками міністра (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022)
- Інституційно-повноважні індикатори: баланс контрольних, розподільчих та нормативних повноважень в оборонному відомстві (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022).

Теоретична рамка. Дослідження базується на пошуковому дизайні і я маю певні теоретичні припущення щодо ймовірних взаємозв'язків між повномасштабною війною та демократичним цивільним контролем у контексті кадрової політики. Вони ґрунтуються на синтезі класичних та сучасних теорій цивільно-військових відносин.

Теоретичне очікування 1: повномасштабна війна спричиняє структурно-кадрові трансформації, що призводять до дисбалансу в реалізації принципу демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України.

Зміни в балансі цивільно-військових відносин внаслідок війни можуть проявлятися через трансформацію кадрової політики в оборонних відомствах та практиках призначення на керівні посади. Згідно з теорією Майкла Деша (Desch, 2001), в умовах екзистенційної зовнішньої загрози відбувається трансформація механізмів цивільного контролю. Зокрема, змінюються пріоритети політичної влади: військова ефективність стає важливішою за демократичні механізми контролю, що призводить до зниження прозорості оборонного сектору, ослаблення парламентського нагляду та формалізації демократичного контролю.

Дослідження Річарда Коена (Kohn, 2002) та Едмундса (Edmunds, 2014) демонструють, що ця трансформація може рухатись у двох протилежних напрямках: 1) у бік «мілітаризації» структури міністерства, тобто збільшення кількості військових та колишніх військових на цивільних посадах, домінування військової експертизи над цивільною; 2) у бік посилення централізованого цивільного керівництва, тобто концентрації повноважень у руках вищого цивільного керівництва та обмеження автономії військових.

Можливі емпіричні індикатори для перевірки цього теоретичного очікування: *кількісні зміни* (співвідношення цивільних і військових серед заступників міністра оборони, динаміка зміни відсотка військових та колишніх військових на цивільних посадах); *правові та процедурні зміни* (зміни в законодавстві щодо вимог до кандидатів на посади, використання спеціальних процедур призначення в обхід звичайних вимог в умовах воєнного стану); *критерії відбору* (зміна пріоритетів при призначеннях (бойовий досвід vs. управлінська компетентність, офіційні пояснення необхідності призначення військових на цивільні посади).

Теоретичне очікування 2: повномасштабна війна призводить до деформалізації кадрової політики міністерства оборони – з переходом від інституціоналізованих процедур до персоналізованих механізмів відбору, що ґрунтуються на довірі та лояльності.

Дебора Авант (Avant, 2005) стверджує, що в умовах війни інституційні механізми контролю поступаються місцем індивідуальним практикам, базованим на особистій довірі. Бланд (Bland, 1999) та Брунеу і Матей (Bruneau & Matei, 2008) наголошують на важливості неформальних відносин у забезпеченні ефективної взаємодії між цивільними та військовими.

Можливі емпіричні індикатори для перевірки цього теоретичного очікування: *процедурні зміни* (відмова від конкурсного добору на посади чи його формалізація, зміни в офіційних процедурах погодження кандидатур); *персоналізація відбору*

(професійні зв'язки призначених осіб з керівництвом (попередній досвід спільної роботи), публічні заяви про "особисту довіру" як критерій призначення, публічна або внутрішня адвокація кандидатур впливовими особами); *зміни в профілі призначених осіб* (лояльність до керівництва vs. професійні знання як критерій відбору, факти призначення осіб без профільного досвіду, але з високим рівнем довіри); *експертна оцінка* (думки експертів щодо неформальних критеріїв відбору, порівняння офіційних вимог до кандидатів з фактичними критеріями призначення).

Теоретичне очікування 3: "Повномасштабна війна призводить до функціональної деформації компетенцій та повноважень в оборонному відомстві, через яку традиційні цивільні функції (формування політики, стратегічне планування) поступово переходять до військового компоненту, що послаблює інституційні механізми демократичного цивільного контролю".

Хантінгтон (Huntington, 1957) наголошував на необхідності чіткого розмежування функцій: цивільні формують політику, а військові її виконують. Бланд (Bland, 1999) зазначав, що цей баланс може порушуватись під час кризи, коли експертиза військових починає домінувати у формуванні політики. Фінер (Finer, 1962) описав "функціональний дрейф" – механізм, при якому військові поступово перебирають функції формування політики.

Едмундс (Edmunds, 2014) емпірично підтвердив, що в умовах тривалих конфліктів розмиваються кордони між формуванням та реалізацією політики. Брунеу і Крістіана Матей (Bruneau & Matei, 2008) зазначають, що такий функціональний зсув призводить до послаблення ефективності демократичного цивільного контролю навіть за збереження формальних інституційних структур.

Мукерджі та Піон-Берлін (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022) розвинули концепцію "дисфункціонального перерозподілу компетенцій", згідно з якою в умовах кризи військові отримують не лише більше повноважень, але й перебирають компетенції, традиційно закріплені за цивільними, що призводить до порушення принципу демократичного цивільного контролю.

Можливі емпіричні індикатори для перевірки цього теоретичного очікування: *нормативні зміни* (поява наказів, що передають функції формування політики військовим, зміни у розподілі повноважень між заступниками міністра); *процедурні трансформації* (переміщення центрів прийняття політичних рішень до військових структур, зміни у процесах розробки стратегічних документів); *дублювання функцій* (поява паралельних структур стратегічного планування, розмивання розподілу на "формування" та "виконання" політики); *експертна оцінка* (свідчення про зміни у процесах прийняття рішень, оцінка фактичного впливу військових на формування оборонної політики).

Ці теоретичні очікування пропонують вимірювані індикатори, які можна досліджувати через аналіз документів та експертні інтерв'ю. Зокрема, кількісне співвідношення цивільних і військових керівників легко відстежити через офіційні біографії, а неформальні механізми призначення можуть бути виявлені через експертні інтерв'ю з представниками міністерства та зовнішніми спостерігачами.

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ.

Дослідження здійснювалось якісними методами і ґрунтувалось на пошуку та аналізі даних по визначеній тематичі.

В якості основної стратегії дослідження я використовувала дослідження кейсів (case study), а саме стратегію одиничного кейс-стаді (single case study) (Gerring, 2009), оскільки досліджуватиметься лише один кейс. Україна становить "критичний кейс" (crucial case) для вивчення трансформації демократичного цивільного контролю в умовах повномасштабної війни через поєднання декількох унікальних факторів.

По-перше, країна знаходиться у процесі демократичної трансформації з одночасною необхідністю протистояти екзистенційній воєнній загрозі (Shelest & Nychuk, 2020). Демократичний цивільний контроль в Україні зіштовхується із серйозними викликами, спричиненими потребами військової ефективності та одночасною необхідністю дотримання демократичних цінностей.

По-друге, Україна перебуває у процесі реформування оборонного сектору відповідно до стандартів НАТО, включно з принципами демократичного цивільного контролю (Polyakov & Fluri, 2016).

По-третє, війна 2022 року з Росією є першим випадком у новітній європейській історії (після Другої світової війни), коли країна, що прагне до консолідованої демократії, змушена протистояти повномасштабному вторгненню з боку авторитарного режиму (Lytvynenko & Sherr, 2021).

Однак в даного методу може бути ряд обмежень. Зокрема, не завжди може бути досягнута генералізація чи репрезентативність моделі. Оскільки дослідження базується на одиничному кейсі можуть бути похибки в механізмах самого дослідження, певні висновки можуть бути стохастичними (Seawright & Gerring, 2008).

Аналіз здійснено в рамках 2021-2025 років. Обраний період дозволяє охопити три ключові фази, що характеризуються різними безпековими контекстами, що впливають на цивільно-військові відносини, а саме:

1. Період до повномасштабного вторгнення (2021 - лютий 2022) в якості базового стану для порівняння, оскільки цей період забезпечує необхідний бенчмарк для оцінки подальших змін у кадровій політиці Міністерства оборони. У 2021 році вже було сформовано оновлену законодавчу базу щодо демократичного цивільного контролю (Закон України "Про національну безпеку України" 2018 року), але ще не було екстраординарних безпекових викликів повномасштабної екзистенційної війни. Окрім того, до 2021 року вже відбулася початкова імплементація реформ сектору безпеки і оборони, спрямованих на адаптацію до стандартів НАТО (Lytvynenko & Sherr, 2021).

2. Перша фаза війни (лютий 2022 - вересень 2023) – від початку повномасштабного вторгнення до завершення контрнаступу. Цей період характеризувався екстремальними безпековими умовами, високим рівнем екзистенційної загрози для України, що створювало безпрецедентний тиск на систему державного управління, включно з Міністерством оборони. В умовах критичної ситуації відбувалися динамічні зміни в оборонному секторі, включно з кадровою політикою (Бовен & Раєвський, 2022).

3. Друга фаза війни (жовтень 2023 – початок 2025) – період після контрнаступу до сьогодні. Після завершення контрнаступу конфлікт перейшов у фазу позиційної війни з відмінними вимогами до оборонного планування та відповідно до управління Міністерством оборони (Кузьменко, 2022). В цей період спостерігається певна адаптація системи військового управління до умов тривалої війни.

Такі часові рамки обрані з міркувань методологічної доцільності та відповідності дослідницькому питанню про трансформацію демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України в умовах повномасштабної війни. Це дозволить провести порівняльний аналіз кадрової політики Міністерства оборони у різні періоди, з особливим фокусом на трансформації цивільно-військового балансу.

Методами ж збору та обробки інформації обрано – *аналіз документів* (нормативно-правові акти та аналітичні звіти), а також *метод експертних інтерв'ю*.

Аналіз документів є дуже важливим методом аналізу даних у стратегії дослідження конкретного випадку (кейсу) (Yin, 2012). Цей метод дозволяє вивчати реальні нормативно-правові акти, аналізувати аргументи та логіку рішень високопосадовців, а також оцінювати ефективність впровадження політики цивільного контролю.

Серед ключових даних, які я досліджувала, можна виокремити наступні: нормативно-правові документи, біографічні дані, офіційні заяви, публікації в ЗМІ.

Зокрема, серед нормативно-правових документів, які я досліджувала, можна виокремити: Закони України "Про національну безпеку України", "Про оборону України", "Про правовий режим воєнного стану" та зміни до них протягом 2021-2025 років, Укази Президента України щодо призначень на посади заступників міністра оборони, Постанови Кабінету Міністрів України про структуру та штатний розпис Міністерства оборони, Накази Міністерства оборони щодо розподілу повноважень між керівництвом (у разі доступності).

Біографічні дані та офіційні заяви охоплюють: офіційні біографії осіб, призначених на посади заступників міністра оборони у 2021-2025 роках, дані про їхній професійний досвід (цивільний чи військовий), офіційні прес-релізи та заяви Міністерства оборони щодо кадрових призначень, а також публікації в ЗМІ.

Метод аналізу документів дозволяє визначити кількісне співвідношення цивільних і військових у керівництві Міністерства оборони у різні періоди, проаналізувати зміни у юридичних процедурах призначення на посади заступників міністра оборони, дослідити трансформацію вимог до кандидатів на керівні посади, оцінити зміни у розподілі повноважень між цивільними та військовими керівниками.

Однак у цього методу є свої обмеження (Schoch, 2020):

- Може бути обмежений доступ до деяких документів через міркування безпеки.
- Ймовірність неоднорідності джерел, що представлятимуть різні точки зору і можуть ускладнити аналіз та формулювання висновків.

- Двояка суб'єктивність або упередженість: по-перше, підбір матеріалів може бути однобоким, а не комплексним; по-друге, інтерпретація аналізу результатів також може бути суб'єктивною через індивідуальні погляди дослідника чи обмеженість документів.

Для зменшення ризиків, пов'язаних з цими обмеженнями, я дотримувалась методології аналізу документів, використовувала декілька джерел інформації для перевірки достовірності та об'єктивності результатів, а також проводила періодичну перевірку та перегляд результатів аналізу для уточнення висновків та уникнення суб'єктивних ухилів. Окрім того, використання методу тріангуляції, тобто застосування додаткових методів, зокрема експертних інтерв'ю, допомагає зменшити ризики.

Метод експертних інтерв'ю.

Метод експертних інтерв'ю доповнює документальний аналіз, надаючи більш глибоке розуміння механізмів та неформальних практик у кадровій політиці Міністерства оборони (Rubin, 2012).

За допомогою експертних інтерв'ю в рамках цієї роботи важливим є уточнення або отримання необхідної інформації, якої бракувало в наявних і проаналізованих джерелах даних (або якщо джерела інформації не були доступними); отримання різних поглядів на досліджувану проблему безпосередньо від дотичних до неї спеціалістів; а також можливі рекомендації для подальшої реалізації принципів демократичного цивільного контролю.

В рамках своєї роботи я використовувала напівструктуроване інтерв'ю. Такий підхід давав певну свободу дій, адже неможливо було стовісотково спрогнозувати як могла піти розмова.

Вибірка експертів по заданій тематиці мала допомогти висвітлити різні аспекти досліджуваного питання. Тому для забезпечення більш комплексного розуміння трансформацій у цивільно-військових відносинах були проведені напівструктуровані інтерв'ю з представниками двох категорій експертів, зокрема:

1. Представниками державних органів: Особи, які беруть/брали безпосередню участь у формулюванні чи реалізації демократичного цивільного контролю над оборонним сектором під час війни. Наприклад, представники органів державної влади, включаючи Міністерства оборони України, колишні співробітники оборонного відомства тощо.

2. Експертів та представників громадського та аналітичного сектору: Експерти та аналітики в сфері оборони, демократичного цивільного контролю над обороною, державного управління та інших відповідних напрямків. Вони можуть надати академічний та альтернативний погляд на проблему.

Загалом було вирішено залучити по 2-3 експерти від кожної групи. Відбір експертів для інтерв'ю здійснювався через професійний нетворкінг (Cedos, 2021). Критеріями вибору експертів були професійний досвід у сфері оборонної політики, обізнаність щодо кадрових змін у Міністерстві оборони, досвід роботи/взаємодії з Міністерством оборони до та/або під час повномасштабного вторгнення.

Інтерв'ю проводились онлайн за допомогою програми ZOOM.

Попередньо було розроблено опитувальник для інтерв'ю (Додаток 1).

Метод експертних інтерв'ю має багато переваг, однак, звичайно, є і ряд обмежень. Серед обмежень можна назвати наступні:

- Обмежений обсяг вибірки;
- Суб'єктивність відповідей експертів, а також суб'єктивність підбору.

Однак мінімізувати дані ризики я намагалась завчасним плануванням, ретельною підготовкою матеріалів для інтерв'ю, застосуванням методу тріангуляції, тобто перевірки іншими методами дослідження.

Отже, вибір кейс-стаді в якості стратегії дослідження дав мені свободу вибору методів збору даних та їх аналізу. Я вирішила зупинитись на методі аналізу документів та методі експертних інтерв'ю. Перший метод, аналіз документів, дозволив мені поглянути на картину комплексно та системно ззовні - проаналізувавши нормативно-правову базу і можливі зміни в ній, біографічні дані та компетенції високопосадовців тощо. Другий же метод, експертні інтерв'ю, дав можливість «заглибитись» в тему дослідження так би мовити зсередини, отримавши інформацію в індивідуальних бесідах стосовно фактичного стану справ від фахівців, дотичних до теми.

Поєднання аналізу документів та експертних інтерв'ю дозволило отримати комплексний погляд на досліджувану проблему, використовуючи як структуровану інформацію, так і особисті думки фахівців. Це забезпечило певний баланс між теоретичним та емпіричним підходами, дозволяючи аналізувати демократичний цивільний контроль у складних умовах війни.

Етичні аспекти та обмеження дослідження вимагають особливої уваги, враховуючи чутливість тематики та умови воєнного стану. В процесі роботи особлива увага приділялася захисту анонімності респондентів, що мало забезпечити більшу відвертість у відповідях та захист від можливих негативних наслідків у професійній сфері. Необхідним також було уникнення збору та публікації інформації, що може містити державну таємницю чи службову інформацію з обмеженим доступом, оскільки дослідження стосується сфери безпеки і оборони в умовах війни. Дослідження стикається з певними обмеженнями, зокрема складністю доступу до деяких джерел через обмеження воєнного часу, що могло вплинути на повноту зібраних даних. Варто враховувати можливу упередженість експертів та їхнє потенційне небажання відверто обговорювати окремі чутливі аспекти кадрової політики в оборонному відомстві.

РЕЗУЛЬТАТИ

Першим етапом дослідження став системний аналіз нормативно-правової бази та офіційних документів, що регулюють діяльність Міністерства оборони України, процеси призначення на керівні посади та розподіл функціональних повноважень. Особлива увага приділялася змінам у нормативно-правовій базі, що відбулися внаслідок повномасштабного вторгнення та введення воєнного стану. Аналіз документів здійснювався послідовно, від загальних законодавчих актів до конкретних кадрових рішень та нормативних актів щодо функціональних обов'язків:

1. Законодавча база: Закон України "Про національну безпеку України", Закон України "Про оборону України", Закон України "Про правовий режим воєнного стану", Зміни та доповнення до цих законів протягом 2021-2025 років.

2. Підзаконні нормативно-правові акти: Укази Президента України, що регулюють сферу призначень в Міністерстві оборони України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» та зміни до нього, доступні витяги з наказів Міністерства оборони щодо розподілу повноважень між керівництвом (в умовах обмеженого доступу аналізувалися лише частини, релевантні для дослідження)

3. Кадрові зміни, біографічні дані та офіційні комунікації: Постанови КМУ про призначення заступників Міністра оборони України, офіційні біографії осіб, призначених на посади заступників міністра оборони у 2021-2025 роках, дані про професійний досвід (цивільний чи військовий) керівників, офіційні прес-релізи, заяви Міністерства оборони та публікації в ЗМІ щодо кадрових призначень.

Для систематизації та аналізу даних щодо кадрових призначень була створена аналітична таблиця з такими параметрами: Ім'я посадової особи, посада, дата призначення, дата звільнення (за наявності), статус (військовий чи цивільний), основні сфери відповідальності відповідно до посади, попередній професійний бекграунд, джерела даних (Додаток 2).

Така структурована база даних дозволила відслідкувати, зокрема динаміку змін у кількісному співвідношенні цивільних та військових на керівних посадах у визначених періодах, відповідність попереднього досвіду призначених осіб їхнім посадовим обов'язкам, тривалість перебування на посадах різних категорій керівників, тенденції в розподілі сфер відповідальності між цивільними та військовими тощо. Нормативно-правовий аналіз дозволив виявити формальні зміни у реалізації принципів демократичного цивільного контролю, а аналіз кадрових рішень допоміг простежити фактичне впровадження цих змін на практиці.

Для отримання глибинного та неформального розуміння процесів трансформації демократичного цивільного контролю в оборонному відомстві на другому етапі був використаний метод напівструктурованих експертних інтерв'ю.

В рамках дослідження проведено 6 інтерв'ю з експертами, які представляють різні сфери: 3 інтерв'ю з представниками державних органів, включаючи діючих та колишніх співробітників Міністерства оборони України; і 3 інтерв'ю з експертами аналітичної спільноти, які спеціалізуються на питаннях цивільно-військових відносин.

Гендерний баланс респондентів склав: 3 жінки та 3 чоловіки, що дозволило отримати різноманітні перспективи на досліджувані питання.

Специфіка теми та умови воєнного часу суттєво обмежили коло осіб, що мають експертні знання та готові до відвертого обговорення чутливих питань кадрової політики оборонного відомства. Однак, в процесі проведення інтерв'ю, з кожною наступною бесідою формувалась своєрідна теоретична сатурація даних (Glaser & Strauss, 1967). Респонденти висловлювали схожі позиції та оцінки, що свідчило про певну насиченість інформації і те, що нові дані не приносять принципово нової інформації для розуміння досліджуваного феномену (Charmaz, 2006). Тому додаткові інтерв'ю, з огляду на це могли призвести до повторення вже отриманих висновків без суттєвого збагачення аналітичної картини.

Проведення інтерв'ю відбувалося із застосуванням онлайн-відеозв'язку через платформу Zoom. Всі інтерв'ю були записані з попереднього дозволу респондентів та згодом автоматично транскрибовані у текстовий формат для подальшого аналізу.

Структура інтерв'ю складалася з п'яти тематичних блоків:

1. Досвід респондента у сфері цивільно-військових відносин.
2. Розуміння правової рамки демократичного цивільного контролю та її змін.
3. Аналіз кадрових змін у керівництві Міністерства оборони в різні періоди.
4. Оцінка функціонального розподілу повноважень між цивільними та військовими.
5. Порівняльна перспектива та рекомендації щодо оптимального балансу.

Тривалість кожного інтерв'ю складала 45-60 хвилин, що дозволило детально обговорити всі аспекти досліджуваної проблематики.

Аналіз даних інтерв'ю проводився шляхом тематичного кодування транскриптів за допомогою Atlas.ti. Дослідження послідовно було зосереджене на виявленні ключових змін та проблем у кадровій політиці Міністерства оборони України щодо призначень на вищі посади, ідентифікації факторів, що вплинули на трансформацію балансу цивільно-військових відносин, визначенні головних тенденцій у сприйнятті цих змін експертами та співробітниками сектору, виокремленні наслідків цих змін для функціонування міністерства та порівнянні поточної практики з принципами та практиками країн ЄС та НАТО.

Попри невелику вибірку, основні теми і їх кодування, що виникали під час аналізу, дублювались, і нова інформація здебільшого підтверджувала вже виявлені закономірності, а не розкривала принципово нові аспекти досліджуваної проблематики.

Результати дослідження представлені відповідно до висунутих теоретичних очікувань, що дозволяє систематично оцінити трансформаційні процеси в системі демократичного цивільного контролю.

Теоретичне очікування 1: Структурно-кадрові трансформації та дисбаланс у реалізації принципу демократичного цивільного контролю.

Законодавча база, що регулює систему демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, після повномасштабного вторгнення РФ

очікувано зазнала змін. Попри те, що у Законі України "Про національну безпеку України" збережено фундаментальну норму демократичного цивільного контролю щодо цивільного статусу Міністра оборони та цивільних заступників (ст.15 п.8), було внесено тимчасові зміни на період дії воєнного стану щодо призначення військовослужбовців на керівні посади (Закон №2259-IX від 12.05.2022), а також запроваджено особливий порядок функціонування сектору безпеки і оборони в умовах воєнного стану. Закон України "Про правовий режим воєнного стану" передбачає розширення повноважень Президента та РНБО, що суттєво впливає на процедури призначення у МОУ без традиційного парламентського контролю. Закон України "Про оборону України" розширив повноваження Ставки Верховного Головнокомандувача (Закон №2917-IX від 12.04.2023), уточнив механізми координації між цивільним керівництвом та військовим командуванням в умовах воєнного часу. У Законі України "Про Збройні Сили України" уточнено розмежування повноважень між МО та ГШ ЗСУ та запроваджено нові підходи до кадрової політики.

Особливу роль у трансформації відіграли деякі Укази Президента України, зокрема Укази Президента «Про Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами» відіграли важливу роль у трансформації системи цивільного контролю, особливо в питаннях кадрової політики. Указ №76/2023 від 13.02.2023 запровадив можливість призначення військовослужбовця на посаду Першого заступника Міністра оборони на період дії воєнного стану та підкреслив тимчасовість такого заходу. Указ №677/2023 від 04.10.2023 розширив перелік посад заступників Міністра оборони, які можуть бути заміщені військовослужбовцями, та встановив особливий порядок взаємодії між цивільним та військовим керівництвом. Указ №73/2025 від 06.02.2025 збільшив граничну кількість заступників міністра до 4 осіб, які можуть бути військовослужбовцями (Додаток 3).

Ці нормативні зміни де-юре мають тимчасовий характер і обмежені періодом дії правового режиму воєнного стану, що може свідчити про формальний намір зберегти фундаментальні принципи демократичного цивільного контролю у довгостроковій перспективі. Проте невідомо чи буде дотримано тимчасовість характеру цих змін на практиці. Зокрема, важливим аспектом в даному питанні є питання реверсивності та інституційної стабільності.

Згідно з теорією інституційної стабільності, здатність демократичних систем повертатися до попереднього стану після кризи залежить від глибини інституційних коренів демократії та рівня легітимності демократичних процедур (Linz & Stepan, 1996).

У довоєнний період (2021 - лютий 2022) керівництво Міністерства оборони демонструвало домінування цивільного компоненту. Із загальної кількості 9 призначень на посади заступників міністра 100% становили цивільні особи. При цьому

навіть високопосадовці зі значним досвідом військової служби були формально цивільними (зокрема, Руснак І.С., Петренко А.Г. та Поліщук О.М.). Спостерігався чіткий розподіл функцій цивільного (політичне керівництво) та військового (оперативне управління) компонентів.

Перша фаза війни (лютий 2022 - вересень 2023) характеризувалась початком трансформації керівного складу. Загальна кількість призначень склала 7 осіб, при цьому співвідношення змінилось до 86% цивільних і 14% військових. Знаковим стало призначення генерал-лейтенанта Павлюка на посаду першого заступника Міністра оборони. Саме це призначення відбулось на основі Указу Президента «Про Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами», до якого було внесено перші зміни на період дії воєнного стану в розріз з положенням Законом України «Про національну безпеку України» про призначення міністра оборони та заступників міністра оборони з числа цивільних осіб.

Відбулось зростання частки військових призначенців (з 0% до 14%), посилились ротації кадрів. Відбулось законодавче оформлення можливості призначення військових на цивільні посади, що стало важливим інституційним зрушенням. Ключовими тенденціями цього періоду стали: адаптація управлінської структури до умов воєнного часу, оперативне реагування на виклики логістики і постачання, посилення військової компоненти в керівництві.

Друга фаза війни (жовтень 2023 – початок 2025) продемонструвала кардинальну трансформацію керівного складу оборонного відомства. Із 16 призначень цього періоду лише 63% становили цивільні особи, тоді як частка військових зросла до 37%. На квітень 2025 року ситуація змінилась ще більше, з 7 діючих заступників Міністра оборони лише 2 лишились цивільними, що становить 71,4% та 28,6% відповідно. Функціональні пріоритети почали зміщатись до стратегічного планування, оперативного управління, технологічної та цифрової складової, а також акценті на людський капітал. Зокрема, з'явилися нові напрямки: посилення напрямку мобілізації, ракетна програма, технологічні інновації. Особливістю кадрової політики цього періоду стало домінування військових на ключових посадах, призначення на посади першого заступника та більшості заступників виключно військових, підвищення рівня військових звань призначенців. Цивільні заступники сконцентрувались переважно на напрямках євроінтеграції та цифровізації. Ключовими тенденціями цього періоду можна назвати суттєве посилення військової компоненти в керівництві, консолідація управлінських функцій у військових, спрямованість на оперативне планування, інституціоналізація оборонної політики воєнного часу.

Порівняльний аналіз трьох періодів демонструє стійкі трансформаційні тенденції. Зміна співвідношення цивільних і військових відображає поступову, але впевнену мілітаризацію керівництва – від 100% цивільних і 0% військових у довоєнний період до 71,4% цивільних і 28,6% військових у другій фазі війни, у квітні 2025 року.

Відбулась трансформація ключових напрямків. Вимоги до кандидатів, виходячи з аналізу біографічних даних, теж змінилися. Якщо довоєнний період характеризувався пріоритетом досвіду у приватному секторі та реформаторського потенціалу; у першій фазі війни на перший план вийшли антикризове управління та профільний досвід; друга фаза війни відзначається акцентом на військовому досвіді, стратегічному мисленні та спеціалізованій експертизі.

Узагальнена динаміка співвідношення цивільних/військових на посадах заступників міністра оборони України (2021-2025) представлена в таблиці нижче:

Таблиця 1. Динаміка співвідношення цивільних/військових на посадах заступників міністра оборони України (2021-2025)					
Період	Цивільні	Військові	Загальна кількість	Частка цивільних	Частка військових
2021-02.2022 (до вторгнення)	9	0	9	100%	0%
02.2022-09.2023 (перша фаза війни)	6	1	7	86%	14%
10.2023-2025 (друга фаза війни)	1 0	6	16	63%	37%

Примітка: власні розрахунки на основі даних таблиці заступників Міністра оборони України (2021-2025)

Експертна оцінка структурно-кадрових змін продемонструвала наявність тенденції до мілітаризації керівного складу МОУ. Експерти відзначили системне збільшення військової присутності у керівництві відомства та формування "команд" за принципом професійної приналежності. Причини цих змін експерти вбачають у воєнному стані та потребі оперативного реагування на безпекові виклики, браку компетентних цивільних кадрів з необхідною експертизою та системі особистих зв'язків та лояльності у призначеннях. Як зазначив Респондент 4: *"Коли обираєш між тим, щоб поставити військову людину або цивільну, яка нічого в цьому не розуміє, то я більше схильюсь до того, що під час війни краще поставити військового"*.

Аналіз закоданих фрагментів інтерв'ю демонструє драматичне зростання згадок про мілітаризацію кадрового складу та дисбаланс влади протягом трьох досліджуваних періодів.

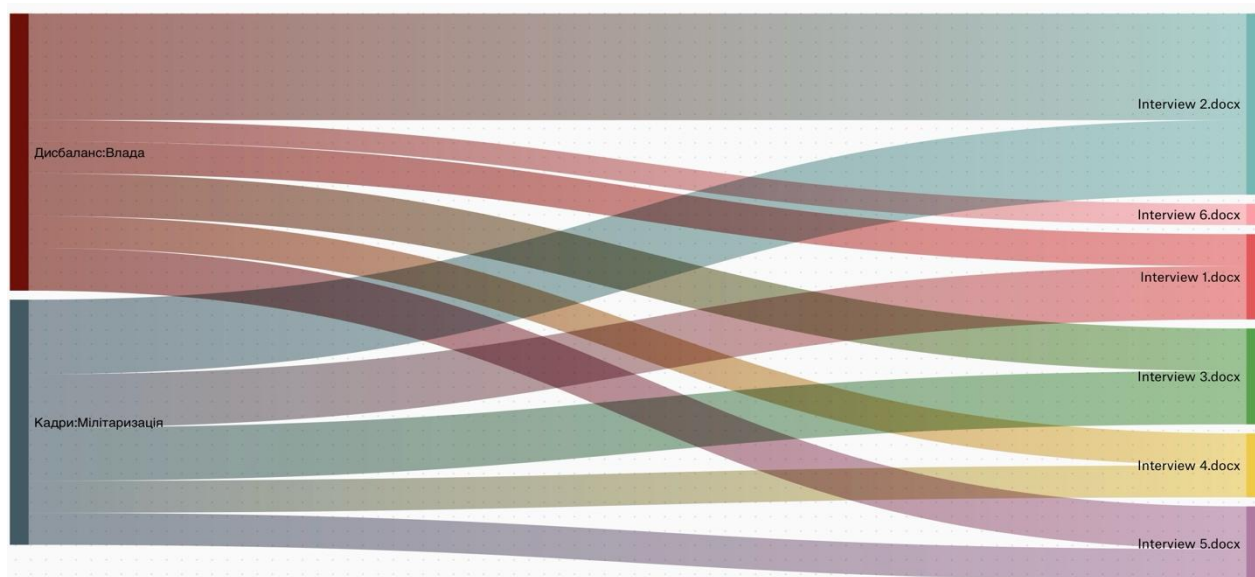
Таблиця 2. Структурно-кадрові трансформації: етапи та проблеми.			
	Час: До вторгнення	Час: Перша Фаза Війни	Час: Друга Фаза Війни
Кадри: мілітаризація	1	15	19
Дисбаланс: Влада	0	17	20

Примітка: власні розрахунки на основі проведених інтерв'ю.

Як видно з таблиці, тема мілітаризації кадрового складу МОУ майже не згадувалась експертами при характеристиці довоєнного періоду (лише 1 згадка), однак суттєво актуалізувалась під час першої фази війни (15 згадок) і досягла піку в другій фазі війни (19 згадок). Паралельно спостерігається тривожна тенденція щодо дисбалансу влади – від повної відсутності згадок у довоєнний період до 17 згадок у

першій фазі війни та 20 згадок у другій фазі. Це свідчить про системне посилення проблем з демократичним цивільним контролем у воєнний період.

Як продемонстровано на санкі-діаграмі (Ілюстрація 1), дана проблематика найбільш активно піднімалась респондентами 2, 3 та 6, чиї погляди мали найбільший вплив на формування кодів "Кадри:Мілітаризація" та "Дисбаланс:Влада". Цікаво, що респонденти, які мають досвід роботи в недержавних аналітичних центрах (респонденти 3 та 6), виявилися більш критичними щодо тенденцій мілітаризації.



Ілюстрація 1. Структурно-кадрові трансформації: мілітаризація та дисбаланс влади (посилення військового впливу). Створена за допомогою програми Atlas.ti на основі кодів з текстів інтерв'ю

Експерти також одностайно вказали на правову колізію, спричинену внесенням змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка дозволила військовим обіймати цивільні посади в МОУ, що суперечить базовій логіці, закладеній в Законі України «Про національну безпеку України».

Теоретичне очікування 2: Деформалізація кадрової політики та перехід до персоналізованих механізмів відбору

Аналіз нормативної бази виявив суттєві зміни в підходах до кадрового добору. Було запроваджено особливий порядок функціонування сектору безпеки і оборони в умовах воєнного стану, змінено вимоги до кандидатів на керівні посади МОУ, зокрема, скасовано обов'язкову цивільність заступників міністра, а також розширено повноваження Президента та РНБО у питаннях призначень. Ці зміни створили нормативне підґрунтя для більш гнучкого та швидкого реагування на кадрові потреби в умовах воєнного стану, але водночас вони послабили формальні інституційні механізми контролю за процесом призначень.

Аналіз біографічних даних призначених осіб виявив чітку зміну пріоритетів у відборі кандидатів залежно від періоду. У довоєнний період цінувався насамперед досвід у приватному секторі та реформаторський потенціал кандидатів. З початком повномасштабного вторгнення, у першій фазі війни, акцент змістився на антикризове

управління та профільний досвід. У другій фазі війни ключовими критеріями добору стали військовий досвід та спеціалізована експертиза.

Функціональні пріоритети також зазнали істотної трансформації, з посиленням акцентом на стратегічне планування та оперативне управління, технологічну та цифрову складову, напрямок мобілізації та ракетні програми, а також технологічні інновації. Ці зміни віддзеркалюють поступову адаптацію МОУ до реалій сучасної війни та зростаюче значення технологічного компонента в оборонному секторі.

Експерти одностайно відзначили формування персоналізованих механізмів відбору в кадровій політиці МОУ. Спостерігається суттєве підвищення ролі особистих зв'язків та лояльності у процесі призначень та надання пріоритету бойовому досвіду над адміністративними навичками. Як зазначив один з респондентів, відбір стає більш персоналізованим, з акцентом на довіру та попередній досвід спільної роботи.

Респондент 1 підкреслив: *"Зараз немає часу на формальні процедури. Важливіше взяти людину, яку ти знаєш і якій довіряєш"*. Респондент 4 розвинув цю думку: *"В умовах війни персональна довіра стає критично важливим фактором. Немає часу на перевірку через тривалі бюрократичні процедури"*.

Експерти також відзначили, що для військових на керівних посадах характерна підвищена лояльність до вищого керівництва та нижчий рівень публічної комунікації, що впливає на загальну культуру управління в міністерстві.

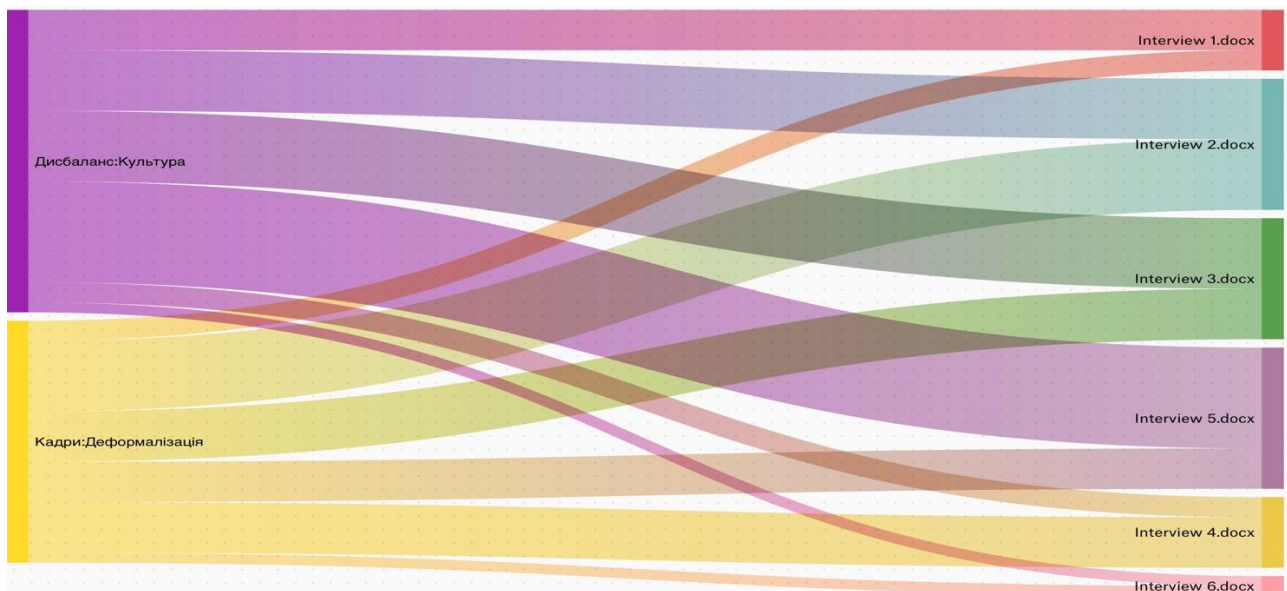
Кодування інтерв'ю експертів виявило значне зростання згадувань про деформалізацію кадрової політики та культурні дисбаланси протягом досліджуваного періоду (**Таблиця 3**). Кількісні показники демонструють тенденцію переходу від інституціоналізованих процедур до персоналізованих механізмів відбору.

Таблиця 3. Деформалізація кадрової політики та дисбаланс культури (перенесення військової культури): частота згадок за періодами.			
	Час: До вторгнення	Час: Перша Фаза Війни	Час: Друга Фаза Війни
Кадри: деформалізація	1	12	15
Дисбаланс: Культура	0	10	12

Примітка: власні розрахунки на основі проведених інтерв'ю.

Як показує таблиця, проблематика деформалізації кадрової політики практично не піднімалась експертами в контексті довоєнного періоду (лише 1 згадка), проте різко актуалізувалась у першій фазі війни (12 згадок) і продовжила зростати в другій фазі (15 згадок). Паралельно розвивалась тема культурного дисбалансу – від повної відсутності згадок у довоєнний період до 10 згадок у першій фазі та 12 згадок у другій фазі війни. Ця тенденція свідчить про системне посилення проблематики, пов'язаної з військовою культурою управління та її впливом на МОУ.

Окрім того, ці тенденції підтверджує і санкі-діаграма на основі кодування інтерв'ю експертів (**Ілюстрація 2**).



Ілюстрація 2. Деформалізація призначень високопосадовців в МОУ та дисбаланс культури (перенесення військової культури): частота згадок респондентами. Створена за допомогою програми Atlas.ti на основі кодів з текстів інтерв'ю

Найбільше згадок щодо цієї проблематики зробили респонденти 1, 4 та 5. При цьому, представники з досвідом роботи в державних структурах (респонденти 1 та 4) частіше піднімали питання деформалізації кадрової політики, а респонденти з аналітичного середовища (респондент 5, 3) більше акцентували увагу на культурних відмінностях між цивільними та військовими. Зокрема, респондент 5 зазначив: *"Військові звикли до чіткої вертикалі, де накази не обговорюються, а виконуються. Цивільне управління більш горизонтальне, з елементами дискусії та досягнення консенсусу"*. А Респондент 3 наголосив: *"Військові та цивільні по-різному оцінюють ризики. Цивільний менеджмент більш схильний до експериментів та інновацій, військовий – до перевірених рішень"*.

Теоретичне очікування 3: Функціональна деформація компетенцій та повноважень

Аналіз внутрішніх наказів МОУ виявив суттєві проблеми в розподілі повноважень. Наказ МОУ №46 від 2023 року продемонстрував значні недоліки в розподілі повноважень, відповідальності та підзвітності, а також порушення фундаментального принципу розподілу формування та реалізації політики. Подальший аналіз Наказу МОУ №499 від 23.07.2024 підтвердив ці тенденції, встановивши невідповідність розподілу повноважень функціональному підходу, дублювання функцій та розмитість відповідальності між різними посадовцями та структурними підрозділами. У ході дослідження виявлено дисбаланс між законодавчим рівнем та рівнем відомих наказів – якщо на законодавчому рівні зберігаються базові принципи цивільного контролю, то на рівні наказів МО існують суттєві проблеми з їх практичною імплементацією, що створює підґрунтя для функціональної деформації всієї системи.

Аналіз розподілу функціональних обов'язків демонструє системну трансформацію розподілу повноважень. Спостерігається консолідація ключових управлінських функцій у військових керівників, особливо у сферах, які традиційно

належали до компетенції цивільного керівництва. Відбувається зміщення фокусу з довгострокового стратегічного планування на більш короткострокове оперативне планування, що відповідає логіці воєнного часу, але суперечить принципам демократичного цивільного контролю. Аналіз функціональних обов'язків також показує, що цивільні заступники міністра сконцентрувались переважно на напрямках євроінтеграції та цифровізації, тоді як військові керівники отримали домінуючу роль у питаннях воєнної політики, людського капіталу, мобілізації, озброєння та, що особливо важливо, стратегічного планування. Така функціональна реконфігурація порушує класичний розподіл відповідальності, де цивільні формують політику, а військові її виконують.

На основі експертних інтерв'ю, окрім того, можна спробувати окреслити оптимальний функціональний розподіл компетенцій між цивільними та військовими складовими МОУ. До цивільних функцій експерти віднесли формування оборонної політики, стратегічне планування, міжнародне співробітництво, європейську та євроатлантичну інтеграцію та бюджетування. До функцій, які потребують військової експертизи, належать військово-технічна експертиза, планування застосування військ та розвиток військових спроможностей. Як влучно зазначив Респондент 1: "Баланс стовідсотково має бути, тобто очолювати Міністерство мають цивільні особи, але Міністерство повинно мати і військову експертизу".

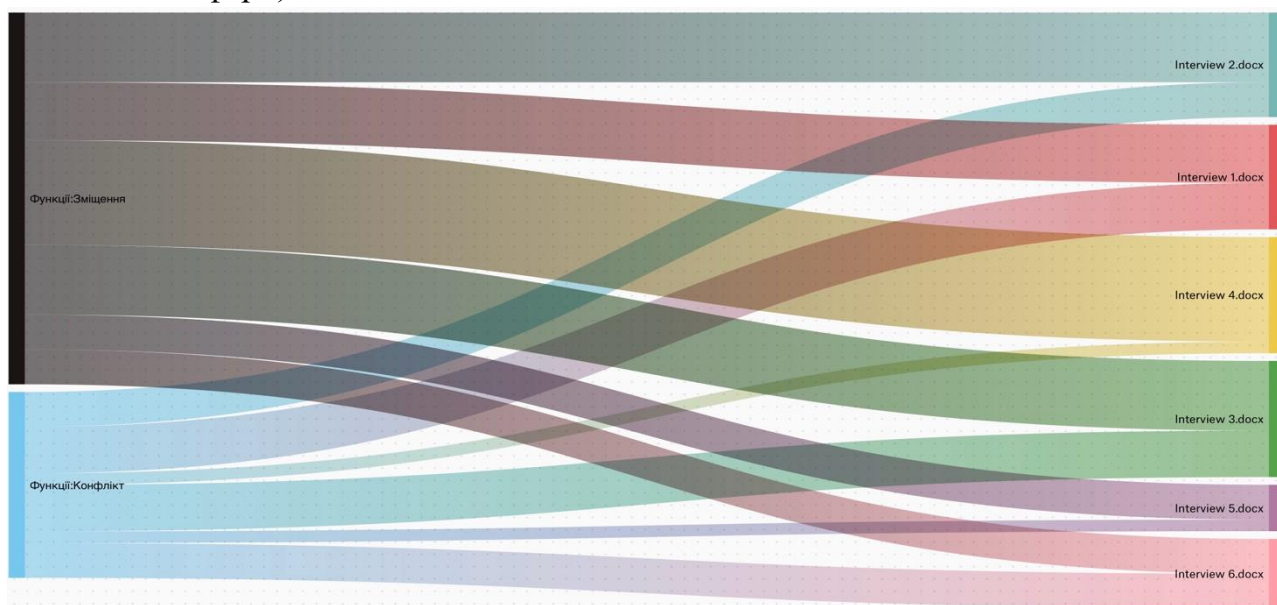
Експерти одностайно відзначили негативні наслідки порушення цього функціонального балансу в умовах війни. Серед них – зниження рівня комунікації з міжнародними партнерами, зменшення прозорості прийняття рішень та ослаблення парламентського контролю. На думку Респондента 3: "Нові заступники менш відкриті для спілкування з пресою, міжнародними організаціями, громадським сектором". Така функціональна деформація не лише змінює внутрішні процеси міністерства, але й впливає на його взаємодію із зовнішніми стейкхолдерами, що може мати довгострокові наслідки для демократичного цивільного контролю.

Кількісний аналіз згадувань функціональних змін (**Таблиця 4**) переконливо свідчить про наростаючу тенденцію до зміщення функцій формування політики від цивільних до військових, а також виникнення конфліктів повноважень, ознак конкуренції між оборонним відомством та Генеральним Штабом ЗСУ.

Таблиця 4. Функціональна деформація компетенцій та конфлікт повноважень: частота згадок за періодами.			
	Час: До вторгнення	Час: Перша Фаза Війни	Час: Друга Фаза Війни
Функції: Зміщення	0	15	22
Функції: Конфлікт	0	9	12

Санкі-діаграма (**Ілюстрація 3**) демонструє згадки функціональних змін і пов'язаних з цим проблем в експертних інтерв'ю. Найбільше про функціональне зміщення щодо оборонної політики та стратегічного планування, а також інших ключових функцій, які традиційно мають бути за цивільними, зробили респонденти 2 та 4 (особи, що мають практичний досвід роботи в МОУ), а питання конфлікту

повноважень найактивніше виникали у відповідях респондентів 3 та 5 (експертів з аналітичної сфери).



Ілюстрація 3. Функціональна деформація компетенцій та конфлікт повноважень: частота згадок респондентами. Створена за допомогою програми Atlas.ti на основі кодів з текстів інтерв'ю

Респондент 4, зокрема, відзначив: *"Зараз військові не лише виконують політику, але й значною мірою її формують, особливо у сферах, де потрібна спеціалізована експертиза"*. А відповідно Респондент 3 зауважив: *"Ми бачимо ситуації, коли одні й ті самі питання паралельно вирішуються і в Міністерстві, і в Генштабі, що створює неефективність і плутанину"*.

Виявлені тенденції переконливо підтверджують наявність певної функціональної деформації компетенцій та повноважень в оборонному відомстві, через яку традиційні цивільні функції (формування політики, стратегічне планування) поступово переходять до військового компоненту. Цей процес безпосередньо послаблює інституційні механізми демократичного цивільного контролю та створює ризики для післявоєнного відновлення належного балансу функціонального розподілу.

ВИСНОВКИ/ДИСКУСІЯ

Порівняльний аналіз результатів нормативно-правового аналізу та експертних інтерв'ю дозволяє сформулювати комплексне розуміння трансформації демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення. Спільні висновки, отримані різними методами, дають підстави стверджувати про значні системні зміни в цивільно-військових відносинах.

Основний висновок – результати дослідження підтверджують усі три теоретичні очікування, сформульовані на початку роботи.

Результати дослідження підтверджують перше теоретичне очікування, що повномасштабна війна спричиняє структурно-кадрові трансформації, що призводять до дисбалансу в реалізації принципу демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони, причому трансформація відбулася саме в напрямку "мілітаризації" структури міністерства, як передбачалося теоріями Деша, Коена та Едмундса. Емпіричні дані демонструють чітку тенденцію до поступового збільшення кількості військовослужбовців на керівних посадах МОУ: частка військових серед заступників міністра зросла з 0% у довоєнний період до 14% у першій фазі війни, а потім до 37% у другій фазі війни. На квітень 2025 року з 7 діючих заступників Міністра оборони 5 є військовими і лише 2 залишаються цивільними, що становить співвідношення 71,4% військових до 28,6% цивільних. Така динаміка повністю відповідає теорії Майкла Деша щодо трансформації механізмів цивільного контролю в умовах екзистенційної зовнішньої загрози, коли військова ефективність стає пріоритетом над демократичними механізмами контролю.

Дослідження виявило суттєві зміни в нормативно-правовій базі, що регулює призначення на керівні посади в МОУ. Послідовне прийняття указів Президента (№76/2023 від 13.02.2023, №677/2023 від 04.10.2023 та №73/2025 від 06.02.2025) поступово розширювало можливості призначення військовослужбовців на цивільні посади – спочатку лише на посаду Першого заступника міністра, потім на інші посади заступників, врешті збільшивши їхню кількість з 1 до 4. Показово, що наразі фактична кількість військових заступників (5) вже перевищує навіть останню встановлену указом межу (4), що свідчить про посилення тенденції до мілітаризації.

Друге теоретичне очікування, що повномасштабна війна призводить до деформалізації кадрової політики міністерства оборони – з переходом від інституціоналізованих процедур до персоналізованих механізмів відбору, що ґрунтуються на довірі та лояльності також знайшло своє підтвердження. Аналіз практики призначень та експертні оцінки переконливо демонструють зміщення акцентів з інституціоналізованих процедур добору на підбір кадрів за принципами особистої довіри та професійної лояльності. Як зазначив один з експертів: "Якщо заступником призначена людина з галузі озброєння, то далі йде вертикаль призначень також з галузі озброєння". Інший експерт підкреслив: "Зараз немає часу на формальні процедури. Важливіше взяти людину, яку ти знаєш і якій довіряєш". Ці спостереження повністю узгоджуються з теорією Дебори Авант щодо домінування індивідуальних

практик, базованих на особистій довірі, над інституційними механізмами контролю в умовах війни.

Особливо важливим аспектом деформалізації кадрової політики є виявлена в ході дослідження відсутність чітко закріплених функціональних обов'язків для більшості посад заступників міністра. Фактично, лише три посади (перший заступник міністра оборони, заступник з європейської інтеграції та заступник з цифровізації) мають чітко визначені сфери відповідальності. Для решти посад спостерігається ситуація, коли не люди підбираються під визначені функції, а функції та завдання розподіляються під конкретних призначених осіб. Це призводить до низької інституційної спадковості процесів, коли зі зміною посадової особи відбувається перерозподіл і часто дроблення функцій, що раніше були сконцентровані в межах одного напрямку. Окрім того призначення часто відбуваються за фактором лояльності чи приналежності до певної спільної професійної категорії, а не необхідних компетенцій для виконання тієї чи іншої посади. Зокрема, як зазначив один з респондентів: "Проблема не в тому, що вони військові, проблема в тому, що вони не відповідають базовим вимогам для високопосадовців стосовно їх досвіду в різних сферах, якими вони повинні керувати".

Третє теоретичне очікування, що повномасштабна війна призводить до функціональної деформації компетенцій та повноважень в оборонному відомстві, через яку традиційні цивільні функції (формування політики, стратегічне планування) поступово переходять до військового компоненту, що послаблює інституційні механізми демократичного цивільного контролю підтверджується аналізом внутрішніх наказів МОУ та експертними оцінками. Наказ МОУ №46 від 2023 року та Наказ МОУ №499 від 23.07.2024 виявили значні недоліки в розподілі повноважень, дублювання функцій, розмитість відповідальності та порушення фундаментального принципу розподілу формування та реалізації політики. Спостерігається консолідація ключових управлінських функцій у військових керівників, особливо у сферах, які традиційно належали до компетенції цивільного керівництва, таких як стратегічне планування.

Аналіз функціональних обов'язків показує, що цивільні заступники міністра сконцентрувались переважно на напрямках євроінтеграції та цифровізації, тоді як військові керівники отримали домінуючу роль у питаннях воєнної політики, мобілізації, озброєння та стратегічного планування. Така функціональна реконфігурація порушує класичний розподіл відповідальності, де цивільні формують політику, а військові її виконують, що відповідає теоріям Хантінгтона та Бланда про порушення балансу функцій в кризових умовах, коли експертиза військових починає домінувати у формуванні політики. Така тенденція до певного розмивання меж між функціями МО (формування політики) та ЗСУ (її реалізація), може мати негативні наслідки. Зокрема, за словами одного з респондентів: "Може виникнути конкуренція між Міноборони й Генеральним штабом у виконанні завдань, і Міністерство оборони перестане виконувати завдання з вироблення політики і перейде до керівництва військами".

Окрім вищезазначених висновків в рамках теоретичних очікувань, дослідження дозволило виявити низку системних особливостей трансформації демократичного цивільного контролю в умовах повномасштабної війни, що виходять за межі спочатку сформульованих теоретичних очікувань.

По-перше, виявлено формування специфічної "гібридної" моделі цивільно-військових відносин, що поєднує елементи класичної західної моделі демократичного цивільного контролю (збереження цивільного міністра оборони, наявність деяких цивільних заступників (наприклад, з питань євроінтеграції та цифровізації) з адаптивними елементами кризового управління (військові на ключових посадах з формування політики, перерозподіл повноважень відповідно до поточних потреб). Цю модель можна охарактеризувати як своєрідний «адаптивний конкорданс» у цивільно-військових відносинах. Це не повністю співвідноситься з оригінальною теорією згоди Шифф у стабільному погодженні між політичними елітами, військовими та суспільством, а відображає більш гнучну адаптацію цього консенсусу в умовах повномасштабної війни. Хоча формально такі зміни мають тимчасовий характер, фактично вони формують нову інституційну культуру, що може зберігатися і після скасування воєнного стану.

По-друге, виявлено значний розрив між формальною (нормативною) та фактичною (практичною) реалізацією принципу демократичного цивільного контролю. На законодавчому рівні зберігаються базові принципи цивільного контролю, а більшість змін мають тимчасовий характер, обмежений періодом дії воєнного стану. Проте на практичному рівні відбуваються глибинні структурні та функціональні трансформації, що можуть мати довгострокові наслідки для інституційної спроможності оборонного відомства.

По-третє, фіксується дисфункціональний перерозподіл компетенцій, який призводить не лише до зміни балансу цивільно-військових відносин, але й до загальної деформації системи управління. Відсутність чіткого функціонального розподілу посад заступників (окрім трьох зазначених вище), дроблення функцій між різними посадовцями та їх перерозподіл при кадрових змінах створюють ризики для послідовності, системності та інституційної спадковості в управлінні оборонним відомством. Особливої гостроти ця проблема набуває в умовах частих ротацій керівного складу, що спостерігаються з початку повномасштабного вторгнення.

Експерти і більшості солідарні в оцінці негативних наслідків таких трансформацій для зовнішніх комунікацій міністерства. Як зазначив один з респондентів: *"Нові заступники менш відкриті для спілкування з пресою, міжнародними організаціями, громадським сектором"*. Знижується рівень прозорості, послаблюється парламентський контроль, що може мати негативні наслідки для міжнародної співпраці та допомоги Україні.

Порівняння поточної моделі демократичного цивільного контролю в МОУ України зі стандартами НАТО та ЄС виявляє суттєві розбіжності. Як зазначив один з експертів: *"Такий баланс не відповідає практикам ні НАТО, ні Європейського Союзу"*.

Водночас думки експертів щодо доцільності таких відхилень від західних стандартів у поточних умовах є різними. Частина експертів вважає, що в умовах повномасштабної війни така адаптація системи демократичного цивільного контролю є виправданою. Однак інші експерти, зокрема з аналітичного середовища, висловлюють скептицизм щодо доцільності таких змін навіть в умовах війни, наголошуючи на можливих ризиках для довгострокового демократичного розвитку та майбутньої євроатлантичної інтеграції України.

Ще більше занепокоєння викликає прогноз щодо тривалості впроваджених змін. Хоча на нормативному рівні більшість змін має тимчасовий характер, прив'язаний до періоду дії воєнного стану, експерти висловлюють обґрунтовані сумніви щодо можливості швидкого повернення до класичної моделі цивільного контролю після його завершення. Формування нової інституційної культури, закріплення певних управлінських практик та потенційна інерція системи можуть суттєво ускладнити відновлення повноцінного демократичного цивільного контролю в післявоєнний період.

Ключовою проблемою є не сам факт тимчасового посилення військового впливу в умовах екзистенційної загрози, а потенційні довгострокові наслідки цих змін для демократичної стабільності. І тут важливу роль відіграє стабільність демократичних інститутів для забезпечення реверсивності процесів мілітаризації.

Історичний досвід демонструє неоднозначність таких процесів. Показовим прикладом є Франція періоду Другої світової війни та післявоєнного відновлення. Генерал Шарль де Голль, очоливши рух Опору та Тимчасовий уряд, фактично концентрував у своїх руках надзвичайні повноваження, що виходили за межі традиційного цивільного контролю (Jackson, 2018). Проте стабільність французьких демократичних традицій дозволила відновити нормальне функціонування республіканських інституцій після війни. Водночас, Алжирська криза 1958 року продемонструвала крихкість цього балансу, коли "путч чотирьох генералів" 1961 року ледь не призвів до військового перевороту (Horne, 2006).

Для України це питання є особливо критичним з огляду на відносно короткий досвід демократичного розвитку та слабкість деяких демократичних інституцій. Виявлена тенденція до формування військово-цивільних мереж впливу, деформалізації кадрової політики та функціонального зсуву повноважень може створити передумови для того, що Файнер називав "преторіанськими тенденціями" - коли військові починають сприймати себе як природних керівників держави.

Результати дослідження демонструють діалектичне протиріччя між необхідністю адаптації системи управління оборонним сектором до умов війни та важливістю збереження базових принципів демократичного урядування. Розв'язання цього протиріччя потребує комплексного підходу, що враховував би як поточні безпекові виклики, так і довгострокові цілі демократичного розвитку та євроатлантичної інтеграції України.

Звичайно, проведене дослідження має *низку методологічних обмежень*, які необхідно враховувати при інтерпретації результатів. По-перше, дослідження

здійснювалося в умовах діючого воєнного стану, що суттєво обмежує доступ до деяких документів. По-друге, фокус дослідження було зосереджено виключно на вищому керівництві Міністерства оборони без детального аналізу нижчих рівнів управління. Третім обмеженням є відносно обмежена вибірка та кількість респондентів, що може не повною мірою відображати весь спектр існуючих поглядів та оцінок. Однак цей обсяг, фактично, обумовлений кількома об'єктивними факторами. Зокрема, складністю пошуку експертів із відповідною кваліфікацією та досвідом у сфері цивільно-військових відносин в умовах воєнного стану через завантаженість, міркування безпеки чи конфіденційності. А також наявність насиченості або сатурації даних, тобто схожих і повторюваних оцінок та висновків.

З огляду на вищезазначені обмеження та враховуючи попередні результати дослідження, можна виокремити декілька *перспективних напрямів роботи у контексті цивільно-військових відносин*. Зокрема, це може бути комплексне дослідження різних складових демократичного цивільного контролю в умовах воєнного стану. Важливим є окремий поглиблений аналіз особливостей парламентського контролю, президентського нагляду та механізмів громадського контролю над сектором безпеки і оборони, особливо під час дії правового режиму воєнного стану. Важливо простежити трансформацію кожного з цих інституційних механізмів та їхню спроможність забезпечувати ефективне управління та підзвітність військової сфери для можливості комплексної оцінки системи демократичного цивільного контролю в цілому.

Другим перспективним напрямом може бути аналіз довгострокових наслідків трансформації цивільно-військових відносин для демократичного розвитку України. Дослідження може бути спрямоване на вивчення потенційних ризиків мілітаризації державного управління та вироблення механізмів збереження демократичних інституцій.

Окремим не менш важливим і цікавим напрямом може бути також розробка адаптованої моделі демократичного цивільного контролю, яка б враховувала специфіку тривалої війни, але незмінно зберігала демократичні принципи.

ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ

На основі проведеного дослідження я можу сформулювати низку практичних рекомендацій, які охоплюють законодавчі, інституційні та практичні аспекти цивільно-військових відносин.

Враховуючи виявлену проблему переважання військового компоненту у керівництві МОУ та потенційні ризики для демократичної стабільності, пропоновані рекомендації спрямовані на забезпечення можливості повернення до класичної моделі демократичного цивільного контролю після завершення війни.

Першочерговим пріоритетом має бути недопущення інституціоналізації поточних відхилень від демократичних норм.

Перший напрямок передбачає комплексне вдосконалення законодавчої бази. Зокрема, доцільно було б чітко врегулювати питання кадрових призначень під час особливого періоду задля уникнення подвійного тлумачення та правових колізій. Окрім того, важливим може бути запровадження так званого "періоду охолодження" (cooldown period), тобто законодавче закріплення вимоги перебування у цивільному статусі протягом 3-5 років для військових перед призначенням на керівні цивільні посади. Додатково рекомендується законодавчо закріпити чітке розмежування функцій між цивільним і військовим керівництвом у секторі безпеки і оборони для збереження ефективної та оперативної керованості оборонного відомства навіть в кризові періоди. Важливо також закріпити чітку структуру посад заступників міністра оборони з визначеними сферами відповідальності, задля забезпечення системності в управлінні оборонним відомством.

Критично важливими є темпоральні обмеження - законодавче закріплення чіткого зв'язку всіх відхилень від принципу цивільності керівництва МОУ з періодом дії воєнного стану з автоматичним припиненням їхньої дії після його скасування, а також механізми автоматичного повернення - розробку процедур, що автоматично відновлюють демократичні норми після припинення воєнного стану без необхідності додаткових законодавчих актів.

Інституційний блок рекомендацій я хотіла б спрямувати на вдосконалення кадрового потенціалу та механізмів управління. Зокрема, важливим є формування корпусу цивільних фахівців у сфері оборони через спеціальні програми навчання та підвищення кваліфікації. Цей напрямок доцільно реалізовувати як на державному рівні, так і у співпраці з міжнародними партнерами, зокрема в рамках програм НАТО. Окрім того, вкрай доцільним є розвиток механізмів залучення військової експертизи без необхідності призначення військових на керівні посади, зокрема через створення системи військових радників та спеціалізованих комітетів. Окремо наголошується на впровадженні прозорої системи конкурсного відбору на посади заступників міністра, яка базуватиметься на компетенціях, а не на особистих зв'язках.

Практичний вимір рекомендацій спрямований на розробку стратегічних підходів до цивільно-військової взаємодії. Зокрема, враховуючи можливі ризики стагнації змін після закінчення воєнного стану, пропонується розробка дорожньої карти повернення до класичної моделі демократичного цивільного контролю, яка є однією з передумов

вступу України до ЄС та НАТО, після завершення воєнного стану. Доцільним також є посилення інших механізмів демократичного цивільного контролю, зокрема надважливим є посилення парламентського контролю над сектором безпеки і оборони, що включає відновлення регулярних звітів міністра перед парламентом, а також інших інструментів. Принципово важливим є розвиток культури взаємодії між цивільними та військовими, як влучно зазначив один з респондентів: "Ці дві сфери повинні навчитися розуміти і дослухатись одна до одної". Важливо продовжувати розвивати механізми залучення громадянського суспільства до формування та моніторингу оборонної політики.

Необхідними є також моніторинг реверсивності – створення незалежних механізмів моніторингу процесу повернення до демократичних норм після війни з залученням міжнародних партнерів та громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Avant, D. (2005). *The market for force: The consequences of privatizing security*. Cambridge University Press.
- Baker, D.-P. (2007, February 10). Agency theory. ACCORD. <https://www.accord.org.za/ajcr-issues/agency-theory/>
- Barany, Z. (2012). *The soldier and the changing state: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton University Press.
- Bland, D. (1999). A unified theory of civil-military relations. *Armed Forces & Society*, 26(1), 7-26. <https://doi.org/10.1177/0095327X9902600102>
- Brand, S. (2019). *Killing for the Republic: Citizen-Soldiers and the Roman Way of War*. Johns Hopkins University Press.
- Brooks, R. (2020). Civil-military relations in the United States. In A. Croissant & D. Kuehn (Eds.), *The Oxford handbook of civil-military relations*. Oxford University Press.
- Bruneau, T. C., & Goetze, R. B. (2006). Ministries of Defense and Democratic Control. In T. C. Bruneau & S. D. Tollefson (Eds.), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (pp. 71–98). University of Texas Press.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage Publications.
- Clausewith, C. (1909). On War. <https://www.icct.nl/sites/default/files/import/publication/On-War.pdf>
- Croissant, A., Kuehn, D. (2017). Reforming Civil-Military Relations in New Democracies. *Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53189-2>
- Croissant, A., Kuehn, D., & Pion-Berlin, D. (Eds.). (2024). *Research handbook on civil–military relations*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800889842>
- Croissant, A., Kuehn, D., Chambers, P., Volkel, P., & Wolf, S. O. (2011). Theorizing civilian control of the military in emerging democracies: agency, structure and institutional change. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. <https://doi.org/10.1007/s12286-011-0101-6>
- Croissant, A., Kuehn, D., Chambers, Wolf, P. W., & S. O. (2011). Conceptualising civil-military relations in emerging democracies. *European Political Science*, 10(2), 137–145. <https://doi.org/10.1057/eps.2011.2>
- Dahl, R. A. (1998). On Democracy. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18zhcs4>
- Davenport, B. A. (1995). Civil-Military Relations in the Post-Soviet State: "Loose Coupling" Uncoupled? *Armed Forces & Society*, 21(2), 175-194. <https://doi.org/10.1177/0095327X9502100202>
- Desch, M. C. (2001). *Civilian control of the military: The changing security environment*. Johns Hopkins University Press.
- Деро.ua. (2021, 23 липня). Миронюк, Старобінський та Халімон: Ким були звільнені заступники міністра оборони. <https://www.depo.ua/ukr/war/mironyuk->

- Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0009>
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Macmillan.
- Drogula, F. K. (2015). *Commanders and command in the Roman Republic and early Empire*. University of North Carolina Press.
- Edmunds, T. (2014). Complexity, strategy and the national interest. *International Affairs*, 90(3), 525-539. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12128>
- Embassy of Ukraine in the Kingdom of Saudi Arabia. (n.d.). Анатолій Петренко. <https://saudiarabia.mfa.gov.ua/persons/anatolii-petrenko>
- Embassy of Ukraine in the Republic of India. (n.d.). Олександр Поліщук. <https://india.mfa.gov.ua/persons/oleksandr-polishchuk>
- Fakty ICTV. (2023, 5 жовтня). Станіслав Гайдер став заступником міністра оборони: що відомо про чиновника. <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/polituka/20231005-stanislav-gajder-stav-zastupnykom-ministra-oborony-shho-vidomo-pro-chynovnyka/>
- Feaver, P. (2003). *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Harvard University Press.
- Finer, S. E. (1962). *The man on horseback: The role of the military in politics*. Pall Mall Press.
- Glascott, J. A. (2017, November 12). The Trinity and the Law of War. The Strategy Bridge. <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/11/12/the-trinity-and-the-law-of-war>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company.
- Goldsworthy, A. (2006). *Caesar: Life of a colossus*. Yale University Press.
- Gruen, E. S. (1995). *The last generation of the Roman Republic*. University of California Press.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2006). The Federalist Papers. Retrieved from <https://gotoquality.org.ua/TheFederalist.html#8> (Original work published 1788)
- Horne, A. (2006). *A savage war of peace: Algeria 1954-1962*. New York Review Books. (Original work published 1977)
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Vintage Books.
- Huntington, S. P. (1995). Reforming Civil-Military Relations. *Journal of Democracy*, 6(4), 9–17. <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0067>
- Jackson, J. (2018). *A certain idea of France: The life of Charles de Gaulle*. Harvard University Press.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Free Press.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.

LB.ua. (н.д.). Маляр Ганна Василівна. https://lb.ua/file/person/5216_malyar_ganna_vasilivna.html

LB.ua. (н.д.). Павлюк Олександр Олексійович. https://lb.ua/file/person/5204_pavlyuk_oleksandr_oleksiyovich.html

LIGA.net. (н.д.). Калмикова Наталія. <https://file.liga.net/ua/persons/kalmykova-natalya>

Military Portal. (2011). Повітряні сили Збройних Сил України [Архівовано 11 жовтня 2011]. <https://web.archive.org/web/20111011114659/http://mil.in.ua/povitryani-syly/povitryani-syly-zbroynych-syl-ukrayiny>

Mukherjee A., Pion-Berlin D. (2022). The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defence ministries. *Journal of Strategic Studies*. <https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2127094>

MY.UA. (б. д.). Дмитро Кліменков. <https://my.ua/uk/persons/dmitro-klimenkov>

MY.UA. (н.д.). Гере Юлій Павлович. <https://my.ua/uk/persons/iulii-gere>

MY.UA. (н.д.). Олександр Носов. <https://my.ua/uk/persons/oleksandr-nosov>

MY.UA. (н.д.). Шарапов Денис Олександрович. <https://my.ua/uk/persons/denis-sharapov>

MY.UA. (н.д.-а). Шаповалов В'ячеслав. <https://my.ua/uk/persons/shapovalov-viacheslav>

MY.UA. (н.д.-б). Ростислав Замлинський. <https://my.ua/uk/persons/rostislav-zamlinskii-1>

Nova.net.ua. (2021, 19 червня). Бізнесмен, власник охоронних фірм, пов'язаних з Нашою Рябою, став заступником міністра оборони України. <https://nova.net.ua/biznesmen-vlasnyk-okhoronnykh-firm-pov-iazanykh-z-nashoiu-riaboii-stav-zastupnykom-ministra-oborony-ukrainy/>

NV.ua. (2023, 14 лютого). Павлюк, Дейнега, Шевченко: біографія і кар'єра — що відомо про нових заступників Резнікова. <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/pavlyuk-deynega-shevchenko-biografiya-i-kar-yera-shcho-vidomo-pro-novih-zastupnikiv-reznikova-50304118.html>

OSCE. (1994). Code of conduct on politico-military aspects of security. <https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/41355.pdf>

Pion-Berlin, D. (2009). Defense organization and civil-military relations in Latin America. *Armed Forces & Society*, 35(3), 562-586. <https://doi.org/10.1177/0095327X08322565>

Schiff, R. L. (2009). *The military and domestic politics: A concordance theory of civil-military relations*. Routledge.

Seawright, J., Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. <http://www.stevendroper.com/CaseSelection.pdf>

StopCor. (н.д.). Джигір Юрій Анатолійович. <https://www.stopcor.org/ukr/dossier-person/person-dzhigir-yurij-anatolijovich.html>

Waters, T., Waters, D. (2015). Politics as Vocation. In: Waters, T., Waters, D. (eds) Weber's Rationalism and Modern Society. Palgrave Macmillan, New York. https://doi.org/10.1057/9781137365866_7

Бабель. (2023, 14 лютого). Кабмін призначив першим заступником міністра оборони генерала Павлюка. <https://babel.ua/news/90508-kabmin-priznachiv-pershim-zastupnikom-ministra-oboroni-general-pavlyuka-ta-shche-5-zastupnikiv-ochilnika-mvs>

Бехруз Х. (2023). Поняття війни у міжнародному праві: проблеми концептуалізації. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/132>

Бовен, Т., & Раєвський, В. (2022). Трансформації системи оборонного управління України в умовах повномасштабної війни. Вісник Національного університету оборони України, 67(3), 45–52.

Закон України (1992). Про національну безпеку України. Офіційний вебпортал парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

Закон України (1992). Про оборону України. Офіційний вебпортал парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

Закон України (2015). Про правовий режим воєнного стану. Офіційний вебпортал парламенту України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#doc_info

Кабінет Міністрів України. (2020). Про призначення Гере Ю.П. заступником Міністра оборони України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-2020-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2020). Про призначення Старобінського І.О. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/355-2020-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2020). Про призначення Халімона І.С. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2020-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про звільнення Гере Ю.П. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про звільнення Носова О.Г. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1491-2021-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про звільнення Старобінського І.О. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/806-2021-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про звільнення Халімона І.С. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-2021-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про призначення Гайдука О.В. <https://www.kmu.gov.ua/nras/pro-priznachennya-gajduka>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про призначення Маляр Г.В. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2021-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про призначення Носова О.Г. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/936-2021-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про призначення Петренка А.Г. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/942-2017-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2021). Про призначення Шаповалова В.В.
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-shapovalova>

Кабінет Міністрів України. (2022). Про призначення Гаврилова В.В.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-2022-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2022). Про призначення Замлинського Р.Т.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/46-2022-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2022). Про призначення Шарапова Д.О.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2022-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023). Про звільнення Гаврилова В.В.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023). Про звільнення Гайдуга О.В.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023). Про звільнення Джигиря Ю.А.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1080-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023). Про звільнення Замлинського Р.Т.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023). Про звільнення Шарапова Д.О.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/806-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023). Про призначення Шевченка А.В.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023а). Про призначення Гайдера С.М.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023а). Про призначення Джигиря Ю.А.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023а, 5 жовтня). Про призначення Гайдера С.М. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 884-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023b). Про призначення Кліменкова Д.О.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023b, 5 жовтня). Про призначення Кліменкова Д.О. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 885-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023c). Про призначення Половенка В.М.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1097-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2023c, 28 листопада). Про призначення Половенка В.М. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 1097-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1097-2023-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024). Про звільнення Джигиря Ю.А.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1080-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024а, 1 жовтня). Про звільнення Гайдера С.М. з посади заступника Міністра оборони України (Розпорядження № 927-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/927-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024b, 12 квітня). Про звільнення Половенка В.М. з посади заступника Міністра оборони України (Розпорядження № 332-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024c, 24 травня). Про призначення Балануци О.О. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 435-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024d, 12 жовтня). Про звільнення Балануци О.О. з посади заступника Міністра оборони України (Розпорядження № 978-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024e, 15 серпня). Про призначення Ключка А.О. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 619-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024f, 15 серпня). Про призначення Сергія О.П. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 620-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2024g, 25 листопада). Про звільнення Сергія О.П. з посади заступника Міністра оборони України (Розпорядження № 1092-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2024-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2025a, 20 січня). Про звільнення Кліменкова Д.О. з посади заступника Міністра оборони України (Розпорядження № 64-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64-2025-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2025b, 14 лютого). Про призначення Мойсюка Є.Г. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 89-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89-2025-p#Text>

Кабінет Міністрів України. (2025c, 14 лютого). Про призначення Чуркіна В.В. заступником Міністра оборони України (Розпорядження № 88-р). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2025-p#Text>

Кузьменко, Л. (2022). Процедури призначення на державні посади в секторі безпеки і оборони України в умовах воєнного стану. Науковий вісник публічного та приватного права, 4, 112–119.

Мілітарний. (2022, 26 січня). Заступником міністра оборони призначено Володимира Гаврилова. <https://military.com/uk/news/zastupnykom-ministra-oborony-pryznacheno-volodymyra-gavrylova/>

Мілітарний. (2023, 1 грудня). Кабмін призначив полковника Віталія Половенка заступником міністра оборони. <https://military.com/uk/news/kabmin-pryznachyv-polkovnyka-vitaliya-polovenka-zastupnykom-ministra-oborony/>

Міністерство оборони України. (2014, 15 вересня). Розпорядженням уряду Івана Руснака призначено першим заступником міністра оборони України. <https://web.archive.org/web/20141222044136/http://www.mil.gov.ua/news/2014/09/15/rozporядzhennyam-uryadu-ivana-rusnaka-pryznacheno-pershim-zastupnykom-ministra-oboroni-ukraini/>

Міністерство оборони України. (2021). Підсумковий звіт «Огляд системи оборонного менеджменту».

Міністерство оборони України. (2024, 17 травня). Заступником міністра оборони з питань європейської інтеграції призначено Олександра Балануцу. <https://mod.gov.ua/news/zastupnikom-ministra-oboroni-z-pitan-mizhnarodnoi-politiki-priznacheno-oleksandra-balanuczu>

Міністерство оборони України. (2024, 5 липня). Заступником міністра оборони України призначено Олександра Сергія. <https://www.mil.gov.ua/news/2024/07/05/zastupnikom-ministra-oboroni-ukraini-priznacheno-sergiya>

Міністерство оборони України. (2024а, 11 жовтня). Бригадного генерала юстиції Сергія Мельника призначено заступником Міністра оборони України. <https://mod.gov.ua/news/brigadnogo-general-a-yusticziyi-sergiya-melnika-priznacheno-zastupnikom-ministra-oboroni-ukrayini>

Міністерство оборони України. (2024b, 11 жовтня). Сергія Боєва призначено заступником Міністра оборони України з питань європейської інтеграції. <https://mod.gov.ua/news/sergiya-boyeva-priznacheno-zastupnikom-ministra-oboroni-ukrayini-z-pitan-yeuropejskoji-integracziyi>

Міністерство оборони України. (н.д.). Заступник Міністра оборони Катерина Черногоренко. <https://mod.gov.ua/pro-nas/kerivnicztvo-ministerstva-oboroni-ukrayini/chernogorenko-katerina>

Міністерство оборони України. (н.д.-а). Заступник Міністра оборони України Анатолій Ключко. <https://mod.gov.ua/pro-nas/kerivnicztvo-ministerstva-oboroni-ukrayini/brigadni-j-general-klochko-anatolij>

Міністерство оборони України. (н.д.-b). Заступник Міністра оборони Євген Мойсюк. <https://mod.gov.ua/pro-nas/kerivnicztvo-ministerstva-oboroni-ukrayini/yevgen-mojsyuk>

Міністерство оборони України. (н.д.-c). Заступник Міністра оборони Валерій Чуркін. <https://mod.gov.ua/pro-nas/kerivnicztvo-ministerstva-oboroni-ukrayini/valerij-churkin>

Міністерство оборони України. (н.д.-d). Нікіта Нікітенко. <https://mod.gov.ua/pro-nas/kerivnicztvo-ministerstva-oboroni-ukrayini/nikitenko-nikita>

Переверзєв, А. (2023, 25 лютого). Чому важливо відновити демократичний та цивільний контроль над ЗСУ. Українська правда. <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/02/25/7390978/>

РБК-Україна. (2024, 10 лютого). Павлюка звільнили з Міноборони. <https://www.rbc.ua/rus/news/pavlyuka-zvilnili-minoboroni-vin-perehodit-1707559640.html>

Україна молода. (2021, 23 липня). Зміни у Міноборони: кого звільнили і хто залишився. <https://umoloda.kyiv.ua/number/0/180/172723>

Христинченко, Н. П., & Ковалів, М. В. (2023). Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях

сьогодення. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, 8, 1-13. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-13>

Шарапов, Д. (2022, 2 серпня). Головне завдання – збільшувати обсяги постачання зброї в Україні. З ним ми прокидаємося та засинаємо. LB.ua. https://lb.ua/news/2022/08/02/524987_denis_sharapov_golovne_zavdannya-.html

Опитувальник для інтерв'ю

Блок 1: Досвід респондента

1. Коротко розкажіть про ваш професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.
2. Наскільки тісно ви слідкуєте за кадровими змінами у Міністерстві оборони з 2021 року?
3. Чи мали ви безпосередній досвід роботи/взаємодії з Міністерством оборони до та/або під час повномасштабного вторгнення?

Блок 2: Правова рамка

4. Що Ви розумієте під демократичним цивільним контролем в Міністерстві оборони України? На Вашу думку, чи змінюється його реалізація під час війни (повномасштабного вторгнення)?
5. Відповідно до Закону України "Про національну безпеку України"(2018) є законодавча вимога призначення Міністра оборони та заступників Міністра з цивільних осіб. При цьому, після початку повномасштабного вторгнення і введення правового режиму воєнного стану з'явився прецедент призначення військових на посади заступників міністра оборони відповідним Указом Президента. Як Ви вважаєте такі зміни це вимога часу, зміна балансу військово-цивільних відносин чи щось інше?
6. Як загалом такі зміни впливають на здійснення демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України?

Блок 3: Аналіз кадрових змін

7. Як би ви охарактеризували зміни у кадровій політиці Міністерства оборони щодо призначення вищих високопосадовців, зокрема заступників міністра, в три періоди:
 - До повномасштабного вторгнення (2021 - лютий 2022)
 - Від початку повномасштабного вторгнення до орієнтовного завершення контрнаступу (лютий 2022 - вересень 2023)
 - Період після контрнаступу (жовтень 2023 – сьогодення 2025)

8. Які ключові призначення Ви вважаєте найбільш показовими (позитивними, негативними) з точки зору трансформації принципу демократичного цивільного контролю? Чому?

9. Наскільки професійний бекграунд (цивільний чи військовий) заступників міністра впливає на якість прийняття рішень у різних сферах відповідальності міністерства?

10. Чи спостерігаєте ви відмінності у підходах до управління між цивільними та військовими заступниками міністра? Якщо так, у чому вони проявляються?

Блок 4: Функціональний вимір

11. Як змінився розподіл функціональних повноважень між цивільними та військовими заступниками міністра з початку повномасштабного вторгнення?

12. Які конкретні приклади посилення або послаблення демократичного цивільного контролю Ви можете навести за останні три роки?

13. Як кадрові зміни вплинули на якість комунікації міністерства з громадянським суспільством та міжнародними партнерами?

Блок 5: Порівняльна перспектива та рекомендації

14. Наскільки поточна ситуація з балансом цивільно-військових відносин у керівництві Міноборони відповідає практикам країн НАТО?

15. Який оптимальний баланс між цивільними та військовими у керівництві Міноборони Ви вважаєте доцільним в умовах війни (повномасштабного вторгнення)?

16. Які функції міністерства, на Вашу думку, мають безумовно залишатися під цивільним контролем навіть в умовах воєнного стану?

Завершення

18. Чи є щось важливе щодо трансформації цивільного контролю, що ми не обговорили, але варто було б врахувати в дослідженні?

Таблиця заступників Міністра оборони України (2021–2025¹)

№	ПІБ	Посада	Дата призначення	Дата звільнення/дотепер	Військовий/цивільний (на момент призначення)	Основні сфери відповідальності	Професійний бекграунд	Джерело (АРА)
1	Руснак Іван Степанович	Перший заступник Міністра оборони	10.09.2014	14.02.2023	Цивільний (колишній військовий)	Загальне керівництво, стратегічне планування	Генерал-полковник, кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ, МОУ.	(Міністерство оборони України, 2014) (Кабінет Міністрів України, 2023) (Military Portal, 2011)
2	Павлюк Олександр Олексійович	Перший заступник Міністра оборони	14.02.2023	10.02.2024	Військовий (генерал-лейтенант)	Загальне керівництво, стратегічне планування, реформування оборонного сектору	Генерал-лейтенант, кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ, МОУ. Після посади ПЗМ був призначений Командувачем Сухопутних військ.	(Бабель, 2023) (РБК-Україна, 2024) (LB.ua, н.д.)

¹ Дані до квітня 2025 року.

3	Гаврилюк Іван Юрійович	Перший заступник Міністра оборони	17.05.2024	дотепер	Військовий (генерал- лейтенант)	Стратегічне планування, реформування оборонного сектору	Генерал- лейтенант, кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ, МОУ. Має досвід в оборонному плануванні.	(Міністерство оборони України, н.д.)
4	Петренко Анатолій Григорович	Заступник з питань європейсько ї інтеграції	20.12.2017	26.01.2022	Військовий (генерал- летенант), звільнився у 2018 році з того часу цивільний	Євроінтеграція, міжнародне співробітництв о	Кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ, МОУ. Дипломат.	(Кабінет Міністрів України, 2017) (Embassy of Ukraine in the Kingdom of Saudi Arabia, n.d.)
5	Поліщук Олександр Миколайович	Заступник Міністра оборони	23.10.2019	28.07.2023	Цивільний (колишній військовий)	Оборонна політика, стратегічне планування	Генерал-майор запасу, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ, МОУ. Був заступником директора Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони	(Embassy of Ukraine in the Republic of India, n.d.)

							України Дипломат.	
6	Миронюк Олександр Юрійович	Заступник Міністра оборони	29.03.2020	21.07.2021	Цивільний	Військове- технічне співробітництв о і озброєння	Працював у сфері оборонної промисловості, відповідав за постачання озброєнь.	(Cabinet of Ministers of Ukraine, 2021a)
7	Старобінський Ігор Олександрович	Заступник Міністра оборони	29.03.2020	21.07.2021	Цивільний	Інформаційна політика і стратегічні комунікації	Обіймав керівні посади в українських та міжнародних підприємствах, працював у сфері інформації	(Cabinet of Ministers of Ukraine, 2020) (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2021b). (Depo.ua, 2021)
8	Гере Юлій Павлович	Заступник з питань цифрового розвитку	27.05.2020	17.11.2021	Цивільний	Цифровізація, інформаційні технології	Фахівець у сфері технічних засобів безпеки, автоматизації та цифрового розвитку, працював у приватному секторі.	(Кабінет Міністрів України, 2020) (Кабінет Міністрів України, 2021) (Му.ua, н.д.) (Україна молода, 2021)
9	Халімон Ігор Сергійович	Заступник Міністра оборони	12.06.2020	21.07.2021	Цивільний	Державні закупівлі та матеріальне забезпечення, продовольство	Бізнесмен, керував проектами в сферах: управління активами, систем безпеки, торгівлі,	(Кабінет Міністрів України, 2020) (Кабінет Міністрів України, 2021) (Depo.ua, 2021)

							інформаційних технологій та будівництва	(Nova.net.ua, 2021)
10	Маляр Ганна Василівна	Заступниця Міністра оборони	04.08.2021	18.09.2023	Цивільна	Інформаційна політика, комунікації	Юристка, експертка з питань воєнного права та комунікацій.	(Кабінет Міністрів України, 2021a) (Кабінет Міністрів України, 2023) (LB.ua, н.д.)
11	Носов Олександр Григорович	Заступник Міністра оборони	16.08.2021	24.11.2021	Цивільний (але мав досвід служби до 2007 р., полковник запасу)	Оборонне виробництво, ВПК	Працював на керівних посадах в оборонній промисловості.	(Кабінет Міністрів України, 2021b) (Кабінет Міністрів України, 2021c) (Му.ua, н.д.)
12	Шаповалов В'ячеслав Володимирович	Заступник Міністра оборони	17.11.2021	24.01.2023	Цивільний	Тилове забезпечення	Обіймав керівні посади в державному секторі, працював в сфері інфраструктури, тилу	Кабінет Міністрів України, 2021a) (Кабінет Міністрів України, 2023a) (MY.UA, н.д.-а)
13	Замлинський Ростислав Теодозійович	Заступник Міністра оборони	14.01.2022	18.09.2023	Цивільний	Фінанси, антикорупційний блок, внутрішній аудит.	Економіст, працював в приватному та державному секторах.	(Кабінет Міністрів України, 2022). (Кабінет Міністрів

								України, 2023b). (МУ.UA, н.д.-b)
14	Гайдук Олег Васильович	Заступник з цифровізації	30.12.2021	14.02.2023	Цивільний	Цифровий розвиток, кібербезпека	Експерт у сфері кібербезпеки, працював у приватному секторі.	(Кабінет Міністрів України, 2021) (Кабінет Міністрів України, 2023) (LB.ua, 2021)
15	Гаврилов Володимир Валеріанович	Заступник Міністра оборони	26.01.2022	18.09.2023	Цивільний (колишній військовий, генерал- майор, звільнений 2018 р.)	Військово- технічна політика, озброєння та військова техніка,	Генерал-майор (в запасі), кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади, брав участь у миротворчих операціях. Дипломат.	(Кабінет Міністрів України, 2022) (Кабінет Міністрів України, 2023) (Мілітарний, 2022)
16	Шарапов Денис Олександрович	Заступник Міністра оборони	09.04.2022	18.09.2023	Цивільний	Закупівлі, тендери	Фахівець в галузі озброєнь, працював в «Укроборонсерв ісі», «Укроборонпро мі», у Міністерстві стратегічної промисловості.	(Кабінет Міністрів України, 2022) (Кабінет Міністрів України, 2023) (LB.ua, 2022) (МУ.UA, н.д.)

17	Дейнега Віталій Олегович	Заступник з цифровізації	21.02.2023	18.09.2023	Цивільний	Цифрові трансформації, IT-проекти	Підприємець у сфері IT, засновник волонтерських ініціатив.	(Кабінет Міністрів України, 2023a) (Кабінет Міністрів України, 2023b) NV.ua (2023)
18	Шевченко Андрій Віталійович	Заступник з євроінтеграції	21.02.2023	18.09.2023	Цивільний	Європейська інтеграція, міжнародні відносини	Журналіст, політик, дипломат	(Кабінет Міністрів України, 2023c) (Кабінет Міністрів України, 2023) (NV.ua, 2023)
19	Джигир Юрій Анатолійович	Заступник Міністра оборони	27.09.2023	05.11.2024	Цивільний	Фінанси, внутрішній аудит	Економіст, працював заступником міністра фінансів, має економічний досвід у підтримці реформ, соціальної політики та фіскальної децентралізації	(Кабінет Міністрів України, 2023a) (Кабінет Міністрів України, 2024) (StopCor, н.д.)
20	Калмикова Наталія Фернандівна	Заступниця Міністра оборони	27.09.2023	06.09.2024	Цивільна	Кадрова політика, соціальний захист,	Фахівчиня в сфері публічного управління, волонтерка,	(Кабінет Міністрів України, 2023b)

						гендерна політика	працювала в сфері благодійності, радниця з гендерних питань.	(Кабінет Міністрів України, 2024) (LIGA.net, н.д.)
21	Черногоренко Катерина Леонідівна	Заступниця з цифровізації	27.09.2023	дотепер	Цивільна	Цифровий розвиток, інновації	Юристка, фахівчиня ІТ сфери	(Кабінет Міністрів України, 2023с) (Міністерство оборони України, н.д.)
22	Гаврилюк Іван Юрійович	Заступник Міністра оборони	05.10.2023	17.05.2024	Військовий (генерал-лейтенант)	Тилове забезпечення	Генерал-лейтенант, кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ, МОУ. Має досвід в оборонному плануванні.	(Міністерство оборони України, н.д.)
23	Гайдер Станіслав Мечеславович	Заступник Міністра оборони	05.10.2023	01.10.2024	Цивільний	Інституційний розвиток	Цифрові технологій, стратегічне планування, боротьба з корупцією, працював в НАЗК	(Кабінет Міністрів України, 2023) (Кабінет Міністрів України, 2024) (Fakty ICTV, 2023)

24	Кліменков Дмитро Олегович	Заступник Міністра оборони	05.10.2023	28.01.2025	Цивільний	Закупівлі	Економіст, інженер-енергетик. Займався інфраструктурою та логістикою. Був підприємцем. Працював у Фонді державного майна.	(Кабінет Міністрів України, 2023b) (Кабінет Міністрів України, 2025a) (МУ.UA, б. д.)
25	Половенко Віталій Миколайович	Заступник Міністра оборони України	01.12.2023	23.04.2024	Військовий (Полковник)	Тилове забезпечення	Полковник, кадровий офіцер. Проходив службу на посадах тилового забезпечення та логістики.	(Кабінет Міністрів України, 2023с) (Кабінет Міністрів України, 2024b) (Мілітарний, 2023)
26	Балануца Олександр Олександрович	Заступник Міністра оборони України з питань європейської інтеграції	17.05.2024	11.10.2024	Цивільний	Європейська інтеграція, міжнародне співробітництво	Юрист, економіст. Мав досвід роботи у Міністерстві фінансів України, Національному університеті державної податкової служби за	(Кабінет Міністрів України, 2024с) (Кабінет Міністрів України, 2024d) (Міністерство оборони України, 2024)

							напрямок міжнародного співробітництва. Дипломат.	
27	Клочко Анатолій Олександрович	Заступник Міністра оборони України	05.07.2024	дотепер	Військовий (бригадний генерал)	Ракетна програма	Бригадний генерал, кадровий офіцер, обіймав штабні та командні посади в ЗСУ. Спеціалізація – ракетно- артилерійське озброєння.	(Міністерство оборони України, н.д.) (Кабінет Міністрів України, 2024є)
28	Сергій Олександр Петрович	Заступник Міністра оборони України	05.07.2024	08.11.2024	Військовий (генерал- майор)	Логістика, матеріально- технічне забезпечення	Генерал-майор, перебував на керівних посадах у Збройних силах України, відповідаючи за напрямки логістичного забезпечення армії	(Кабінет Міністрів України, 2024) Кабінет Міністрів України, 2024) (Міністерства оборони України, 2024)
29	Боев Сергій Сергійович	Заступник Міністра оборони з питань європейсько ї інтеграції	11.10.2024	дотепер	Цивільний	Європейська інтеграція, співпраця з НАТО	Досвід у сфері фінансів та управління, обіймав керівні посади у державних	(Міністерство оборони України, 2024)

							компаніях НАК “Нафтогаз України” та АТ “Укргазвидобування”, був аступником міністра з питань стратегічних галузей промисловості України	
30	Мельник Сергій Миколайович	Заступник Міністра оборони України	11.10.2024	дотепер	Військовий (бригадний генерал юстиції)	Кадрова політика, соціальний захист, гендерна політика	Бригадний генерал юстиції, кадровий офіцер, проходив службу в бойових частинах ППО та на керівних посадах ВВНЗ. Доктором юридичних наук.	(Міністерство оборони України, 2024)
31	Мойсюк Євген Георгійович	Заступник Міністра оборони України	07.02.2025	дотепер	Військовий (генерал-лейтенант)	Стратегічне планування, реформування, мобілізація	Генерал-лейтенант, кадровий офіцер, проходив службу на різних посадах у	(Кабінет Міністрів України, 2025b) (Міністерство оборони України, н.д.)

							Десантно-штурмових військах, був заступником Головнокомандувача, спеціальним уповноваженим Президента України з питань ЗСУ	
32	Чуркін Валерій Валерійович	Заступник Міністра оборони України	07.02.2025	дотепер	Військовий (капітан)	Технології і інновації	Приватний сектор, зовнішньоекономічна діяльність, підприємництво, розробка програмного забезпечення. Мобілізований 2022 р., був на командних посадах.	(Кабінет Міністрів України, 2025с) (Міністерство оборони України, н.д.)

Укази Президента України, що регулюють сферу призначень в Міністерстві оборони України

Указ Президента України Про Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126/2017/ed20170503#Text	Документ 126/2017, перша редакція — Прийняття від 03.05.2017	Не містить норм про заміщення військовослужбовцями посад у Міністерстві оборони України						
Указ Президента України Про внесення змін до Указів Президента України від 3 травня 2017 року № 126/2017 та від 5 травня 2020 року № 166/2020 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76/2023#n5	Редакція від 13.02.2023, підстава - 76/2023 (Указ Президента України від 13.02.2023 № 76/2023)	1. Внести до Указів Президента України такі зміни: <table border="1"> <tr> <th colspan="3">"Міністерство оборони України"</th></tr> <tr> <td>Перший заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)</td><td>генерал-лейтенант, віце-адмірал</td><td>1";</td></tr> </table>	"Міністерство оборони України"			Перший заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	1";
"Міністерство оборони України"								
Перший заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	1";						
Указ Президента України Про внесення змін до Указів Президента України від 3 травня 2017 року № 126/2017 та від 5 травня 2020 року № 166/2020 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/677/2023#n5	Редакція від 05.10.2023, підстава - 677/2023 (Указ Президента України від 04.10.2023 № 677/2023)	1) розділ «Міністерство оборони України»: <table border="1"> <tr> <td>«Заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)</td><td>генерал-лейтенант, віце-адмірал</td><td>1»;</td></tr> </table>	«Заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	1»;			
«Заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	1»;						

Указ Президента України Про внесення зміни до Указу Президента України від 3 травня 2017 року № 126/2017 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2025#n4	поточна редакція — Прийняття від 06.02.2025 (Указ Президента України від 06.02.2025 № 73/2025)	1. У розділі "Міністерство оборони України" <table><tr><td>"Заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)</td><td>генерал-лейтенант, віце-адмірал</td><td>4".</td></tr></table>	"Заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	4".															
"Заступник Міністра (посада може бути заміщена на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	4".																		
Указ Президента України Про переліки посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166/2020/ed20200505#Text	Документ 166/2020, перша редакція — Прийняття від 05.05.2020	ПЕРЕЛІК посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського складу, та граничних військових звань за цими посадами у Міністерстві оборони України <table><tr><td>Посада</td><td>Звання</td></tr><tr><td>1</td><td>2</td></tr><tr><td colspan="2">Апарат Міністерства оборони України</td></tr><tr><td>Головний інспектор Міністерства оборони України</td><td>генерал-полковник, адмірал</td></tr><tr><td>Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України</td><td>генерал-майор, контр-адмірал</td></tr><tr><td>Головний інспектор Сухопутних військ</td><td>генерал-майор</td></tr><tr><td>Головний інспектор Повітряних Сил</td><td>генерал-майор</td></tr><tr><td>Головний інспектор Військово-Морських Сил</td><td>контр-адмірал</td></tr><tr><td>Помічник Міністра оборони України</td><td>генерал-майор, контр-адмірал</td></tr></table>	Посада	Звання	1	2	Апарат Міністерства оборони України		Головний інспектор Міністерства оборони України	генерал-полковник, адмірал	Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України	генерал-майор, контр-адмірал	Головний інспектор Сухопутних військ	генерал-майор	Головний інспектор Повітряних Сил	генерал-майор	Головний інспектор Військово-Морських Сил	контр-адмірал	Помічник Міністра оборони України	генерал-майор, контр-адмірал
Посада	Звання																			
1	2																			
Апарат Міністерства оборони України																				
Головний інспектор Міністерства оборони України	генерал-полковник, адмірал																			
Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України	генерал-майор, контр-адмірал																			
Головний інспектор Сухопутних військ	генерал-майор																			
Головний інспектор Повітряних Сил	генерал-майор																			
Головний інспектор Військово-Морських Сил	контр-адмірал																			
Помічник Міністра оборони України	генерал-майор, контр-адмірал																			

Указ Президента України Про переліки посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166/2020/ed20230213#Text	Редакція від 13.02.2023, підстава - 76/2023 (Указ Президента України від 13.02.2023 № 76/2023)	ПЕРЕЛІК посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського складу, та граничних військових звань за цими посадами у Міністерстві оборони України <table><tr><th>Посада</th><th>Звання</th></tr><tr><td>1</td><td>2</td></tr><tr><td colspan="2">Апарат Міністерства оборони України</td></tr><tr><td>Перший заступник Міністра оборони України (на період дії правового режиму воєнного стану)</td><td>генерал-лейтенант, віце-адмірал</td></tr><tr><td>Головний інспектор Міністерства оборони України</td><td>генерал-лейтенант, віце-адмірал</td></tr><tr><td>Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України</td><td>бригадний генерал, коммодор</td></tr><tr><td>Головний інспектор Сухопутних військ</td><td>бригадний генерал</td></tr><tr><td>Головний інспектор Повітряних Сил</td><td>бригадний генерал</td></tr><tr><td>Головний інспектор Військово-Морських Сил</td><td>коммодор</td></tr><tr><td>Помічник Міністра оборони України</td><td>бригадний генерал, коммодор</td></tr></table>	Посада	Звання	1	2	Апарат Міністерства оборони України		Перший заступник Міністра оборони України (на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал	Головний інспектор Міністерства оборони України	генерал-лейтенант, віце-адмірал	Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України	бригадний генерал, коммодор	Головний інспектор Сухопутних військ	бригадний генерал	Головний інспектор Повітряних Сил	бригадний генерал	Головний інспектор Військово-Морських Сил	коммодор	Помічник Міністра оборони України	бригадний генерал, коммодор
Посада	Звання																					
1	2																					
Апарат Міністерства оборони України																						
Перший заступник Міністра оборони України (на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал																					
Головний інспектор Міністерства оборони України	генерал-лейтенант, віце-адмірал																					
Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України	бригадний генерал, коммодор																					
Головний інспектор Сухопутних військ	бригадний генерал																					
Головний інспектор Повітряних Сил	бригадний генерал																					
Головний інспектор Військово-Морських Сил	коммодор																					
Помічник Міністра оборони України	бригадний генерал, коммодор																					
Указ Президента України Про переліки посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами	Редакція від 05.10.2023, підстава - 677/2023 (Указ Президента України від 04.10.2023 № 677/2023)	ПЕРЕЛІК посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського складу, та граничних військових звань за цими посадами у Міністерстві оборони України																				

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166/2020/ed20231005#Text>

**військових звань за цими посадами у
Міністерстві оборони України**

Посада	Звання
1	2
<i>Апарат Міністерства оборони України</i>	
Перший заступник Міністра оборони України (на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал
Заступник Міністра оборони України (на період дії правового режиму воєнного стану)	генерал-лейтенант, віце-адмірал
Головний інспектор Міністерства оборони України	генерал-лейтенант, віце-адмірал
Заступник Головного інспектора Міністерства оборони України	бригадний генерал, коммодор
Головний інспектор Сухопутних військ	бригадний генерал
Головний інспектор Повітряних Сил	бригадний генерал
Головний інспектор Військово-Морських Сил	коммодор
Помічник Міністра оборони України	бригадний генерал, коммодор

Таблиця кодів для інтерв'ю

Тема дослідження: «Вплив повномасштабної війни на реалізацію принципу демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України: аналіз призначень на вищі керівні посади та розподілу повноважень»

Аналітичне питання дослідження: "Як трансформувалась реалізація принципу демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення з точки зору кадрових призначень на ключові вищі посади, зокрема заступників міністра оборони, розподілу їх функціональних повноважень і компетенцій, та яких змін зазнав баланс цивільно-військових відносин у керівництві міністерства?"

Таблиця кодів для інтерв'ю

1.	Оцінка Трансформації ДЦК	ДЦК:Негатив - Ознаки погіршення, відкату, послаблення демократичного цивільного контролю ДЦК:Позитив - Ознаки збереження або посилення принципів демократичного цивільного контролю
2.	Кадрові Зміни	Кадри:Мілітаризація - Свідчення збільшення кількості військових на цивільних посадах, заміщення цивільних військовими Кадри:Деформалізація - Перехід від формальних процедур до непрозорих/особистих механізмів відбору
3.	Дисбаланс Управління	Дисбаланс:Влада - Зміщення владних повноважень, концентрація влади, посилення військового впливу Дисбаланс:Культура - Перенесення військової культури, командного стилю на цивільні структури
4.	Правове Регулювання	Закон:Обхід - Свідчення обходу законодавства, створення правових колізій, використання воєнного стану для змін Закон:Захист - Згадки про законодавчі механізми, що зберігають демократичний цивільний контроль
5.	Функціональна Деформація	Функції:Конфлікт - Ознаки конкуренції між МО та ГШ, дублювання функцій, функціональних конфліктів Функції:Зміщення - Свідчення про зміщення функцій формування політики від цивільних до військових
6.	Невідповідність Стандартам	Невідп:НАТО - Прямі вказівки на невідповідність стандартам НАТО/СЄ

		Невідп:Демократія - Згадки про відхилення від демократичних принципів, тяжіння до авторитарних моделей
7.	Динаміка Негативних Змін	Тренд:Погіршення - Свідчення про поступове погіршення ситуації з часом, негативна динаміка Тренд:Системність - Ознаки системного, а не тимчасового характеру змін
8.	Часові Маркери	Час:ДоВторгнення - Період до повномасштабного вторгнення (до 24.02.2022) Час:ПершаФазаВійни - Перша фаза війни (24.02.2022-09.2023) Час:ДругаФазаВійни - Друга фаза війни (після 09.2023) Час:ПісляВійни - Обговорення періоду після війни (гіпотетичні сценарії)
9.	Рекомендації	Рек:Зміни - Рекомендації щодо законодавчих, структурних, кадрових та культурних змін

Транскрипти інтерв'ю

Інтерв'ю №1

Інтерв'юер: Доброго дня! Дякую, що погодились взяти участь у дослідженні форматів демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення. Нас особливо цікавлять зміни в кадровій політиці щодо призначення на цивільні посади заступників міністра оборони. Інтерв'ю триматиме приблизно 45 хвилин, можливо до години. З вашого дозволу, розмова буде записана для подальшого аналізу. Ваші відповіді будуть використані в узагальненому вигляді й анонімізовані.

Інтерв'юер: Отже, давайте розпочнемо. Розкажіть, будь ласка, про ваш професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.

Респондент 1: Питаннями оборонної політики я займаюся вже 3 з половиною роки, оскільки це наразі входить у сферу моєї професійної діяльності. Ми надаємо в рамках робочого проєкту консультації для Міністерства оборони України.

Інтерв'юер: Наскільки тісно ви слідкуєте за кадровими змінами у Міністерстві оборони з 2021 року? Можливо, у вас є якийсь попередній бекграунд, так би мовити?

Респондент 1: Ну, достатньо. З цим безпосередньо пов'язана наша діяльність – зі змінами у кадровому апараті Міністерства оборони України, у керівництві. З цим пов'язана наша безпосередня діяльність, тому ми слідкуємо за цим.

Інтерв'юер: Якщо я правильно розумію, ви кажете, що протягом трьох з половиною років... А попередній досвід чи був у вас з Міністерством оборони чи Збройними силами?

Респондент 1: Попередній досвід був, оскільки я проходила службу у Збройних силах України. А також займалася написанням наукової роботи, де також було враховано деякі питання кадрової політики в Міністерстві оборони України.

Інтерв'юер: Тобто, ви колишня військовослужбовиця?

Респондент 1: Так.

Інтерв'юер: Отже, наскільки я знаю, ваш професійний бекграунд юридичний, і ви є кандидатом юридичних наук.

Респондент 1: Так.

Інтерв'юер: Отже, як ви оцінюєте законодавчі вимоги щодо цивільних призначень у Міністерстві згідно з законом про національну безпеку України від 2018 року?

Респондент 1: В 2018 році, коли прийняли цей закон, це було одним з елементів реформ, коли Міністерство мали очолювати цивільні особи. Але на той час не було враховано вимогу... У попередніх редакціях, коли приймався закон, було положення про те, що ці особи, якщо вони були військовослужбовцями, після звільнення з військової служби мали бути цивільними ще 5 років. Але це виключили з остаточної версії. Тому це не зовсім те, в чому полягала реформа, тому що у тому вигляді, як зараз прописано в законі, військовослужбовець може сьогодні звільнитися й, будучи вже цивільною особою, може бути призначений. Тим не менш, закон визначає, що міністр та його заступники мають бути цивільними особами.

Інтерв'юер: Підкажіть, будь ласка, чи знаєте ви, що під час воєнного стану було прийнято указ Президента, що фактично дозволяє призначення військових на посади заступників міністра оборони? І яке ваше ставлення до цього?

Респондент 1: Так, це указ Президента, який визначає, які цивільні посади можуть бути зайняті військовослужбовцями під час дії воєнного стану. Якщо ми говоримо про Міністерство оборони, то, на мою думку, це певний обхід законодавства, тому що він напряду не визначив, що військові можуть [займати ці посади], але, визначивши на воєнний час певні посади, які можуть займати військовослужбовці, тобто він не визначив, що вони мають бути посадами військовослужбовців. Тобто технічно посади лишаються цивільними, але Президент дозволив обіймати ці посади військовослужбовцям. В принципі, це обхід законодавства.

Інтерв'юер: Бачите на вашу думку правову колізію між вимогами закону та указом?

Респондент 1: Так, тобто сам указ сам по собі створив цю правову колізію.

Інтерв'юер: А як це впливає на принцип демократичного цивільного контролю, і зокрема, на цивільно-військові відносини?

Респондент 1: В принципі, впливає негативно, оскільки закон прямо встановлює, що вищі посадові особи Міністерства оборони, [включаючи] міністра оборони, мають бути саме цивільними людьми. Й попередньо наш закон нівелював те, що ти можеш бути вчорашнім військовим, а указ Президента ще більше посилив [проблему] тим, що саме військові особи можуть займати ці посади.

Інтерв'юер: Так як би ви охарактеризували зміни у кадровій політиці Міністерства оборони щодо призначення заступників міністра у 3 періоди: до повномасштабного вторгнення (беремо не дуже глибоко, орієнтовно це до лютого 2022 року); далі другий етап – від початку повномасштабного вторгнення до орієнтовного завершення контрнаступу, тобто це до жовтня 2023 року; і третій період – це вже період після контрнаступу, тобто жовтень 2023 року і сьогодення (2025 рік). Чи можете ви сказати, які зміни відбулися, чи знаєте ви про них?

Респондент 1: Наскільки я пам'ятаю, до 2021 року, до 2022 року особливо змін ніяких не було. Тобто цей указ Президента, положення про те, що військові можуть обіймати посади [заступників] міністра, він вийшов у 2023 році, тобто вже після початку повномасштабного вторгнення. Саме на період воєнного стану Президент визначив, що військові мають право обіймати ці посади.

Кількість самих заступників, які є військовими, вона поступово збільшувалась. Тобто спочатку це була 1 особа, потім це було 2 особи, і, здається, наразі це 4 чи п'ятеро військовослужбовців, які займають посади заступників міністра Міністерства оборони.

Інтерв'юер: А які ключові призначення ви вважаєте ключовими з точки зору трансформації принципу цивільного контролю і чому саме?

Респондент 1: Можливо, те, що [відбулось] призначення військових – не тих, які проходили службу в Міністерстві оборони [і] вже були військовими на [цивільних] посадах, а призначення, як це називається, кадрових військових, які є спеціалістами саме у військовій справі, на посади в Міністерстві оборони, на посади заступників міністра.

Інтерв'юер: А чи є призначення більш яскраві, чи ви вважаєте, що вони могли справити враження або запустити процес збільшення кількості військових, або якісь значні суттєві зміни відбулися після тих призначень?

Респондент 1: Мені справді важко сказати.

Інтерв'юер: Добре, тоді перейдемо до наступного [питання]. Наскільки професійний бекграунд – цивільний чи військовий – заступників міністра впливає на якість прийняття рішень у різних сферах відповідальності Міністерства, на вашу думку?

Респондент 1: Сильно впливає, тому що командна вертикаль й управління збройними силами – це одна система, а керівництво Міністерства оборони – це зовсім інше. Тому особа, яка приймала участь у командуванні військами, навряд чи зможе побудувати роботу щодо прийняття рішень, вироблення політики Міністерством оборони. Тобто, скоріш за все, вона ту свою військову культуру перенесе і на цивільне відомство.

Інтерв'юер: Тобто ми можемо говорити, що є відмінності у підходах до управління між цивільними і військовими заступниками. А в чому ще вони можуть проявлятися?

Респондент 1: Я думаю, також у рівні знань у певній сфері, тому що ті, хто є військовими і займаються військовою справою, мають експертизу та знання у певній галузі. Для того, щоб займатися певною діяльністю в Міністерстві оборони, треба розуміти зовсім інші процеси і як Міністерство оборони впливає на загальну ситуацію в державі.

Інтерв'юер: Тоді логічним буде перейти до такого функціонального виміру. На вашу думку, як зміни у складі керівництва Міністерства оборони

вплинули на виконання основних його функцій, зокрема оборонної політики, стратегічного планування, оборонних закупівель, логістики або координації міжнародної допомоги – це функціональні напрямки.

Респондент 1: Так. Думаю, якщо ми говоримо, наприклад, про вироблення оборонної політики, та ж сама кадрова політика Міністерства оборони... При появі великої кількості заступників, які є військовими, це потягнуло за собою це перетягування військової складової у Міністерство оборони України.

Мені здається, що багато хто з військових бачить Міністерство оборони як орган військового управління, як у нас зараз записано в законі, але яким воно не є. І тому, мені здається, що може виникнути конкуренція між Міноборони й Генеральним штабом у виконанні завдань, і Міністерство оборони перестане виконувати завдання з вироблення політики і перейде до керівництва військами. Це може призвести до певної конкуренції і незрозумілості в поділі [функцій] між Міноборони та Генеральним штабом, зі всіма витікаючими з цього наслідками.

Ну, і мені здається, що саме управління всередині Міністерства оборони України тоді може більше тяжіти не до державної служби, де є військові, які мають військову експертизу, а до певного виду військової служби у Міністерстві, коли вся система буде тяжіти до військового порядку.

Інтерв'юер: Чи можете ви щось сказати, наприклад, про те, як ці зміни впливають на оборонні закупівлі та логістику, останні зміни, як створення Агенції оборонних закупівель, Державного оператора тилу тощо? Тут це посилення демократичного цивільного контролю, чи все ж в цій сфері також є певні елементи відхилення?

Респондент 1: Насправді створення АОЗ [Агенції оборонних закупівель] було, як на мою думку, певною ідеєю реформи й відведення цих закупівель від Міністерства оборони до окремої агенції, як зазвичай це відбувається у світовій практиці. Але з новин можна було побачити, що виникли певні розбіжності у баченні між Міністерством оборони України та самою агенцією, були взаємні звинувачення. А зараз показово, що особа, яка очолювала Державний оператор тилу, тепер ця особа очолює Агенцію оборонних закупівель. Тобто, знову ж таки, система контролю повертається до Міністерства оборони України.

Інтерв'юер: І при цьому ще колишній заступник міністра оборони, я можу помилятися з яких саме питань – здається, він [відповідав] з питань закупівель, тому що це не завжди прописано – але наразі він входить до складу...

Респондент 1: Чи то Агенції, чи Наглядової ради...

Інтерв'юер: Наглядової ради, яка мала бути запобіжником.

Респондент 1: Але якщо подивитися на склад Наглядової ради, то там є вихідці з Міністерства оборони України.

Інтерв'юер: Які конкретні приклади посилення або послаблення демократичного цивільного контролю в останні 3 роки повномасштабного вторгнення ви можете навести, хоча б декілька?

Респондент 1: Перше послаблення – це, звичайно, те, що заступники міністра є військовими особами. До цього указу Президента України керівний склад Міністерства оборони – це були цивільні особи.

Щодо позитивного, то, мабуть, те, що Міністерство оборони, незважаючи на воєнний стан, є достатньо відкритим до громадськості. Не Наглядова рада, а Громадська рада Міністерства оборони України обирається раз на 2 роки, і, до речі, у минулому році було переобрано її склад. Добре, що Міністерство оборони не заморозило цей процес і не закрилося, апелюючи на воєнний стан і на війну. В принципі, це дуже непоганий показник.

Інтерв'юер: А чи є можливо випадки нижче [рівня] заступників міністра, [на рівні] департаментів, директоратів, де наразі також відбуваються певні зміни щодо порушення або, навпаки, дотримання [принципу] цивільного контролю під час війни?

Респондент 1: Я знаю, що в деяких департаментах посади осіб, які їх очолювали, помінялися з цивільних осіб на військових, що теж може призвести до викривлення діяльності Міністерства оборони.

Інтерв'юер: А як ви вважаєте, чи вплинули ці зміни на якість комунікації Міністерства з громадянським суспільством та міжнародними партнерами?

Респондент 1: Думаю, що вплинули, тому що для міжнародних партнерів не зовсім зрозумілі призначення військовослужбовців на посади заступників міністра. І загалом процес комунікації Міністерства оборони – він також дещо змінився, більше тяжіє до такого адміністративно-командного [стилю], ніж до просто комунікації цивільного Міністерства з громадянами. Тобто дуже мало прес-конференцій або виступів, які є не просто доповіддю посадової особи Міністерства оборони, а саме діалогом з суспільством або журналістами, наприклад.

Інтерв'юер: Можливо, ви знаєте, чи є приклади якоїсь регулярної звітності також перед суспільством, або, наприклад, звіти зустрічі з партнерами, де відбуваються [обговорення] щодо проведеної діяльності або досягнутих результатів?

Респондент 1: Я не пригадую. Єдине, що можу згадати, це [звіт] з дотримання норм міжнародного гуманітарного права, який Міноборони добровільно опублікувало й видало. А щодо звітності, зазвичай це були "Білі книги", де Міністерство оборони звітувалося, але, наскільки я пам'ятаю, остання була декілька років тому.

Інтерв'юер: У 2021 році, здається, остання була опублікована... Так, до речі, забула згадати раніше, але, як я пам'ятаю, навіть до складу Ради національної

безпеки було введено першого заступника міністра оборони, і він є військовим. Чи це так?

Респондент 1: Так. Президент своїми указами може змінювати склад Ради, і так, він ввів цю посаду до складу [РНБО].

Інтерв'юер: І в цьому випадку ми можемо більше говорити про посилення демократичного цивільного контролю таким чином чи ні?

Респондент 1: Ні, абсолютно ні, тому що РНБО як орган... В законі визначено, що і Президент здійснює демократичний цивільний контроль, і РНБО здійснює демократичний цивільний контроль. Але по суті РНБО є дорадчим органом Президента, і наявність військових осіб у складі РНБО ставить під сумнів демократичність і цивільність даного контролю.

Інтерв'юер: Дуже дякую, цікаво. Якщо ми будемо говорити про порівняння, наскільки, на вашу думку, поточна ситуація з балансом цивільно-військових відносин у Міноборони відповідає практикам країн НАТО чи Європейського Союзу?

Респондент 1: Такий баланс не відповідає практикам ні НАТО, ні Європейського Союзу, тому що у даних країнах міністри – це є люди з великим політичним бекграундом, які очолювали різні міністерства й є управлінцями по своїй суті. І навіть якщо вони очолюють Міністерство оборони, вони можуть не мати військового бекграунду взагалі, тобто вони просто управлінці, політики і так далі.

Тому наявність навіть не одного, а декількох заступників, які є військовими, більше тяжіє до систем, які існують в таких країнах, як Росія, Білорусь і так далі. Тобто у пострадянських і тоталітарних державах.

Інтерв'юер: Взагалі, чи є розуміння, що може бути оптимальним балансом між цивільним та військовим керівництвом? Чи ви вважаєте, що такий баланс може бути доцільним?

Респондент 1: Баланс стовідсотково має бути, тобто очолювати Міністерство мають цивільні особи, але Міністерство має мати і військову експертизу. Тобто ці цивільні особи мають прислухатися до думки військових, які є [експертами]. Експертна думка має бути врахована у діяльності Міністерства оборони й у виробленні тієї чи іншої політики.

Інтерв'юер: А насправді, цю експертизу вони можуть отримати тільки в Міністерстві оборони? Чи є певні інші механізми, через які може бути налагоджений обмін військовою експертизою для високопосадовців, політичних призначенців?

Респондент 1: Стовідсотково можуть бути й інші механізми, тому що це може бути зворотний зв'язок з військ, це може бути звернення до наукових установ, де теж багато військовослужбовців.

Щодо балансу військових і цивільних в самому Міністерстві оборони України чи у отриманні військової експертизи для цивільних осіб... Мені здається, найшвидший метод – це маючи вже у штаті військових, тих, хто є в штаті Міністерства оборони на не вищих посадах – спеціалісти, старші спеціалісти. Тобто це найближча військова експертиза, яка є в Міністерстві оборони України. Крім того, за внутрішніми [процедурами] Генеральний штаб залучений до вироблення рішень у тих чи інших питаннях. Крім того, Міністерство може звертатися до наукових установ, військових, де теж можуть отримати цю експертизу.

Інтерв'юер: А чи були намагання, принаймні, закріпити цей баланс цивільно-військових [відносин] нормативно-правовими актами за цей період? Можливо, ви знаєте?

Респондент 1: Так, у 2020 році, з 2019 було подано законопроект 4210, який мав закладати велику реформу і щодо розподілу повноважень, і щодо демократичного цивільного контролю. Але наразі цей законопроект так і не прийнято.

Інтерв'юер: На вашу професійну думку, які зміни в нормативно-правовій базі ви могли б порекомендувати для вдосконалення моделі демократичного цивільного контролю в умовах війни?

Респондент 1: Знову ж таки, якщо брати частково законопроект 4210, де в ньому вже були пропозиції щодо більш ясного закріплення поняття про демократичний цивільний контроль... Тому що наразі у нас в законі про національну безпеку є положення про демократичний цивільний контроль, яким і як він здійснюється. Але всі ці положення не зовсім відображають саму суть демократичного цивільного контролю. Тому, якщо говорити про внесення змін, то зміни необхідно вносити саме в ці положення і, наприклад, в законі визначити базові принципи, якими можна керуватися при прийнятті тих чи інших рішень. Тоді, можливо, було б легше орієнтуватися, чи не виходимо ми за межі демократичного цивільного контролю.

Питання щодо РНБО, наявність військових... Тобто, якщо принципи демократичного цивільного контролю кажуть, що якщо є військові, які здійснюють демократичний цивільний контроль над військовими, то, мабуть, тут якась колізія.

Інтерв'юер: На вашу думку, наприклад, прийняття законопроекту 4210 чи, можливо, якогось іншого змогло б змінити цю ситуацію, яка наразі склалась в умовах повномасштабного вторгнення? Чи, все ж, наразі це [питання] більше вимоги тих викликів, з якими стикається Україна?

Респондент 1: Я думаю, що це все залежить від трактування, тому що ті, хто призначає військових зараз на посаду заступників міністра, я думаю, що вони трактують так, що військові краще розуміють, що робити в умовах війни, і тому

вони мають керувати Міністерством оборони України. Але не зовсім зрозуміло, як військові будуть будувати політику, будучи військовими, розуміючи процеси, які відбуваються у Збройних силах України.

Питання, коли призначають військових у період війни, на перший погляд, можливо, більшості воно може здатися найбільш логічним. Але з іншої сторони, мені здається, це тільки створює конкуренцію між Міністерством оборони України й Генеральним штабом, а функції, які має виконувати Міністерство оборони України, не виконує жоден з органів. Тому у нас виявляється певна прогалина.

Інтерв'юер: І от тоді, виходячи з цього, як ви вважаєте, які функції Міністерства оборони мають [або] мали б залишатися під цивільним контролем навіть в умовах воєнного стану? І які можуть бути віддані військовим, наприклад?

Респондент 1: Мені здається, що питання міжнародного співробітництва, військово-технічної допомоги, розбудови Збройних сил України, вироблення оборонної політики – мені здається, що це все ж таки більше [питання] цивільного сектору. Наразі тяжко уявити, що можна віддати військовим в Міністерстві й сказати, що [це] вони будуть опрацьовувати, тому що все одно Міністерство має займатися виробленням політики.

Якщо говоримо про кадрову політику – виробити нові підходи, подивитися, як залучати людей, і т.д., – а для цього не потрібен певний військовий досвід, щоб виробити щось нове і краще. Тому що мені здається, що люди з досвідом військовим будуть тяжіти до механізмів, які їм вже знайомі й які були в армії багато років. Це не призведе до жодних змін в кадровій політиці.

[Щодо] показників техніки... Тому що показники техніки, яка потрібна, і так далі, Міністерство [отримує], коли Генеральний штаб подає запит, тобто [визначає], що потрібно. А от домовитися, як це зробити, як краще [це] поставити і т.д. – мені здається, що це більш цивільна компетенція.

Інтерв'юер: А чи є, наприклад, механізми, чи може бути механізм, оцього, як називають, "кулдаун-періоду" (cool-down period), який може допомогти військовим зберегти свою експертизу, але при цьому певний час дійсно працювати [як цивільні]?

Респондент 1: Так, 100%, тому що людина має відійти від армійських звичок і навчитись працювати в цивільному секторі. Тобто, якщо вчора людина була військовослужбовцем, потім її ставлять на [посаду] заступника міністра, а потім знову відправляють командувати військами, то навряд чи це принесе користь державі. Якщо військовослужбовець звільнився і, наприклад, лишився цивільним в міністерстві і потім пішов по кар'єрній лінії в міністерстві, то це, мені здається, оптимальний варіант. Або навіть після війська попрацював в якихось інших органах державної влади, щоб трошки відійти від цієї військової сфери.

Інтерв'юер: Дякую. Чи є, можливо, ще щось щодо трансформації [демократичного цивільного] контролю, що ми не обговорили в рамках наших питань, але варто було б врахувати у дослідженні?

Респондент 1: Треба подумати. Можливо, про зміну самої культури, тому що, якщо в законі закріпити принципи, певні вимоги, [але] якщо культура оточуючих буде вважати, що це можна порушити, як це зараз відбулося з заступниками міністра, то результатів буде дуже складно [досягти]. Тобто ця культура того, що міністерство є органом цивільним і воно виробляє політику, має укорінюватися в головах як військових, так і цивільних. Тобто, [розуміння] що Міноборони не є органом військового управління, а воно має бути органом вироблення політики, а [функцію] військового управління лишити головнокомандувачу. Тобто, якщо чітко вказати оцей розподіл саме на якомусь рівні свідомості, доносити це поступово до тих, хто перебуває в Міністерстві оборони, то, можливо, певні результати тоді прийдуть, гармонійно.

Інтерв'юер: А чому взагалі є... чому переваги [того], що міністерство оборони в країнах НАТО зазвичай цивільне, з більшістю цивільних, наскільки я зрозуміла? Не всі, але більшість. Які від цього можуть бути переваги?

Респондент 1: Я думаю, що результативність діяльності. Тому що робота Міністерства має бути направлена на вирішення якихось питань, вироблення політики, розвиток всієї оборонної сфери, а не тільки збройних сил.

Інтерв'юер: А взагалі, міністр, міністр оборони, вважається політичним призначенцем чи ні? Чи я щось неправильно розумію?

Респондент 1: Ну, я думаю, що [він є] політичним [призначенцем]. Його призначає Президент.

Інтерв'юер: Добре, дякую. Чи маєте ви, можливо, ще якісь додаткові коментарі або побажання щодо нашого дослідження?

Респондент 1: Ні. Бажаю, щоб дослідження вдалося, щоб побачили результати, які цікавили.

Інтерв'юер: Дуже дякую за ваш час та цінні відповіді. До побачення, дякую вам ще раз.

Інтерв'ю №2

Інтерв'юер: Доброго дня! Дякую, що погодились брати участь у дослідженні трансформації в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення. Мене особливо цікавлять зміни в кадровій політиці щодо призначення на цивільні посади заступників міністра оборони.

Інтерв'юер: Інтерв'ю триватиме орієнтовно до 45-60 хвилин. З вашого дозволу, розмова буде записана для подальшого аналізу. Ваші відповіді будуть використані в загальному вигляді та анонімізовані.

Інтерв'юер: Отже, давайте розпочнемо. Розкажіть коротко про ваш професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.

Респондент 2: Останні 10 років до звільнення з Міноборони у 2020 році я працював в Міноборони, безпосередньо в Департаменті кадрової політики, який відповідав за цивільний демократичний контроль відповідно до положення про департамент. Після цього проходив службу в департаменті воєнної політики та стратегічного планування, який також мав безпосереднє відношення до впровадження цивільно-демократичного контролю, особливо під час реформування 2015 років. Після цього, вже як представник центру оборонних стратегій, я також як представник громадянського суспільства приймав участь через безпосередню взаємодію з Міністерством оборони як експерт, з Парламентом, з відповідними комітетами Верховної Ради, зокрема з Комітетом з питань оборони, безпеки і розвідки. Так що, в принципі, це так коротко якщо про досвід.

Інтерв'юер: Дуже дякую. Враховуючи цей досвід, я думаю, що наступне питання "наскільки тісно ви слідкуєте за кадровими змінами у Міністерстві оборони з 2021 року" зрозуміло, що доволі тісно.

Інтерв'юер: Тоді перейдемо до правової рамки того, що відбувається наразі. Як ви оцінюєте законодавчі вимоги щодо цивільних призначень у Міністерстві згідно з Законом про національну безпеку України, прийнятим ще у 2018 році?

Респондент 2: Я мав безпосередню участь до розробки цього першого драфту. До цього тривала значна робота в Міноборони, фактично з 16-го року, починаючи з розробки першої версії й обговорень щодо попереднього досвіду проходження військової служби. Моя особиста позиція була "не менше 5 років" до призначення на посаду міністра і заступників міністра. Вони повинні були піти на пенсію, і після цього вони мали можливість призначатися на посади, але деякі норми були неприйнятні керівництвом Міноборони. Але в цілому, ця вимога дуже відповідає західним підходам і взагалі здоровому глузду щодо управління сектором безпеки й оборони.

Інтерв'юер: Зрозуміло. Після початку повномасштабного вторгнення почалися певні зміни. Чи знаєте ви про указ президента, що дозволяє призначення військових на посади заступників міністра оборони в умовах воєнного стану? Яке ваше ставлення до цього?

Респондент 2: На жаль, це відбулося. Але я думаю, що воно однозначно випадає з парадигми, яку будували до війни. І передбачалося, що навіть якщо будуть більш активні бойові дії, Міністерство оборони повинно залишатися більшою мірою цивільним організмом. Тобто, фактично, заступники все одно, в силу виконання специфічних завдань, повинні мати більше цивільного

бекграунду, пов'язані з менеджерськими якостями, ніж з військовими навичками. Тут моя особиста думка.

Респондент 2: Це, звичайно, вплинуло на якість демократичного контролю, який фактично перестав виконуватись. В тому числі в 2022 році міністром оборони, коли він обмежував своє спілкування з депутатами, не відповідаючи на запити щодо конкретних питань і все решта. Ну, і в подальшому з призначенням військових заступників. Але проблема не в тому, що вони військові, проблема в тому, що вони не відповідають, за мою думку, базовим вимогам для високопосадовців Міністерства оборони стосовно їх досвіду в різних сферах, якими вони повинні керувати. Це ключове.

Інтерв'юер: Тут витікає питання з цього: чи вважаєте ви, що це можна вважати правовою колізією між вимогами закону й указом президента?

Респондент 2: Звичайно, це протиріччя закону. Указ прямо протидіє закону, не має підстави. Чому заступники міністра не могли бути призначені цивільними? Тобто були цивільні кандидати, кадрове управління працює, але це не підстави для того, щоб порушувати закон. Звичайно, що це колізія. На жаль, вона відбулася.

Інтерв'юер: Наскільки я знаю, офіційного обґрунтування цьому не було, принаймні я не зустрічала, чому було прийнято рішення про те, що указ президента відводить одну військову посаду, потім інші...

Респондент 2: За мою кар'єру пояснень жодного разу не надавалося таким питанням. Тому тут є особисті якісь причини, тому що існує ручний менеджмент такими посадами. В принципі, це явище, яке існує вже давно. Ця адміністрація президента чи офіс президента... Просто у нас загальна система, вона не була повністю налаштована на властивість системи "цивільний демократичний контроль". Цей елемент, я так розумію, відсутній у багажі знань тих, хто приймав рішення.

Інтерв'юер: Якщо ми підемо в аналіз кадрових рішень, кадрових змін, які відбувалися, то умовно у моєму дослідженні буде 3 ключових періоди: перший – це до повномасштабного вторгнення, орієнтовно це 2021 рік і лютий 2022; другий – період вже після початку вторгнення і до завершення контрнаступу; і третій період – це вже період після контрнаступу й по сьогодні. Якщо ми будемо говорити про ці 3 періоди, як би ви охарактеризували зміни в цих трьох періодах? Чи вони взагалі відрізнялися, які тенденції, можливо, ви прослідковували для себе?

Респондент 2: Сказати, щоб були якісь тренди... Тренд був на те, що збільшилась кількість людей з військовим бекграундом, поступово, в залежності від ситуації, яка відбувалася на полі бою. Чомусь було прийнято рішення збільшити кількість саме людей військових на посадах заступника міністра. І взагалі, я можу сказати, що процес цивілізації Міністерства оборони, який

розпочався в 2018 році, він, на жаль, не був завершений у 2020 роках. Кількість військовослужбовців не тільки на керівних посадах, а взагалі збільшилась, і ще до війни вона становила, наскільки мені відомо, не менше 25% особового складу – значна кількість.

Респондент 2: Враховуючи, що коли розпочався цей процес цивільного контролю, я звільнився з посади, я перейшов на державну службу цивільно. І в принципі, це було прогнозовано, щоб все Міністерство повинно було мати обмежену кількість військових радників, представників головнокомандувача і Міністерства оборони для конкретних дій. Але всі решта, які виконували посади, які можуть виконувати цивільні, вони не повинні бути в Міністерстві оборони, тому що фактично це суперечить економічному обґрунтуванню, тому що це більш коштовно.

Респондент 2: Принципам цивільного демократичного контролю... обґрунтування, що там повинні бути військові, тому що є військові у держав-партнерів, не витримує критики. Посади, які займали більшість військових... з початком війни, на посадах стало більше. Вони виконують посади, які не потребують військової освіти. Тому начальники адміністративних відділів і все решта інших структур... їм не потрібно мати військовий бекграунд.

Респондент 2: Тому я думаю, тренд був на мілітаризацію. Але це, я б сказав, економічний вплив був, тому що військові отримують більше з урахуванням премій і всього іншого, і тому система бонусів... вона змотивувала зробити більшість посад, які могли бути цивільними, військовими. Так само це й пошук менеджерів на посади міністрів, які не мають значних бонусів для фахівців реально цивільного сектору. Вони були передані військовим, які отримали серйозні виплати. Тому що там система... у них також не просто кадрове призначення, а ця мотивація, яка була створена для того, щоб посади займали військові.

Респондент 2: Це зараз відбувається деградація кадрової політики. Те, що відбувається збільшення посад, це також пов'язано суто з системою мотивації, яка була створена. На жаль, де можуть виконувати цивільні посади, залучаються військові.

Інтерв'юер: А на вашу думку, які ключові призначення ви вважаєте найбільш показовими з точки зору трансформації принципу цивільного контролю під час війни? І чому саме ці призначення, наприклад?

Респондент 2: Є призначення, наприклад... Зберігається ця історична традиція призначати першого заступника з числа генералів. Тобто фактично ми маємо по факту порушення демократичного контролю на вищому рівні. Перший заступник по факту є "міністр оборони", який займається оборонним менеджментом за делегування повноважень від міністра. Міністр фокусований на

зовнішньому вимірі, тому що у нас багато партнерів, з яких треба отримати всілякі ресурси і залучати їх до коаліції.

Респондент 2: Міністр оборони, враховуючи, що всі військові нещодавно звільнилися без цього п'ятилітнього стажу, або взагалі зайшли з посад військових на різні... навіть заступники персоналу, інші структури, всі, хто призначався і потім звільнявся, навіть звільнення за 2 місяці, призначення полковників, капітанів... Воно повністю порушує, по-перше, ієрархію військового управління, тому що фактично найвищою військовою особою є головнокомандувач Збройних сил. Але в військовому відношенні, він має (повинен мати) контроль, відповідно до статуту збройних сил, над першим заступником, який є військовим.

Респондент 2: Але по факту, враховуючи що перший заступник і решта заступників, вони мають повноваження, делеговані від міністра, вони входять в колізію ці системи військового управління й цивільного управління. То це державна служба, що виконують військові посадові особи, які повинні також користуватись статутом збройних сил. Ну то такі дозвіл... колізії не більше, створюють непорозуміння.

Інтерв'юер: Насправді, це дуже важливі речі. І тут у мене є таке питання: з вашого досвіду, чи спостерігаєте ви відмінності в підходах? Якщо так, то чому вони можуть проявлятися, ця відмінність в підходах, якщо вона є?

Респондент 2: Тобто пов'язано навіть не з тим, що військові чи цивільні, але у нашому конкретному випадку... це залежить більше від освіти, яку отримали і військові, і цивільні. Тому що якщо ми кажемо, що заступник міністра може бути цивільним, який звільнився 5 років тому, то передбачається, що його компетенції, які були, вони відповідають рівню посади, на якій вони виконують свої обов'язки.

Респондент 2: Тому в нашому випадку це поганий кадровий менеджмент, коли людина, незважаючи на цивільне, вона не може виконувати якісно свої посадові обов'язки, тому що вона по компетенціям не відповідає. Там, де у нас є позитивні приклади... заступник міністра, яка сфокусована у тій сфері, і вона також паралельно сфокусована на інтеграції в систему цифрових технологій, які впроваджуються. Там є позитивні зміни, там є конкретні продукти, які виконують свої завдання.

Респондент 2: Там, де є військові, які фактично виконували інші обов'язки, вони мають вплив своїх попередніх посад за військовою службою. 99% заступників, навіть 100% військових, вони притягнуть з собою цей багаж тих зв'язків, проблем, які вони мали, ну і інструментарій, який, на жаль, залишився той самий, який був у збройних силах. А збройні сили, як повинно працювати Міністерство оборони, яке повинно бути... я би сказав, різнобарвне у досвіду, по компетенціям, по всіх рівнях, й можуть залучати цивільних з різних сфер діяльності держави.

Респондент 2: Тому зараз відбувається збільшення грошового забезпечення для цивільних, щоб залучити найкращих. Це все воно впливає... Я б сказав таким чином: цивільні, які не можуть виконувати свої обов'язки у компетенції, не вистачає... Військових перевага в тому, що вони, як правило, більш тривалі, витривалі, вони можуть виконувати свої завдання 24 на 7, тобто це позитив. Але підлеглі, які у них цивільні, наприклад, у них згорають в такому режимі. Тому, як ми жартували, військові в основному працюють за концепцією "can work under pressure".

Респондент 2: Це до речі приказка, яку мені казав колега, коли ми з ним спілкувалися в Міноборони. То це от особливість реально військових, вони повинні постійно тримати такий тиск на підлеглих, бо підлеглі інакше не працюють. Це особливості культури Генерального штабу Збройних сил. Немає тиску - вони не будуть працювати. У цивільних підхід такий, що у цивільних є чітко прописані інструкції, з 9 до 18 робочий день, є компетенція, є ціла система бонусів. Якщо військовий тільки зайшов з іншого середовища, з іншим менталітетом, він просто не зможе працювати або починає притягувати туди військових.

Респондент 2: Бачимо також ще одну мотивацію - вищим грошовим забезпеченням ніж взяти пенсіонерів запасу, офіцерів запасу і призначили на цивільні посади. Тут інший формат. Це комплексна проблема, насправді це тільки верхівка - заступники, на них ми фокусуємось, а так це вся вертикаль, її треба переглядати.

Інтерв'юер: Насправді, просто важче під час воєнного стану нижче рівня не так сильно побачиш. А заступники, принаймні, це той зріз, який точно видно, і тому по ним принаймні можна хоча б просувати певні тенденції.

Інтерв'юер: Якщо ми вже говоримо більше про функціональний вимір: як зміни у складі керівництва вплинули на виконання відомством основних функцій? Чи якимось чином це взагалі вплинуло, на вашу думку, чи ні?

Респондент 2: Я би сказав, враховуючи, що дійсно була створена така хаотична ситуація в Міноборони, коли створювались нові структури без нормального аналізу, ліквідувались старі і все решта... Це вплинуло негативно. Не було системних змін, не було дорожньої карти. Значна кількість заступників, які дублювали свої, фактично, функції без корисного результату від цього дублювання. Це могло б мати якісь корисні результати, особливо це вплинуло на ефективність управління оборонними ресурсами.

Респондент 2: В принципі, під кінець 2023 року вже команда міністра і Генеральний штаб розглянули це питання, прийняли позитивне рішення щодо подальшої трансформації системи оборонного менеджменту. Тому там було запущено трансформаційний процес планування, бюджетування, виконання, який вплине на якість у першу чергу управління оборонними ресурсами, розвитку

спроможностей. Ця трансформація повинна вплинути і на закупівлі та решту системи, що це система підтримання стратегічних рішень.

Респондент 2: Вони будуть формувати нові вимоги до керівництва Міноборони, сподіваємося. Ця імплементація вплине... але на оборонне планування однозначно всі зміни, які були, вплинули негативно. В 2022 році не було внесено змін до ключових документів, ні стратегії воєнної безпеки, ні решта документів не були належним чином відпрацьовані.

Респондент 2: Ну і взагалі, ручний менеджмент, який був всі 3 роки війни, він не сприяв ефективності рішень. Він інколи сприяв швидкості прийняття рішень. Але не всі швидкі рішення були однозначно позитивними.

Інтерв'юер: І це якраз продовження інше питання, яке я хотіла обговорити: конкретні приклади посилення демократичного цивільного контролю. Може у нас не все так погано? Може є щось позитивне і якийсь конкретний приклад, який найбільш запам'ятався? Або, навпаки, якийсь приклад послаблення демократичного контролю в останні 3 роки повномасштабного вторгнення?

Респондент 2: Я думаю, тут треба ще сказати взагалі про цивільно-демократичний контроль, що він повинен був робити з початком війни. Чи сама система цивільно-демократичного контролю, чи вона повинна була також бути якимось чином адаптована? Тому що, наприклад, з 15-го року, з початком створення комітету реформ й початку залучення стратегічних радників, ми дуже часто обговорювали питання, що цивільний демократичний контроль - він як дорога з двома напрямками руху.

Респондент 2: Один напрям іде вниз, який фактично транслює і позицію президента як верховного головнокомандувача, і той, який йде безпосередньо від збройних сил як елемент зворотного зв'язку. На мою думку, верхній рівень, вертикаль верховного головнокомандувача, цивільний демократичний контроль був дуже посилений, тому що це фактично розпочався мікроменеджмент, він був занадто посилений. Тобто я не кажу, що це на користь системи цивільно-демократичного контролю. Але я думаю, це інший режим роботи, який не був передбачений до початку війни. Ніхто його до кінця не пропрацював, хоча обговорювали, чи потрібна ставка, чи не потрібні ставки в такій системі.

Респондент 2: Але у цілому на початок війни у нас не було чіткої вертикалі руху згори донизу, не було, будувалась колізія. І, на жаль, вона не включала парламентарів. Тобто парламент він випав, він на 3 роки майже випав з цього процесу. Тобто його функції і завдання мінімізуються офісом президента, на мою думку. І найгірше те, що друга частина цивільного демократичного контролю, яка йде знизу вверх, вона частково була також реалізована, лише частково.

Респондент 2: Призначення особи, яка зараз є заступником міністра, раніше призначення його спеціальним радником Президента - це дало можливість прямого доступу до потреб військових, до офісу Президента й напряму на

Президента. На мою думку, це позитивні зрушення. Й призначення інших людей за сектор оборони зараз в офіс президента, тих підполковників, що не мали досвіду і були радниками. Тобто це все можна сказати, частина цивільно-правового контролю, тому що воно дало можливість зворотного зв'язку між Верховним головнокомандувачем і безпосередньо військами.

Респондент 2: Обізнаність ситуаційна, вона покращилась набагато, але вона змінила повністю систему управління, й не тільки систему управління, а систему урядування фактично, яка до кінця не запрацювала, хоча б теоретично вона була розроблена і фактично формалізована у відповідних документах. Але ця нова система управління, це по факту цивільний контроль, яким користується президент, а не Верховна Рада України.

Респондент 2: Те, що ми називаємо "парламентський контроль", була ізольована і, на жаль, не відображає ніякого впливу на ті процеси, чисто якісь інформаційні впливи на певному рівні. Щодо цивільно-демократичного контролю, чому парламентарі почали працювати в зовнішньому вимірі... ті, хто долучилися до роботи з партнерами, у тому числі в різних організаціях, це позитив. Але це вже не частина цивільного контролю.

Респондент 2: Тому, на мою думку, позитив те, що вона залишилась, тобто у нас влада належить народу. Парламент, президент - ця вертикаль збереглася, військові не керують процесами. І все це, це дуже великий плюс, що є зворотній зв'язок. Є зворотній зв'язок, я думаю, що він покращився. 2023 рік, ще не 2024 рік - це були позитивні зміни. І було багато, багато... але по факту призначення...

Інтерв'юер: Але так виходить, що якщо ми беремо ланку, як зазвичай в країнах НАТО, то виходить, що вона є, цей зворотний зв'язок, але пропустивши одну з ланок. І тоді питання в тому, чому її випустили? Через те, що вона була не дуже ефективною, або через якісь інші причини надцентралізації? Це, можливо, позитивний вплив, але тоді чому воно не функціонує нормально?

Респондент 2: Тобто це... бюрократія Міністерства оборони не корисна. Є корисна бюрократія, яка робить процеси обґрунтованими, використання ресурсів довготерміновим і прогнозованим. Але тут некорисна бюрократія, яка заважала швидкості прийняття рішень. Тому, звичайно, це цілком обґрунтовано, що випав цей зв'язок. Але проблема не в цьому зв'язку, який був встановлений, проблема в тому, що у нас випав парламент. А парламент він повинен був залишати цей зв'язок, він повинен був працювати з міністром, він повинен був працювати по всім напрямам діяльності. Комітети, які були створені, вони повинні були працювати з парламентом, які приймають бюджети і працюють з іноземцями. І все решта, оцей зв'язок був втрачено повністю.

Респондент 2: Тут ми втратили цей зв'язок. Те, що в нас під час війни міністр не буде встигати обґрунтовано... бо швидкість прийняття рішень - це найперше було. Але парламентська гілка випадає, уряд стає не продуктивним,

тому що він не враховує. Це ручне керування з офісу всіма об'єктами, зробили нашу систему оборонного менеджменту... У нас дуже потужний гравець, який на законодавчому рівні міг підтримувати збройні сили, й у тому числі всі ці проблеми з мобілізацією, затягнуті процеси прийняття рішень, які не популярні... Ця вся штука вона вплинула на саму систему контролю. Парламентський контроль він випав, і прем'єр-міністр, який також є босом міністра оборони... Я думаю, що також уряд відповідає за безпеку держави, але по факту, уряд також був виключений з цього процесу.

Респондент 2: Управління з офісу воно швидке, але воно, на жаль, не завжди, у більшості, ефективно. Можна більш ефективні рішення приймати, залучаючи набагато більшу кількість людей.

Інтерв'юер: Наскільки, на вашу думку, поточна ситуація з балансом цивільно-військових відносин у керівництві Міністерства оборони відповідає практикам, підходам країн НАТО, Європейського Союзу?

Респондент 2: В тому, що вона точно унікальна зараз, то воно точно не відповідає. Я не знаю, чи вона повинна відповідати зараз, просто питання в тому, що вона ні ким не описана, вона неформалізована, вона "ad hoc". Це те саме, що у нас було з оперативними, тактичними напрямками. І в останній... останній ривок щодо зміни структури збройних сил, перехід на корпуси - це відповідь на те, що в нас все працює за моделлю, яка не є формалізованою.

Респондент 2: І це є перевагою, бо ворог також не може взяти чітко вписану модель і вкласти штучний інтелект і працювати, тому що у нас як мурашник - не можна побачити відразу всіх мурах, які там є. Так само наша система... Тобто тут є плюси, є тут мінуси. Але у цілому набагато краще можна було б зробити. Я не знаю, на скільки відсотків покращилось би взагалі система управління, як в секторі безпеки і оборони, так і взагалі державі.

Респондент 2: Історично підтверджено, що залучення всіх гравців у всіх державах... це було і під час Другої світової, всіх гравців національних, спільних дій, щоб не було дублювання некорисних зусиль. У тому числі це громадянське суспільство, це опозиційні партії і все решта. На жаль, цього не було, це більша проблема, ніж чисто цей демократичний контроль. Але цивільно-демократичний контроль він не існує тільки в демократичних державах, точніше, не тільки демократичний. Але справжній, який є корисним для народу, для нації, я думаю, тільки в демократичних державах.

Інтерв'юер: Але насправді, навіть не цивільний контроль існує у багатьох державах, а от демократичний цивільний існує далеко не в кожній державі. Демократія іноді страждає. А якщо ми поговоримо про оптимальний баланс між цивільним і військовим в керівництві Міністерства оборони в умовах війни... чи є він взагалі, оптимальний?

Респондент 2: "Magic number" точно нема. Оптимальний баланс можна досягнути тільки якщо ми будемо бачити, за якими напрямами працює Міністерство оборони. Зараз є накладання функцій, завдань між заступниками міністра. Нема чіткого розподілу повноважень, і сама система заступників, як політичних призначенців... вона на короткий час, вона дестабілізує ситуацію. Тобто, фактично, я за зменшення кількості заступників до мінімально необхідної, тобто перший заступник з євроінтеграції - законом визначений, повинен бути, й можливо ще один заступник з управління людським капіталом.

Респондент 2: Все решта - закупівлі, все решта, це повинні робити агенції, які здійснюють менеджмент і контролюють і відповідають за ці процеси. Тобто тут розподіл цих повноважень, я б зробив, чесно кажучи, це балансування всієї системи. Ну і треба все одно проводити, незважаючи на те, що йде війна, треба проводити нормальне обстеження системи ще раз, за аналогом, мабуть, 2021 року, коли не було таких викликів, точніше не було масштабного вторгнення, були загрози.

Респондент 2: І зараз треба провести, побачити і будувати, мабуть, нову систему, яка буде спрямована безпосередньо на забезпечення як військ, спроможностями, цивільного демократичного контролю, необхідним інструментарієм. В тому числі для можливості впливати на процес, участь депутатів, тому що фактично монобільшість, яка зараз існує, вона не дозволяє парламенту мати участь в тих процесах, які відбуваються. Але це одна із складових, яка робить систему бістійкою. З підвищенням складності системи збільшується її живучість. Тобто стійкість системи залежить від складності й організованості тих процесів, які є.

Респондент 2: Тому, на жаль, це треба переглядати в комплексі. Саме міністерство не зможе підбалансуватися, так само як і Генеральний штаб. Можливо, це повинен бути якийсь рівень інтеграції двох структур, і об'єднане командування воно повинно взяти на себе питання застосування військ, як у держав-партнерів. Буде спрямовано на підготовку і застосування військ, а Генеральний штаб повинен разом з міністерством відповідно виконувати функції.

Респондент 2: І тут я вже можу сказати про цифру - якщо ми це робимо якби єдиною структурою, я би сказав, що у військових повинно бути десь 30% всіх в єдиній структурі (Генеральний штаб плюс Міністерство оборони - інтегрований штаб оборони), і 70% - це цивільні. Але компетенції які тут...

Інтерв'юер: Якщо ми говоримо про функції, то які функції, на вашу думку, мають бути виключно цивільними, а які можуть бути військовими?

Респондент 2: Те, що стосується планування, планування застосування спроможностей - 90% це військові функції, тобто там повинен бути цивільний компонент, тому що й застосування, розвиток військових спроможностей можуть

бути менеджерські кроки. Все решта, навіть менеджери програм оборонних - вони можуть бути цивільними.

Респондент 2: Навіть це окреме питання щодо створення там відповідних компетенцій для того, щоб перейти з військової кар'єри на цивільну і стати менеджером проєктів, програм. То вся менеджерська складова повинна збільшитись, і вона буде забезпечувати присутність цивільних. Вони працюють в іншому режимі, навіть після звільнення змінюється психологія людини, частково.

Респондент 2: Зі збільшенням часу, більшість цих процесів можна контролювати. Але більше інтеграція, тому що зараз і взагалі у нас постійно відбувається конфлікт між Міноборони і Генеральним штабом. Це пов'язано з тим, що ця система було так створена, й просто цю систему намагалися ще одну властивість дати й сказати... Це не можна, бо системи створювалися без врахування цієї властивості. Тут треба створювати нову систему і принципи нові закладати, і систему цивільного демократичного контролю як один із видів контролю.

Респондент 2: Тут інтерпретацію слова "контроль" треба також чітко розкрити - нагляд, участь у обороні... я би сказав, щось таке - кооперація. Але змінювати це, і тоді буде чітко зрозуміло, хто за що відповідає. В єдиному штабі там, де будуть цивільні, військові... ті, які воюють, вони будуть у військах завжди. Але з проходженням кар'єри, як на Заході - дійшов до капітана, після капітана в тебе є вибір, і ти обираєш.

Респондент 2: Так само залучати найкращих державних службовців з інших міністерств, відомств до Міністерства, стажування, проходження якихось практик... розпочиналося, але, на жаль, не мало продовження. Зв'язок з ручним призначенням, без врахування компетенції, точно не "merit-based approach".

Інтерв'юер: Якщо ми вже про це говоримо: які рекомендації змін, які зміни в нормативно-правовій базі для вдосконалення моделі демократичного цивільного контролю в умовах війни?

Респондент 2: По-перше, ця модель повинна бути описана, повинна мати відображення в законі, враховуючи нашу ситуацію. Якщо не прописано в законі, воно не буде виконуватись. Тому однозначно, модель вона буде адаптуватись, але основні ключові обов'язки і ключові компетенції цієї системи, і вимоги до цієї системи будуть існувати, й вони будуть забезпечувати мінімально життєві спроможності цієї системи. То вона буде функціонувати, це не буде "ad hoc".

Респондент 2: Тому однозначно там треба прописувати вимоги за посадами щодо досвіду - 3 роки, 5 років, 5 років для посад рівня директора і міністра, заступника міністра, і 3 роки для решти посад для того, щоб людина набрала досвіду, отримала ще одну вищу освіту. Можна в КШІ (Командно-штабний інститут), там дуже непогані курси. І після цього з освітою вона зайшла

як державний службовець. Тобто це треба прописувати, і таких людей треба бачити в системі. Це треба прописувати у законі, на жаль.

Інтерв'юер: Чи були спроби? Наприклад, у законопроекті 4210 вже певні питання демократичного цивільного контролю піднімалися. На вашу думку, неприйняття його - це скоріше добре чи погано? І чи варто було його все ж розглянути?

Респондент 2: Його треба було... Це була моя думка, що там у 2021 році, коли я приймав участь у наданні пропозицій до нього. Треба було розділяти демократичний контроль, бо перший документ, до якого я мав належність, коли він був на одну сторінку, була оборонною політикою наукове... Це, на жаль, воно зменшило його вартість, тому що воно зробило і продати керівництво, навіть Міністерство оборони було неможливо, тобто загальмували всі раціональні речі, які там були прописані. Не просто раціональні - були обґрунтовані, були доказані, і вони вже були, були витримані, як вино, багато речей.

Респондент 2: Тобто речі, які треба було включати, відокремлювати й фокусуватися на основному, замість того, щоб включати все про все. Тобто, звичайно, його треба приймати, але треба модифікувати, викинути все зайве. І в умовах сьогодення, я вважаю, що треба приймати його, не зважаючи, хоча там є різні думки і парламентарів, чи потрібен він чи ні. У тому вигляді, в якому є, звичайно ні. Тому адаптувати і все решта, тому що війська також воюють в неформалізованих структурах, все решта, воно впливає.

Респондент 2: Тому я думаю, зараз можна за 7-10 днів, можна залучити до цього процесу з тієї когорти, яка брала участь, і можна доробити.

Інтерв'юер: Дуже дякую. І крайнє питання: чи є щось важливе щодо демократичного цивільного контролю, що ми не обговорили, але що варто було б врахувати у дослідженні?

Респондент 2: Багато... Так, тут я дуже комплексно... Єдине, що я би сказав - от формалізація самої системи, вона повинна обговорюватись широко. Тобто це не повинна бути модель, не повинен бути продукт суто адміністративної системи, яка зараз виконує свої повноваження. Для життєздатності не треба забувати про зовнішніх стейкхолдерів, які працюють також в інтересах оборони. Це в першу чергу всі неурядові організації, які ми маємо в Україні, і їх залучення до цього процесу можуть додати вартості, враховуючи, що зараз вони воювали і пройшли через досвід не тільки війни, але й всіх митарств щодо боротьби з бюрократією і всі ці речі щодо закупівель, промисловості, бізнесу.

Респондент 2: Вони повинні мати своє слово, і це також в рамках цивільного контролю, я думаю, треба робити, бо іншого входу в систему... Нервова система організму... але вона відповідає, і вона поєднує всіх. Як Президент все бачить, він зараз отримує інформацію від солдата до головнокомандувача, у нього є можливість. Але так само він повинен отримати

інформацію від громадянського суспільства й експертної спільноти, у нас є. Тому таке побажання, щоб це якимось чином у моделі майбутній було враховано, в принципі. Це життя.

Інтерв'юер: Це дуже цінна, насправді, рекомендація, мені здається. Я дуже дякую вам за приділений час. Дуже вдячна, це дуже допоможе у моєму дослідженні. Дуже дякую.

Респондент 2: Так? Удачі з дослідженням і тримаємось.

Інтерв'юер: Дякую. До побачення.

Респондент 2: Добре. До побачення.

Інтерв'ю № 3

Інтерв'юер: Доброго дня! Дякую, що погодились взяти участь у дослідженні трансформації демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення. Нас особливо цікавлять зміни в кадровій політиці щодо призначення на цивільні посади заступників Міністра оборони.

Інтерв'юер: Інтерв'ю триватиме орієнтовно до 45, можливо до 60 хвилин. З вашого дозволу, розмова буде записана для подальшого аналізу, але відповіді будуть використані в узагальненому вигляді й анонімізовані, тобто можемо говорити відверто. Отже, давайте розпочнемо з вашого досвіду. Розкажіть, будь ласка, коротко про ваш професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.

Респондент 3: У мене є досвід роботи як з Міністерством оборони, так і з Генеральним штабом Збройних сил. Цей досвід я бачу через перспективу реформи державного управління, утвердження працездатності та адостості використання публічних коштів, в тому числі й на потреби тих, хто працює у цих відомствах, як цивільних, так і військових.

Інтерв'юер: Дуже дякую. Наскільки тісно ви слідкуєте за кадровими змінами в Міністерстві оборони з 2021 року?

Респондент 3: Дуже тісно слідкую, повністю відслідкову на всіх рівнях зміни посад - і міністр, і заступники, а також рівня департаментів та керівників управлінь. І також у Генеральному штабі намагаюся слідкувати за всіма посадами, але більше, ніж у Міністерстві оборони.

Інтерв'юер: Дуже дякую. Давайте трошки поговоримо про правову рамку, про саме розуміння - що ви розумієте під демократичним цивільним контролем саме у Міністерстві оборони України?

Респондент 3: Під демократичним цивільним контролем у Міністерстві оборони України я розумію те, що розподіл влади і використання має здійснюватися через призму цивільного контролю. Тобто цивільні особи, які не дотичні у даний момент до проходження військової служби, вони якраз

забезпечують, щоб ця влада, в тому числі військових, вона не була автократичною.

Респондент 3: Військові займають посади, і вони контролюють розподіл ресурсів, і в тому числі для автократичних дій чи, наприклад, захоплення влади. Тобто цивільні визначають політику, цивільні визначають, як ця політика має реалізовуватись відповідно до інтересів всього суспільства, а не тільки відповідно до інтересів військових, бо у військових може бути свій погляд на те, як прогнозувати цю збройну політику, де їх місце.

Інтерв'юер: А на вашу думку, чи змінюється це під час війни? Зараз, в умовах повномасштабного вторгнення, чи має змінюватися демократичний цивільний контроль під час війни? Чи він має залишатися таким самим, як у мирний час?

Респондент 3: Він може адаптуватись під певні потреби, але це точно не має бути, як у нас зараз, коли у нас повністю [цивільний контроль] поглинається військовими. І так виходить, що в нас інколи існують дискусії між [Міністерством оборони] і Генеральним штабом. І тоді вже виникає питання: навіщо нам Генеральний штаб, якщо у нас майже на всіх ключових позиціях керівники департаментів - це військові? То навіщо нам тоді два таких різних органи, якщо у нас може бути один? Це не риторичне питання.

Респондент 3: Звичайно, військова експертиза має посилюватись в часи війни в Міністерстві оборони України, але це не має поширюватись на повне захоплення державної влади у всьому Міністерстві.

Інтерв'юер: Дякую. І от тоді, продовжуючи цю розмову, ви дуже добре знаєте Закон про національну безпеку України, який був підписаний у 2018 році, й там якраз закріплено вимогу щодо цивільних призначень у Міністерстві оборони. Але під час повномасштабного вторгнення видано укази президента, відповідно до яких дозволено призначення військових на посади заступників міністра оборони в умовах воєнного часу. Наскільки укази президента можуть вступати у правову колізію із законодавством, наприклад, із законною вимогою Закону про національну безпеку?

Респондент 3: Взагалі не повинно, наскільки мені відомо. Бо подібні прецеденти в Україні були, але тут воно ще й гірше. Бо колись, якщо пам'ятаєте, у нас за один вечір буквально поміняли закон про прокуратуру, щоб призначити [певну] кандидатуру. Але це відображає попередні тенденції. Але де та межа?

Інтерв'юер: Тобто, можемо говорити, що це скоріше негативно впливає на здійснення демократичного цивільного контролю наразі?

Респондент 3: Це негативно впливає, і я не розумію, чим це зумовлено. Абсолютно обумовленою необхідністю? Чому не можна було [призначати] на ці посади людей цивільних? Чому саме мали бути ці військові особи, які були призначені?

Інтерв'юер: І от якраз продовження теми про призначення. Даваймо поговоримо трошки про кадрові зміни. В рамках свого дослідження я буду розглядати три ключові етапи. Перший етап - до повномасштабного вторгнення, але не дуже далеко, а орієнтовно 2021 рік. Як би ви могли охарактеризувати зміни у кадровій політиці Міністерства оборони щодо заступників Міністра оборони в ці періоди?

Респондент 3: Можу сказати, що за ці періоди все більше і більше представників військових на посадах Міністерства оборони. Змінюються цивільні. Всі [досі] поважають посаду міністра. З цивільних, здається, залишилися дві [цивільні посади], якщо мене не підводить пам'ять.

Респондент 3: І вже є така думка, що якщо ми кажемо про цивільних [заступників], то вони були направлені на певні реформи, певний розвиток тих самих сфер, за які вони відповідали. Зараз люди, які [призначені] на посадах, військові - вони [такі] не тому, що вони військові, [а] тому що вони, відповідно до завдань, які ставляться, вони не направлені на трансформацію тих чи інших систем, вони направлені на певний мікроменеджмент. Тобто їм дали рамки, і вони не хочуть ці рамки міняти, вони хочуть, щоб все було реалізовано от саме в цих рамках, і всі дії, які [можна зробити], щоб вони були саме в цих рамках.

Респондент 3: Можна сказати, що тут є багато негативних тенденцій, як мені здається. Перша - це відкритість самих людей, які призначаються на посади заступників міністра. Нові заступники, вони менш відкриті для спілкування з пресою, менш відкриті для спілкування з представниками міжнародних організацій, менш відкриті для взаємодії з громадським сектором. Тобто, за військовою структурою, вони дуже закриті. Це одна із ознак. Якщо ми кажемо, наприклад, що Міноборони має справу з тими, хто більш відкритий для інших структур, інших міністерств, представників громадянського суспільства - а так, як посади заступників і керівників департаменту займають військові особи, вони роблять Міноборони більш закритим органом, ніж воно було до того.

Інтерв'юер: Дуже дякую. І тут тоді питання: на вашу думку, які ключові призначення ви вважаєте найбільш показовими з точки зору цивільного контролю і чому вони є показовими?

Респондент 3: Думаю, буквально кожного заступника міністра за останній рік. Це і заміна громадсько-політично активного бригадного генерала. А потім це і [призначення]... якщо чесно кажучи, можу його особисто назвати - [вказано ім'я], у якого дуже неоднозначна репутація і дуже неоднозначне розуміння специфіки [сектору], його необхідності взаємодіяти з цивільним середовищем. Потім інші призначення [на ці] посади. І що саме цікаво, мені особисто здалося, що всі ці нові заступники міністра - військові, вони не можуть знаходити мову ні з ким, хто не є військовим, що ще є одним із негативних [наслідків].

Респондент 3: І це все зрозуміло, це психологічна особливість, коли люди працюють всередині екосистеми і не сприймають людей поза цією системою. Коли вони мають спілкуватися з цивільними, або з цивільними жінками, або з військовими, які тільки почали військову службу, у них можуть бути, але у багатьох з них можуть бути, упереджені ставлення. А якщо в них є упереджене ставлення просто за цими ознаками, значить це може впливати на ефективність їх роботи.

Інтерв'юер: Дуже цікаво. Тут одне з питань, які я хотіла згадати: чи спостерігаєте ви відмінності в підходах до управління між цивільними та військовими заступниками міністра? Якщо так, то чому і як вони проявляються? Ви вже зазначили, що вони не такі відкриті, тобто Міністерство оборони все-таки мало комунікувати більше назовні - це перший негативний аспект; спілкування з іншими групами, не дотичними до тих, звідки вони прийшли. Можливо, ще є якісь характеристики цієї різниці в управлінні?

Респондент 3: Так, я думаю, іншим негативним викликом - і він найнегативніший, і набагато переважає за закритістю і за певні упередження - це нерозуміння, як працюють органи державної влади цивільні. Це нерозуміння, як відбувається формування і реалізація політики. Це нерозуміння, наприклад, чому ті чи інші механізми мають бути імплементовані відповідно до, наприклад, певних національних або міжнародних вимог.

Респондент 3: Бо люди [з військовим досвідом] мали лише таке вузьке бачення, розуміння, як має працювати система, яка знаходиться [в ієрархічному] підпорядкуванні. А це зовсім інший світ. Коли людину так різко ставлять на таку високу посаду, ясно, що [вона] швидше за все не буде намагатися адаптуватись, а буде намагатися підлаштувати систему під власне бачення. І за цього можуть бути дуже великі негативні ефекти.

Інтерв'юер: І тоді продовження - давайте трошки поговоримо про функції, які Міністерство оборони має виконувати. Тут питання: як зміни в складі керівництва вплинули на виконання відомством основних функцій? Це і стратегічне планування, це і управління ресурсами, оборонні закупівлі, логістика, координація міжнародної допомоги. Яким чином ці зміни впливають на ці ключові функції, які, по факту, відомство, яке є одним з органів виконавчої влади, має виконувати?

Респондент 3: Якщо ми, наприклад, почнемо з координації міжнародної допомоги, то я боюся, що тут є таке бачення - це не тільки у військових, а у багатьох [цивільних]: "ми центральні, а вони [міжнародні партнери] другорядні", [замість того, щоб] поважати тих, хто цю допомогу надає. А у людей, які не працювали на міжнародному рівні або з міжнародними партнерами, може [взагалі] не бути [такого розуміння].

Респондент 3: І це може призводити до певних проблем у [отриманні] міжнародної допомоги, погіршення [відносин] з міжнародними партнерами, і це також може мати деструктивний вплив.

Респондент 3: А якщо ми кажемо, наприклад, про умовне стратегічне планування, то військові бачать стратегічне планування оборонної сфери виключно, за моїм припущенням, [як] планування спроможності військ. Але вони не враховують цю компоненту стратегічного планування всієї країни. Що є вся країна, що є багато напрямків стратегічного планування, що всі або багато з них пов'язані між собою, що є певна система. А вони з цієї системи тоді випадають, бо вони не бачать всієї картини.

Респондент 3: Потім це також негативні ризики можуть бути для підзвітності, координації з Кабінетом Міністрів, з Верховною Радою. Міноборони має звітувати парламенту за свою діяльність. Коли є тимчасові слідчі комісії, парламентські слухання, парламентські комітети, Міноборони має представляти [там] своїх найвищих представників і відстоювати свою позицію, а не просто ігнорувати.

Респондент 3: Якщо є єдина позиція щодо якогось законопроекту, наприклад, вони мають пояснювати цю позицію, казати, чому цей законопроект важливий для їх відомства і для обороноздатності країни. А ці зв'язки теж руйнуються.

Респондент 3: Потім, наприклад, [щодо] фінансування та бюджетування, є така велика проблема, що, наприклад, процеси програмування і бюджетування в Міністерстві оборони і Збройних силах, і взагалі [в] секторі безпеки і оборони, вони дуже-дуже сильно відрізняються від тих, що йдуть в іншій частині, цивільних міністерствах. Але все одно ці дві системи мають бути пов'язані. Але знову ж, якщо вони не будуть знаходити спільну мову, ці процеси так і будуть [роз'єднані], й це буде впливати й на оцінку ефективності коштів, й на оцінку того, скільки коштів треба буде запланувати, виділити і направити, і тому подібне.

Інтерв'юер: Можете ще продовжити, якщо є додаткові думки.

Респондент 3: Можливо, ви ще щось уточните, просто не пам'ятаю, що можна ще додати з цієї темки.

Інтерв'юер: Можливо, щодо оборонної політики. Наскільки я пам'ятаю, в сфері оборонної політики Департамент військової політики та стратегічного планування - це був цивільний високопосадовець. І якщо раніше це було [у підпорядкуванні] першому заступнику міністра оборони, то наразі перепідпорядкували цей департамент [іншому заступнику]. Наскільки я знаю, то генералу [назва посади]. Тут чи може бути негативний вплив чи позитивні нові підходи?

Респондент 3: Я думаю, це буде скоріше негативно. Тому що коли ми кажемо про будь-яке міністерство чи будь-яку структуру, [в] самій по собі

структурі люди - це профільні фахівці, які мають мати відповідний досвід, відповідні якості. У нас є вимоги до посади державних службовців - це люди з певними вміннями, знаннями та навичками, які мають реалізовувати [їх] під час формування політики, в тому числі й оборонної.

Респондент 3: А знову ж, якщо просто "з коліс" призначати людей, які з цим ніколи не займалися, які мають зовсім інший досвід і бачення, на ці посади, значить, вся ця ідея [нормальної роботи] стає не життєздатною.

Респондент 3: Або вони будуть вчитися по ходу, але це їх навчання буде коштувати якихось важливих рішень та механізмів, які мали бути імплементовані, через те, що вони вчаться. Або це буде відкат, бо це може бути взагалі розворот на 180 градусів, і тоді нічого [доброго] з цього взагалі не буде, з цієї [нової] структури.

Інтерв'юер: Але тоді от в мене виникає питання: з плином часу ми бачимо, що кількість військових на посадах все більше збільшується. Тобто в нас є дефіцит корпусу державних службовців? Чому не можуть знайти й призначити цивільних на посади, а шукають військових? Можливо, у нас є брак кадрів?

Респондент 3: Тут хороше питання, і воно просто складається з кількох компонентів. Почнемо з кінця: так, у нас, я вважаю, є брак людей, які готові йти на цивільну, на державну службу. І це стосується не тільки Міністерства оборони, але й всіх інших міністерств. Також [тому, що] люди, які готові проводити зміни, дуже часто такі, [яким] цю систему [не дають] формувати. Тобто ідейних людей [це] відлякує, і залишаються більш "спроможні" люди, які змін не дуже хочуть. І це перший аспект.

Респондент 3: Другий аспект - якщо ти дуже класний спеціаліст, то його, наприклад, можливо, [не буде приваблювати державна служба]. Якщо йому навіть давали вікно для змін, [але при цьому] дуже низький рівень заробітної платні, але в той же [час] високий рівень відповідальності за те, що він робить, в тому числі може бути на нього, наприклад, і кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність. Тобто вимоги до фаховості, якості, відповідальності не відповідають тим [умовам] державної служби, які є зараз. Це перший компонент, чому є кадровий голод на ці позиції.

Респондент 3: Другий компонент: я все ж думаю, що коли людина приходить з певного середовища - і це не тільки про військових, це повсюдно. Якщо, наприклад, людина була пожежником й приходить кудись на якусь посаду, наприклад, [у] фізичну фірму, вона все одно почне автоматично тягти своїх людей, яких вона знає, яким вона довіряє, просто тому, що це її люди, незважаючи на те, що вони можуть мати [недостатньо] високий рівень професійних якостей.

Респондент 3: Так і тут: якщо призначають, наприклад, на високу посаду заступника міністра оборони, який був військовим, кого він почне запрошувати в свою вертикаль? Своїх знайомих, яким він в першу чергу довіряє. Тому такі ми

маємо негативні дисбаланси. Або він буде лишати лише [на нижчих посадах] тих осіб, які не мають особливого впливу і вони просто є виконавці. Тобто виконавців він може залишати, але у [випадку з] людьми, які мають певну владу, він все ж таки буде [намагатися формувати] цю владу через своїх [людей].

Інтерв'юер: Цікаво. Тут зрозуміло, що ми обговорили багато негативних тенденцій, як вони проявляються і т.д. А чи є взагалі у нас позитивні зміни в демократичному цивільному контролі в міністерстві? Чи можемо ми назвати конкретні приклади покращення?

Респондент 3: Так, мені здається, це був би хороший прецедент з часом - [якби] повністю працювали [відповідні механізми], як вони мають працювати. Це запровадження структури комітетів, бо це підвищує рівень дискусій [при] ухваленні рішень. І це дає додаткову змогу залучати не тільки представників різних структур міністерства, а й представників громадського сектору, парламенту, органів цивільної влади. Тобто потенційно це дуже хороший приклад може бути.

Респондент 3: Можна ще, напевне, навести [приклад] публікації і обговорення публічних стратегій, створення [різних] наглядових рад з представників різних агенцій, громадського сектору. І відповідно ці наглядові ради можуть впливати на найважливіші - на частину одних з найважливіших рішень Міністерства оборони, наприклад, закупівлі. Що знижує, наприклад, рівень потенційної корупції.

Інтерв'юер: Дуже дякую. А тут питання: ви говорили про підзвітність парламенту, громадянському суспільству. Тут ми бачимо що, наприклад, [створення] стратегії людського капіталу - це ініціатива, яка йшла тоді від заступниці міністра [ім'я], від її особистого бажання, це більше залежала ініціатива, щоб це було відкрито. Можливо, ви знаєте, чи є в нас регулярне звітування перед парламентом від Міністерства оборони або перед громадянським суспільством? Як раніше, наприклад, були якісь звіти, відкриті для всіх. Чи є ці механізми? Чи все-таки ми повністю втратили цей елемент підзвітності через якісь такі регулярні звітування, оцінки і так далі, звіти?

Респондент 3: Я думаю, ми [їх] втратили, бо я сходу не можу згадати жодного разу, коли керівник Міністерства оборони доповідав на комітеті або міністр оборони доповідав Парламенту, хоча інші міністри це час від часу роблять. Про такі випадки [щодо] міністра оборони я не пам'ятаю - не тільки [щодо] скандалів з куртками, з "йцями по 17"... Це вже [було в] іншу епоху і каденцію. Саме [при] цьому міністрі не [відбувалось доповідей].

Респондент 3: Також, до речі, це може впливати - і це [стосується] не [тільки] підзвітності, а [й] відкритості - це спілкування з медіа. Набагато менше стало спілкування з медіа. Це теж є одне із негативних індикаторів, які можуть

проявлятися в тому, що суспільство не знає, що, умовно, [Міністерство] щось робить - ніхто про це не знає.

Респондент 3: [Це також створює простір] для маніпуляцій, бо багато хто може маніпулювати тим, що міністри або уповноважені заступники не відповідають на питання. Бо, наприклад, коли [попередній міністр] був міністром оборони, він час від часу виходив до медіа, він давав інтерв'ю. І це [навіть] був той сценарій, який випередив [події], коли 20-го лютого [він стверджував], що росіяни нікуди не нападуть, на Київ [не нападуть]. Тим не менш, він давав інтерв'ю, він був більш відкритий, і це теж формувало позитивний образ Міністерства оборони, допомагало доносити свою позицію з тих чи інших питань.

Респондент 3: А сходу інтерв'ю [нинішнього] міністра я згадати не можу. Інтерв'ю його заступників сходу [теж не можу згадати].

Респондент 3: Здається, тільки [одна заступниця] залишається дуже відкритою для медіа, для спілкування з донорами, громадським суспільством. Вона залишається останнім [острівцем] демократизму в Міністерстві. Інші заступники вони не відкриті ні для медіа, ні для громадськості.

Інтерв'юер: Дуже дякую, і тоді хотілося б трошки поговорити про порівняння. Нас часто порівнюють - чи відповідають ті практики у нас [практикам] НАТО, Європейського Союзу, міжнародних партнерів?

Респондент 3: Я думаю, не відповідає. Але давайте враховувати, що в нас зараз часи повномасштабної війни. Все ж таки, будемо робити поправку, що це воєнний час. Бо повномасштабна війна... ми б не знали, наскільки їх інституції, без [відповідного] механізму демократичного цивільного контролю, встояли б і спрацювали б в тій конструкції, які вони є зараз. Я вважаю, що в часи війни, можливо, ДЦК має трішки трансформуватись. Але не має бути того [рівня] поглинання всієї влади, що ми маємо зараз. Ні, отак, я думаю.

Інтерв'юер: І тоді на вашу думку, який оптимальний баланс між цивільними та військовими у керівництві оборони був би доцільним під час війни? Чи взагалі можливо його досягти, такого балансу?

Респондент 3: Я не кажу, що взагалі не має бути, умовно, військових серед заступників. Я ж не кажу, що взагалі не має бути. А просто ми бачимо тенденцію, якою є повне заміщення, і це вже викликає занепокоєння.

Респондент 3: Якщо, наприклад, є професійна людина, і ми знаємо, що лише вона буде найкращою на цій позиції, і вона є військовою... Я вважаю, що [для цього] законодавство [і] пишеться, щоби представляти найбільший суспільний інтерес в тій чи іншій сфері. Якщо суспільний інтерес каже, що ми маємо призначити військову [людину] на цю позицію, наприклад, позицію [заступника]... Ну, умовно, можна... Перепрошую, нехай буде, нехай призначаємо цю людину. Але у мене виникає питання: коли ми бачимо теперішні тренди, чи є ці люди найкращими, які мають займати ці позиції в даний час? Я сумніваюся.

Респондент 3: Я сумніваюсь в обґрунтуванні необхідності такої кількості заступників міністра. Я сумніваюся в їх кваліфікації й [у тому], що вони є найкращими представниками на даних [конкретних] позиціях.

Інтерв'юер: Насправді дуже цікаво. В рамках свого дослідження я буду намагатися порівняти професійний бекграунд. Чи є насправді... це дуже важливо, це одна з ключових характеристик корпусу державних службовців, тому що насправді [добір на посади] відбувається по компетенціям. [У] військовій службі найкращі практики - це коли [суто] вислуга. Тут дуже цікаво подивитися на цей професійний бекграунд.

Респондент 3: Так, я хочу [додати]. Є така думка, частково вона правда, що якщо ми призначаємо [людину] на якусь позицію в секторі оборони, то ця людина має розумітись [на специфіці]. Щоб [працювати] з військовими, [вона] має мати якісь первинні, базові знання. Але коли ми кажемо про посади в будь-якому міністерстві рівня заступників - це посади більш менеджерські.

Респондент 3: Це має бути хороший менеджер. Це політична фігура, так, але це політична фігура з менеджерськими, управлінськими навичками. І він не має бути сам експертом [у всіх питаннях]... для цього є департаменти або управління, які знаходяться в його або її підпорядкуванні.

Респондент 3: І у нього можуть бути там штатні радники, позаштатні консультанти, які можуть надавати йому профільну експертизу в тих чи інших питаннях. Тобто людина не має мати досвід 20 років управління танками, щоб, наприклад, [ефективно керувати] в Збройних силах ресурсами в цьому напрямку.

Інтерв'юер: Насправді ваша відповідь наштовхнула мене на ще одну думку і от питання: одні з ключових принципів демократичного цивільного контролю й принципів військового управління - це чітка ієрархія і єдиноначальність. Тобто коли відповідно є єдина, недвозначна гілка підпорядкування. І друге - це те, що ви згадали, що заступники міністра так чи інакше - це політичні призначення. Це суперечить [принципу] політичної нейтральності, коли це стосується військовослужбовців.

Інтерв'юер: У демократії закладено, що військовослужбовці не мають брати участь у політичному житті держави, щоб не перетворювати армію, збройні сили на інструмент [політичної боротьби]. З іншого боку, ця вертикаль підпорядкування й можливе бажання військових, які знаходяться на політичних посадах, [безпосередньо] керувати Збройними силами... Наскільки, на вашу думку, це реально може мати негативний ефект і, я не знаю, погіршення ситуації, чи можливо, взагалі вплив на загальну модель демократичного цивільного контролю в Міністерстві?

Респондент 3: Я вважаю, що коли військові йдуть на посади заступників міністра, і вони втягуються в політику, автоматично вони [завдають] собі дуже велику шкоду. Бо вони стануть заручниками інтересів різних політичних груп.

Респондент 3: І ми [можемо сказати], що, умовно, тут ми не тільки захищаємо вже цивільну інституцію від негативного військового впливу, а тут вже [ідеться про] негативний цивільний вплив на військових. Бо, по-перше, швидше за все, після того, як вони перестануть бути заступниками, вони повернуться на військову службу. Але у них вже буде певний [політичний] шлейф і репутація, вже певне [політичне] забарвлення з іншими зацікавленими сторонами. Тобто це насправді [ускладнює життя] цим військовим. І [на] військову службу вони повернуться після [завершення роботи] заступниками не на найнижчі посади, а теж на якісь високі посади. Це може мати дуже довготривалий негативний вплив.

Інтерв'юер: Дуже цікаво. Чи можемо ми внести зміни в нормативно-правову базу? Можливо, ви [могли б] рекомендувати [щось] внести для вдосконалення моделі демократичного цивільного контролю в умовах війни?

Респондент 3: Це цікаво. Я думаю, я б точно [наголосив на] більше аспектів підзвітності. Щоб [підзвітність], коли вона щось говорить - це не автоматично не гарантує, що [вона говорить] правдиві слова. А все ж таки це вже робить [певний ефект], [щодо] того, що ти говориш, [бо] тебе можуть спитати. Якщо нічого не говорити, в тебе [нічого] не спитають. А якщо щось обіцяти, наприклад, або щось [просувати], якісь ідеї, потім у суспільства будуть запити: "А чого ці ідеї або чого ці ініціативи не були виконані, або [чому були] виконані погано?"

Респондент 3: А якщо бути закритим, то це [інше становище]. Ти [нічого] не кажеш, ти нічого не обіцяєш, в тебе [нічого] не [можуть] спитати.

Інтерв'юер: Але це зовсім неефективно з точки зору державного управління, тому що нічого не буде відбуватися. Тоді питання: чи можливо було б досягти і вже певні зміни були внесені, або зараз відбувається, я не знаю, [проходження] якихось [законопроектів], які направлені на посилення, наприклад, якраз посилення підзвітності й певних інших демократичних принципів демократичного цивільного контролю?

Респондент 3: Ні, це ніхто не буде робити. Бо щоб це імплементувалось, має бути незалежний парламент. У нас [парламент] не є незалежним, він не відображає власну позицію. А незалежні депутати, вони би хотіли посилювати [свою роль], і тоді [приймали б] відповідні законодавчі зміни. Але так, як вони в цьому не зацікавлені, вони це робити не будуть.

Інтерв'юер: І тоді крайнє питання: по демократичному цивільному контролю, по функціям трошки повернемося... Про оптимальний баланс ми поговорили, що його важко досягти. А от щодо функцій: які функції Міністерства мають безумовно лишатися під цивільним контролем, навіть в умовах воєнного стану, а які можуть бути під військовими і це не викличе ніяких протиріч?

Респондент 3: Я думаю, що [під цивільним контролем] мають бути функції, наприклад, підготовки нормативно-правових актів. Це мають бути цивільні, наприклад, [для підготовки] законів взагалі не бачу необхідності, щоб там були військові, [так само, як для підготовки] постанов [Кабінету Міністрів].

Респондент 3: Потім, я думаю, мають бути [у цивільних осіб] функції щодо формування [та] підготовки бюджетів, стратегічного планування, фінансування (вже сказав).

Респондент 3: Хотілося б, до речі, більше військових якимось привчати до відкритості. То я, [можливо], став би за такий експеримент, щоб за відкритість органів влади мали б відповідати і військові, навчити їх комунікувати з іншими представниками суспільства.

Респондент 3: Думаю, євроатлантична інтеграція теж має бути за цивільними, тому що, знову ж таки, не [їх] фах. Протидія корупції теж має бути за цивільними.

Респондент 3: У військових саме головне, що може дати військовий - це свою експертизу. Але для того, щоб дати свою експертизу, свою думку, не потрібно займати посади заступників міністра.

Інтерв'юер: Багато питань викликає останнє призначення заступника міністра з бойової авіації. Я б сказала, що воно більше відноситься до [військових] спроможностей, що насправді є в портфоліо Генерального штабу. Але ми бачимо, що зараз створюється окрема вертикаль якраз в Міністерстві. Подивимось, як воно, звичайно, буде працювати, але...

Респондент 3: Чи знаєте, мені здається, чому обов'язково [призначають] військових [на ці посади], відповідальними за гендерний [компонент]? З одного боку, це дуже великий буде ризик, що [нічого] не буде реалізовуватися. Але з іншого боку, коли це впроваджують військові, це найкращий може бути поштовх для того, щоб це [впроваджувалося] серед військових.

Інтерв'юер: Це був би цікавий експеримент насправді. І цікаво було б подивитися, хто б хотів бути призначений на цю посаду.

Респондент 3: Ну так.

Інтерв'юер: І крайнє таке запитання: чи є щось важливе щодо трансформації цивільного контролю, що ми не обговорили, але варто було б врахувати в дослідженні?

Респондент 3: Ніби ні. Не буде [більш важливих питань].

Інтерв'юер: Чудово. Тоді я дуже дякую вам за ваші експертні думки, ваші експертні висновки та приділений час й дуже цінні відповіді. Вони точно будуть використані у дослідженні. Я вам дуже дякую за співпрацю.

Інтерв'ю №4

Інтерв'юер: Доброго дня. Дякую, що погодились взяти участь в дослідженні трансформації демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення. Мене особливо цікавлять зміни в кадровій політиці щодо призначення на цивільні посади заступників міністра.

Інтерв'ю триватиме приблизно 45-60 хвилин. З вашого дозволу, воно буде записано для подальшого аналізу. Ваші відповіді будуть використані в узагальненому вигляді й анонімізовані. Отже, давайте розпочнемо. Розкажіть, будь ласка, коротко про ваш професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.

Респондент 4: Мій досвід саме у цій сфері почався у жовтні 2023 року, коли я почала працювати радником міністра оборони. Мій профіль і контракт із Фондом підтримки оборонних реформ був підписаний тільки на напрям процесного управління.

Перед міністром поставили завдання запропонувати бачення майбутньої структури міністерства. Замість того, щоб почати з опису функцій, потім з визначення відповідальних за них і формування структури, ми подивилися на те, що є. Не маючи багато інформації та розуміння того, як повинно працювати Міноборони, які в нього функції, ми почали пропонувати бачення структури.

Плідно працювали з проєктом. Нам сказали, що міністр хоче таку структуру, як у Франції, тому ми формували, дивилися як у Франції, в Америці, і надали якесь бачення структури. Звичайно, воно там залишилось - презентації розійшлися по підрозділах. Ми за цим принципом далі вже пропонували лайтові пропозиції.

Влітку я зрозуміла, що воно не працює. Хоча цю структуру хотіли затвердити, але фактично, коли не описані функції, це не працює. Ми ініціювали проєкт із впровадження процесного управління, в рамках якого описали функції Міноборони. По-хорошому, тільки зараз, якщо подивитися на функції та модель інтегрованої оборони, стратегії, потрібно сформувати бачення функцій, які повинні бути в Міністерстві оборони, а після цього робити пропозиції по структурі.

Ключова помилка Міністерства, на мою думку, в тому, що коли їм потрібно зробити якийсь проєкт чи зміни, вони створюють підрозділ. Поки він набуває спроможності зробити цей проєкт, далі не зрозуміло що з ним робити, і він ліквідується. Тому я вже багато казала про те, що цей підхід до структури, до створення підрозділів потрібно припинити й сформувати нормальний проєктний офіс, в якому було б 115 проєктних менеджерів, які б координували всі впровадження не через створення окремих підрозділів. А вже коли функції зрозумілі, що буде в підрозділі, або можливо з уже сталими зрозумілими функціями, тоді формувати підрозділ.

Тому у військовій сфері в мене не було досвіду до цього. Я повинна була займатися тільки процесним управлінням, але фактично цей досвід формування структури у мене був - я мала досвід формування структури керівника підрозділу, який займався структурою, але в фінансовій сфері. Тому військовий досвід невеликий, з жовтня 2023 року.

Інтерв'юер: Але насправді в найбільш складний час, я би сказала. Тому, наскільки глибоко ви занурювалися в ті функції, повноваження і процеси, які відбувалися, досвіду в цій сфері насправді у вас вже достатньо.

Респондент 4: Вже є.

Інтерв'юер: Це правда. Якщо ми поговоримо про демократичний цивільний контроль - що для вас це означає, що ви вкладаєте в це поняття?

Респондент 4: Для мене це контроль, це розподіл політичного контролю за тим, щоб армія не могла застосовувати якісь інші підходи, ніж ті, які озвучує правляча партія, тобто керівництво країни. Потрібен контроль за тим, щоб не було бунтів, не було переворотів. Фактично, це контроль за тим, наскільки збройні сили впливають на можливість приймати рішення у цілому по країні. Для мене демократичний цивільний контроль - це основний контроль за збройними силами.

Інтерв'юер: І тоді цікаво далі перейдемо до кадрового питання. Насправді, у 2018 році було прийнято закон, що на посади заступників міністра мали призначати цивільних державних службовців. Але з початком повномасштабного вторгнення (причому не з самого початку) були видані укази президента, які дозволили на ці посади призначати військовослужбовців. На вашу думку, наскільки це доцільно? Яке ставлення або які емоції й роздуми це викликає саме у вас? Це вимога воєнного часу? Чи це необхідна міра наразі? Тобто, як ви до цього ставитеся?

Респондент 4: Спочатку, у мене не дуже великий досвід, але я розумію, що принципи демократичного цивільного контролю, як ми бачимо в оборонних відомствах інших країн та їхньому навчанні, теоретично представлені не так, як зараз це працює. Коли наші зрозуміли демократичний цивільний контроль як "повинні бути тільки цивільні", то вони пропустили ту умову, що ці цивільні повинні мати як мінімум військову освіту або належну освіту. Ми просто прийшли на початок війни до того, що там займали цивільні особи, які далекі від військових, керувати міністерством під час війни. Такими людьми ми бачимо наслідки, якщо чесно.

Тому, коли обираєш між тим, щоб поставити військову людину або цивільну, яка нічого в цьому не розуміє, то я більше схильна до того, що під час війни краще поставити військового, але з умовою, що цей військовий ніколи не повертається у Збройні сили. Тобто, він не військовий, ми беремо тільки людину

з його досвідом. Він після того, як пішов у Міністерство, повинен перестати бути військовим по суті, повинен стати цивільним. Ми беремо тільки його досвід.

Як було з [Ім'я], такого взагалі не може бути. З [Ім'я], він хоч пройшов там Офіс Президента, але не факт, що він завтра не стане головнокомандувачем, наприклад. Тут демократичний цивільний контроль, мені здається, не працює. З одного боку, військові - це була необхідність, тому що не було людей з фахом. Але зараз потрібно зробити так, щоб ті люди, які прийшли з фахом, перестали бути військовими і не поверталися у збройні сили.

Інтерв'юер: Тому що насправді демократичний цивільний контроль не означає, що тільки цивільний має бути, ще й демократичний, і ще багато складових, принципів, які насправді туди зашиті. Не всі чують слово "цивільний контроль", а далі пишемо, як воно є.

Респондент 4: Я сказала, що тільки не повертати, але фактично він може не повертатися, але це може бути продумано - вони ставлять туди своїх людей, щоб у Міністерстві отримувати свої рішення. Цього теж не можна припустити. Тому, якщо ми беремо людей, які військові, вони не повинні бути пов'язані з тими військовими, які зараз приймають рішення у збройних силах. Тому що, по суті, ми ставимо людей, навіть назвавши їх цивільними, керівниками армії. Тобто, це повинні бути військові, але можливо в опозиції (не дуже гарно у нашому варіанті), але вони не повинні представляти команду керівництва збройних сил. Така до них повинна бути вимога, якщо вони військові.

Інтерв'юер: Насправді, цивільний контроль, наприклад, в США або в Канаді, припускає, що це можуть бути військовослужбовці, але після певного періоду. Тому що збройні сили - дуже закрита установа, формуються дуже сильні зв'язки. Коли відбувається перехід, дуже часто стикаються з тим, що вони починають діяти не так, як слід. І людина, замість того, щоб реально здійснювати свою роботу в Міністерстві, вона може навіть почати командувати збройними силами внизу, що в принципі не зовсім відповідає або взагалі не відповідає дотриманню основ управління військами. Тому це викликає певні проблеми.

У своєму дослідженні я виділяю 3 основні етапи, коли аналізую ці зміни - чи були в нас тренди до мілітаризації, зокрема, чи навпаки, в нас централізація в цивільну сторону. У мене це: перший період - до повномасштабного вторгнення, до 24 лютого 2022; другий - від початку повномасштабного вторгнення до сьогоднішнього дня.

Зважаючи на ці етапи, ви вже були там навіть в одному з періодів. Як би ви охарактеризували ці зміни в кадровій політиці щодо призначення? Чи змінилося, чи нічого не змінювалося на ваших очах, те, що відбувалося?

Респондент 4: Те, що мені здається, останні призначення, які були при нинішньому міністрі - це компроміс між Збройними силами, щоб конфлікт між Міністерством оборони і збройними силами трішечки зменшити, той, який багато

років накопичувався. І в цьому випадку ми ставили людей, яких хотіли збройні сили, і міністр підписував ті призначення, які вигідні збройним силам. Тобто, фактично останнім часом, з міністром, те, що я бачила (чи може так було раніше, не можу сказати), але при каденції нинішнього міністра це фактично ставленики, зручні для збройних сил.

Інтерв'юер: Дуже цікаво. А насправді, чи змінювалася кількість призначених військових на цих посадах, на посадах заступників міністра, керівників департаментів?

Респондент 4: Так, тому що якщо подивитися, десять колишній військовий [Ім'я], який приходив заступником, колишній військовий [Ім'я]... Але у нас був призначений директор департаменту мобілізації - військовий, полковник. В Центральному управлінні, яке наглядало за військовослужбовцями, теж був полковник. Дійсно, багато військових стали призначатися. Якщо проаналізувати тих, хто були до цього, то це були військові у відставці.

І це теж таке питання, бо це залишається місцем, куди після того, як відслужать гарні люди, вони йдуть у Міністерство оборони. І це призводить до того, що це певна присадка людей, які вже не дуже змінюють ситуацію, які вже спокійно хочуть дожити віка. Таких як пан [Ім'я], який у цьому віці енергійний, небагато.

Тому я бачу, що останнім часом більше стало військових. Але мені здається, що це через те, що були люди, які просто не фахові й не могли під час війни керувати. Тобто, це наслідки однієї причини - неправильно формувалася кадрова політика, і не сформований ні кадровий резерв, який би там "дихав у спину", ні, дійсно, ті кадри, які можуть реалізувати ті завдання, які стоять під час повномасштабного вторгнення.

Інтерв'юер: Тут я не можу з вами не погодитися, тому що насправді є навіть за кордоном поняття корпусу державних службовців у сфері оборони. Вони спеціально їх формують. Тобто, це люди, які можуть бути цивільними, більшість це люди, які мали певний досвід, військову службу, хоча б строкову службу. Вони мали досвід, але надалі вони дійсно мали і є фахова освіта, їх набирають, намагаються тримати у цьому полі. Тут питання - якщо немає професійних кадрів, то це треба виправляти, це правда.

А які ключові призначення були найбільш показовими з точки зору трансформації демократичного цивільного контролю, і чому?

Респондент 4: Показові в гарну сторону чи показові як недемократичний цивільний контроль?

Інтерв'юер: Як вам більше до вподоби. Якраз гарні, ви можете сказати, що це позитивно. І якщо є негативні, то це теж можна сказати.

Респондент 4: Я навіть не знаю, я зараз перебираю призначення, які були, щоб сказати, що вони були там показові, позитивні або негативні. Мені здається,

що гарне призначення - це [Ім'я], тому що це дійсно людина, яка вже нічого не боїться, поважна і яка має дуже великий досвід, і яка дійсно змінює. Він і у такому віці навчається і продовжує навчатись, це людина, яка розвивалася весь час.

Мені здається, що гарне призначення - це [Ім'я], але я тут не дуже впевнена, тому що фактично він зараз закриває, і мені здається гарно закриває те, що стосується забезпечення військовослужбовців. Техніку він розуміє, що може наш оборонпром, він розуміє потреби військових. Тому мені здається, це гарне призначення, але з тим, що вони ніяк не можуть сформувати стратегію міжнародного напрямку, тут мені здається, що ця людина гарна, але для напрямку забезпечення, не для міжнародного напрямку.

І з іншого боку, до цього був [Ім'я], людина, яка суто для міжнародної діяльності, це посол. Це зовсім... Через те, що не визначено, які функції повинен виконувати підрозділ, яка кваліфікація повинна бути у його керівника, ми весь час стріляємо то вправо, то вліво, і не попадаємо.

Якщо зараз є вимоги до забезпечення, то ми розуміємо, що ця людина точно не повинна концентруватися на євроінтеграції. В неї є інший напрям, на якому вона концентрується. Якщо завтра скажуть, що першочергове питання для нас - євроінтеграція, то ця людина буде вже не підходити.

І тому, на мій погляд, [Ім'я] - це вдале призначення. Мені дуже хвалили [Ім'я], я з ним не стикалася. І знову ж таки, його напрям - він як проєктний. Тому не можна сказати, що він класний керівник цього напрямку, так, як і [Ім'я]. Тобто, вони фактично як керівники дуже великого напрямку, але не зовсім як заступники міністра з тих функцій, які повинні бути у Міністерства.

Інтерв'юер: Дуже дякую. Дуже цікаві відповіді, тому що зміни якраз в тому-то і є. Наприклад, чи відбулися після призначення якісь позитивні зміни? Тут наступне питання: чи відіграє професійний бекграунд (цивільний чи військовий) заступників міністра вплив на якість прийняття рішень у різних сферах відповідальності Міністерства? Ви вже розповіли про [Ім'я] - дійсно людина вміє дуже добре робити свою роботу, можливо, це насправді не зовсім для позиції заступника з євроатлантичної інтеграції, а для інших питань, тут уже професійні компетенції можуть не зовсім співпадати з посадою. Але дійсно, наскільки професійний бекграунд важливий?

Наприклад, оборонна політика, стратегічне планування. І зараз, якщо я не помиляюся, за цей напрямок буде відповідати пан [Ім'я]. Я не знаю, хто зараз новий заступник по бойовій авіації. У всіх, по-перше, питання: чому бойова авіація з'явилася в Міністерстві оборони? Але наскільки цей професійний бекграунд до міністерства оборони впливає на якість рішень, на те, як далі вони управляють, на вашу думку?

Респондент 4: 100% впливає. Просто, знову ж таки, цей підхід, який зараз при існуючому міністрі - це не призначення на систему, а призначення

конкретних людей. Тому неважливо, що написано "про оборону, авіацію", просто потрібно зараз вирішити якісь питання. Ця людина близька до Офісу Президента, вона може ці питання вирішити. Ось ми поставили її, хоча у нас по законодавству - "державне регулювання державної авіації", і ніякої "оборонної авіації" ніде в Міністерстві прав взагалі немає. І тут питання: що таке оборонна авіація? Де ви взяли, що це за функції взагалі у Міністерства?

Тому про нового заступника нічого не можу сказати, так само і про заміністра, який інноваціями займається. Бо з одного боку, інновації, якщо дивитися з бізнесу, то він завжди каже, що поточна діяльність повинна бути відокремлена від розвитку, інакше поточна діяльність тебе весь час засмоктує. Але, з іншого боку, міністерство - це не бізнес, і технології не можуть бути відірвані, інновації від озброєння військової техніки. І те, що я зараз бачу - розподіл між трьома заступниками одного напряму ОВТ - це взагалі не може бути.

Як впливає досвід - я не скажу щодо [Ім'я]. По-перше, в мене є розуміння, він має досвід, і всі весь час кажуть, так, що він знає, де він має. Я сподіваюсь, що він певний досвід отримав, коли був представником спецрадика в Офісі Президента, бо там він дивився саме стратегічні питання. Наскільки він знає процес стратегічного планування, не факт, але з іншого боку, він, як я зрозуміла, має стратегічне бачення. Бо з того, що мені вже казали люди, які з ним зустрічалися, він не занурюється у процеси, відписки та всі інші деталі, але він дивиться досить стратегічно.

Як негативно вплинув наш [Ім'я]... тобто, замість впровадження інституційних якихось реформ, ми впровадили те, що по суті є бізнесовим. Тобто, досвід, який ти приніс з іншого місця, може нанести навіть шкоду. Тому що зараз по факту вже ці "опери" натягнули на міністерство, але вони ніяк не стикаються з довгостроковою стратегією. Це бізнесова річ, це короткострокові цілі. І тому, якщо ти намагаєшся ці короткострокові цілі реалізувати, вони в тебе не накладаються на методику ОКР.

Фактично, вирішували питання, що довгострокова стратегія вона розпланована на багато років, а у нас дуже швидко все змінюється, тому нам конкретно потрібні швидкі рішення. Але ми не можемо бігти зі стратегією, довгостроковими рішеннями, які між собою не пов'язані. Тобто, потрібно було щось доробляти, опрацьовувати планування довгострокової стратегії, змінювати, переглядати, але не ліпити з боку ОК.

Тому цей досвід, цей бекграунд, який у тебе є, і ти його тягнеш, не розуміючи специфіки Міністерства... Це теж, при всій повазі до [Ім'я], вона дуже багато для автоматизації зробила, але фактично, це не системні речі, які повинні бути з цифровізації. Це про впровадження програмних засобів, це УІТ, класичний УІТ. А якщо подивитись на функції, які повинні виконуватись цифровізаторами,

то це стратегічні речі: що ми автоматизуємо, з якими системами працюємо, та ж сама космічна діяльність. Я не бачу таких директоратів, опрацювань стратегічних. Тому вони більше закриваються як проєктні менеджери цифровізації.

Тому її бекграунд - вона дуже ефективна, їй треба віддати належне, дуже ефективний проєктний менеджер вже з досвідом управління. Я кажу, я з повагою до неї, але знов кажу, як [Ім'я], як [Ім'я], як [Ім'я] - це фахові, ефективні керівники певних напрямів. Але коли ми кажемо, чи вони закривають повністю те, що повинно бути в Міністерстві оборони - центральному органі виконавчої влади, який по суті є передаточною ланкою між збройними силами і керуючою ланкою, це не виконавці якісь, тобто фактично це стратегія і контроль за цією стратегією... А я саме стратегії не бачу, я бачу дуже багато виконання.

"Той не справився, а ми перетягнули ці функції в міністерство і з ними справляємося". І це теж проблема. Але з іншого боку, не тому, що вони мають якийсь бекграунд, а через те, що немає вимог до міністерства оборони, яке воно повинно бути. Тому, коли в тебе немає вимог, ти весь час наражаєшся - ти береш людей, а вони туди або частково не підходять, або шкоду приносять дуже "правильними" рішеннями. Бекграунд 100% впливає.

Інтерв'юер: Дуже дякую. І отут якраз ми перейдемо у більш функціональний вимір. Насправді, міжнародні підходи такі, що в міністерства є визначені ключові функції, і саме від функцій йде все інше. Тобто, від функцій призначають людей, а не призначають людей, і підбирають їм набір того, що вони можуть або хочуть робити.

Від функцій далі відбувається набір. Часто трапляється, що може бути 1 заступник або 3 заступники, а не 8, не 10, не 11, тому що насправді проєктних менеджерів, які вже будуть це робити, вистачає нижче, тому що їм треба це виконувати. Але є хтось, хто має бачити це стратегічно, як ми цього будемо досягати, цілі ставити.

Тут якраз питання - ключові функції Міністерства оборони: це оборонна політика, це стратегічне планування, це координація міжнародної допомоги, представлення, так би мовити, на міжнародній арені. Чи вплинули зміни у складі керівництва на виконання цих основних функцій? Чи вони виконуються належним чином, чи від того, що постійно якісь функції випадають? Тобто, чи впливають кадрові перестановки, зважаючи на цей фактор, що призначають цивільних чи військових? Наскільки це впливає за останній період повномасштабного вторгнення, як у нас це все відбувається?

Респондент 4: Це дуже сильно впливає, і я вважаю, що за ці півтора роки зробили міністерство некерованим. Тому що фактично, для того, щоб керувати міністерством, у нього є декілька основних напрямів. Плюс до того, що оборонна політика, закупівля, я вже додала розвиток ОВТ, яким повинні займатися,

євроатлантична інтеграція та цифровізація - це додаткові функції, стратегії, людського капіталу повинні займатися. І це дійсно стратегічні речі, до цих стратегічних речей є продукт.

Так ось, з цим подрібненням під людей, що вони можуть робити, ми зробили, відчепили функції фактично від результату. Якись шматочки і віддали на кожен підрозділ.

Респондент 4: Я бачила останній, третій наказ, і от після цього я сказала, що я не вірю більше в зміни в Міністерстві оборони, поки не зміниться підхід на системний. Чому? Тому що коли одну операцію (це я кричала про те, що у вас не може бути декількох основних виконавців; якщо у вас декілька виконавців, вони повинні писати, в частині чого, що вони зробили)... вони зробили функцію, яка там була в законі, і потім зробили її деталізацію так, щоб покрити всі підрозділи, які цим займаються, а в них функції немає. Тобто функція одна є, а далі те, що написано "в частині такої-то функції" - в положенні Міністерства взагалі немає, і в законодавстві немає.

Тобто, те, що вони прописували "в частині того-то", туди "прилетіли" підрозділи - це, по-перше, вони розпорошили відповідальність, її немає комплексної. Це зараз відповідальність за операції, за задачі. Тому, як на мене, зараз це некероване взагалі - з точки зору не того, що ти не управляєш персоналом, а з точки зору, що в тебе є завдання, і вони конкретні, це за напрями, а в тебе відповідає купа людей за якісь операції, і його не настільки подробили, все.

Я з тим же національним спротивом кажу, що національна ідентичність, військово-патріотичне виховання як національний спротив - це одна і та ж сама складова. Якщо подивитися цей наказ, хтось відповідає за погодження програм з військово-патріотичного виховання, хтось - з концепції, хтось - за національний спротив, у частині якого є військово-патріотичне виховання. Тобто, якщо зараз прийти в Міністерство запитати, хто в Міністерстві відповідає, ніхто - бо ці функції є в трьох, а будуть в чотирьох підрозділах.

І тому те, що робиться під людину, функції обмежуються, зменшуються, і це йде - це давня традиція міністерства, я хочу сказати. Тому що коли я аналізувала навіть старі підрозділи, вони вибирали з того, що їм в законодавстві є - вони вибирали тільки в тій частині, які їм вигідно, закладали це в положення про Міністерство оборони. Й фактично, це не про результат. А там, де ти, виконуючи ці функції, стикався з проблемою з іншими міністерствами, я розумію, що тобі потрібно вставити, що ти можеш погоджувати освітню програму, і ти вставляв на рівень положення про міністерство, замість стратегічного розвитку військової освіти, погодження стипендії аспірантам, погодження... Якщо подивитися зараз на положення про міноборони, воно жахливе.

І те, що немає чіткого розподілу функцій, чіткого відповідального за це - з цього повинен народитися наказ 63 умовний, за яким є консолідована відповідальність за результат. А от зараз за консолідований результат ніхто не відповідає. Це дійсно жахлива ситуація.

Інтерв'юер: Тоді інша перспектива цього всього. Одним з елементів є також і підзвітність суспільству, тобто певна відкритість суспільству. На вашу думку, наскільки ці зміни - цивільних на військових - впливають на відкритість, чи, наприклад, відкритість із міжнародними партнерами? Чи вона змінювалася, чи в принципі ні?

Респондент 4: У мене, крім того досвіду, який я отримала, не було інформації, яка була раніше з громадськістю. Але 100%, якщо ти військовий, то в тебе завдання не стояло ніколи за прозорість, ти не будеш цього виконувати на рівні Міністерства. Але навіть те, що міжнародні партнери казали... Це все ж таки питання до того, який результат повинен бути демократичного цивільного контролю й у зв'язку з громадськістю. Який вплив громадськість все ж таки має на Міністерство? Бо зараз ніякого немає, може тільки проговорити, може підняти невеличку хвилю. Це більше про імітацію, а не про дійсно контроль. Це моє враження.

Інтерв'юер: Насправді, це цілком резонно і логічно. Цей контроль він же для того, щоб на це реагували. Якщо реакції немає, значить фактично тебе почули, але нічого з цим не вдіяли. Тому фактично немає двостороннього зв'язку, немає в обидва боки - є в один бік, і далі все.

Респондент 4: Та, реакція була у міністра, він виступав. Але впливу громадськості на прийняття рішення немає. Тому просто звітувати громадськості... Демократичний контроль ще повинен якийсь результат давати. Якщо він вимагає, щоб була відкритість, це означає, що будь-який громадянин має право запитати і мати розуміння, який вплив через... не пряму громадськість, але в такому випадку має бути прописано, що ця громадськість звертається до президента, до Верховної Ради, ще до когось, а не просто у Фейсбук і в соціальних мережах. Тому у нас така імітація взаємодії.

У міністра перший/останній раз, ця історія зі строковою службою - просто як анекдот. Коли в мене уроки продовжуються, от ваш громадський контроль. На мою думку, якщо правильно вибудувати громадський контроль, то він повинен не Міністерству оборони давати зворотний зв'язок і не отримувати від Міністерства оборони зворотний зв'язок - він повинен комусь іншому звітувати, вище. Наскільки я знаю, в нас це може і прописано, але не працює. Тому, якби був цей інструмент, це був би контроль з боку громадськості. І громадськість у нас сформована, і мені здається, це має значення. Але в неї забрали весь вплив, вона може тільки прокричати. Якщо вона кричить, то буде теж проблема, бо

зберуться люди на Майдан кудись, бо інших варіантів у них немає якось вплинути на ситуацію. Мені здається, так.

Інтерв'юер: Насправді, громадянське суспільство - це не єдиний показник, якби він працював... Ще є парламентський контроль, який мав працювати, і там є реакція, також є президентський контроль від президента, є ще РНБО, є Кабінет Міністрів. Але ці елементи теж треба налагоджувати, це буде наступний етап дослідження - що там не так.

А якщо ми з вами поговоримо трошки про міжнародну практику, практику країн НАТО - чи знайома вам ця наша поточна ситуація з балансом цивільно-військових відносин у керівництві міноборони? Чи відповідає вона практикам країн НАТО? Якщо невідомо, то ми просто можемо пропустити це питання.

Респондент 4: Не відомо. Тобто, я запитувала, читала ваші звіти, але це не фахова експертиза.

Інтерв'юер: Добре, тоді, на вашу думку, який оптимальний баланс між цивільними та військовими у керівництві міноборони може бути під час повномасштабного вторгнення? Чи є взагалі такий? Чи можемо ми досягти такого оптимального балансу?

Респондент 4: Розумієте, ми намагаємося поставити кількість - 2 людини, які будуть керівниками і прийматимуть рішення. Вони переважають всіх, вони були представниками, але вони будуть приймати всі рішення. Тому для того, щоб казати... не можна вимірювати, скільки повинно бути на рівні вищого керівництва. Тобто, там, де вони приймають рішення, їх повинно бути менше. Вони повинні бути на тому рівні, де вони дають свою експертну думку.

Якщо ми, незважаючи на те, скільки людей, зробимо таким чином, щоб люди не військові, минулі військові, далекі від керівництва збройних сил, якщо вони стоять на керівних посадах, маючи досвід, а військові (існуючі, які мають більше досвіду на зараз, той, який був 10 років тому), але вони не приймають рішення, вони можуть тільки давати експертно якісь думки - це буде оптимальна структура.

Якщо ми кажемо, що у нас існуючі військові зайдуть, займуть там пару керівних посад, але ключових керівних посад... це питання. Але з іншого боку, та сама авіація - і уявіть, що там зайде якийсь керівник, який далекий від авіації.

Так само з боєприпасами - я взагалі в шоці від того, що Міністерство оборони немає оцих кваліфікаційних вимог, і туди можна на такі відповідальні посади потрапити будь-кому. Тому я проти кількісної якоїсь оцінки, я за якісну оцінку.

Інтерв'юер: Це правильно, тому що тут є інша тема, дуже суперечлива, з якою ми маємо рахуватися, чи все-таки це просто про щось інакше, це про якісні зміни, а не тільки про кількість.

Ще питання - чи вважаєте ви, що є якісь функції Міністерства оборони, які мають безумовно залишатися під цивільним контролем навіть в умовах повномасштабного вторгнення? Чи функції відповідати...

Респондент 4: Просто, наскільки громадський контроль має експертизу, для того щоб сказати, призведе до якихось наслідків чи ні таке призначення? Тому що, мені здається, що громадськість, в неї немає простої можливості приймати рішення там, де вони бачать порушення, які є порушеннями прав, порушеннями принципів закупівель. Але приймати рішення про людей, призначення на посади, не розуміючи експертності - в нього не повинно бути такого права, мені здається, що це не про громадськість.

Громадськість - це людський капітал, там громадськість повинна бути. Там вона повинна впливати на рішення. Тому що це різниця між людським ресурсом, те, що ми бачимо, і людським капіталом. Міноборони бачить у людях ресурс, громадські діячі кажуть, що у нас є людський капітал. Там громадськість повинна бути чітко.

В закупівлях, в оборонних закупівлях, громадськість має певні обмеження, тобто доступу до інформації, і це нормально. Якщо у нас почнеться обговорення одягу, що іноді буває, то це неправильно. Тому ми повинні зрозуміти, а де громадськість, населення дійсно повинні концентруватися? Вона повинна концентруватися на порушеннях прав, порушеннях прав людини, на корупційних якихось скандалах, хоча у нас є ціла НАЗК, які люди більш експертні.

Інтерв'юер: Але якщо ми з вами говоримо саме про ці функції Міністерства, які ми припускаємо, що має бути цивільний клас цих державних службовців... Міністерство, якщо воно буде повністю військовим, у нас виникне питання: а навіщо нам тоді Міністерство? У нас є Генеральний штаб. І тоді от питання: чи все-таки в Міністерстві, якщо брати оборонну політику, яка є зв'язком від політичних цілей до завдань збройним силам, цивільне представництво, чи там також можуть залишатися лише військові і вирішувати, що вони роблять?

Респондент 4: Взагалі, це стратегічне планування, це ключовий, дуже-дуже ключовий напрям в Міністерстві оборони, у будь-якому міністерстві стратегічний напрям потрібен. Зрозуміти, яка функція - не просто розробити ці документи, це координація з іншими відомствами. І це означає, що будь-яка військова особа зможе організувати координацію, враховуючи зміни економіки?

Тому, мені здається, що там повинно бути більше цивільне. Я казала про громадський контроль - це ті, хто не підписував договори, не повинні лізти в управління. Це не працівників, які в Міністерстві оборони працюють. Якщо казати про розподіл військових і цивільних, то в стратегічному напрямі повинно бути, мабуть, 60% умовно цивільних, а 40% військових. Тому що тут якийсь баланс, вони майже рівні повинні бути. Чому?

З одного боку, якщо не буде розуміння військового, вони взагалі нічого в стратегії не зроблять. Але якщо у військових є розуміння, як виконувати, а у міністерства завдання - організувати це й придумати, як розвивати і всі інші стратегію зробити, то військові... не кожен військовий це зможе. Тому я б все ж думала, що в цьому важливому напрямі повинні бути цивільні з фаховою освітою.

Як мінімум стратегія, наприклад, [Ім'я] мене об'єднує. [Ім'я], який стратегічний архітектор, який розуміє, як цю стратегію складати, як координувати її виконання, а в нього є фахові експерти, які закривають за напрямами ВОД і саме експертну складову. І тоді це ідеальна картинка. Тобто, в такому складному стратегічному оборонному плануванні повинна бути людина зі стратегічною освітою й статичним досвідом, і в нього повинні бути експерти, з яких дуже багато повинно бути військовими, для того щоб ми не просто намалювали красиву картинку.

Інтерв'юер: Ні, це важливо, тому що насправді воно описує все те, що відбувається. І тоді ми приходимо до того, що насправді проблема не в тому, цивільний чи військовий, а в тому, що не вистачає компетентних. Це можуть бути цивільні, ніхто не проти, але якщо не вистачає компетенцій, а їх призначають, тоді всі матимуть проблеми. Якщо цивільні не навчаться слухати військових, воно далеко, справді, не поїде, цей баланс "чути одне одного". Тому що Міністерство оборони, воно має комунікувати з іншими органами, у військових трошки ці комунікації інші.

Тому частіше цивільні можуть краще комунікувати, але без належної комунікації з боку військових, без розуміння їхніх потреб, що мають забезпечувати, виконуватися завдання, і це такий цикл нерозривний. Тому ми приходимо до того, що Міністерство, нібито воно має в більшості бути цивільним, але вони мають бути компетентними. А військові, вони мають робити свою справу, але бути готовими надавати ту ж військову експертизу, озвучувати про потреби, проблеми і т.д., і щоб їх чули. Тому тут я з вами повністю погоджуюсь.

Отже, чи є ще щось важливе щодо трансформації цивільного контролю, що ми не обговорили, але варто було б врахувати от мені у моєму дослідженні?

Респондент 4: Чесно кажучи, я так і не зрозуміла... якби я могла сформулювати результат демократичного контролю, чітко сформулювати, й чим би він вимірювався... і тоді було б зрозуміло, що у нас досягається, що ні. Бо, аналізуючи положення підрозділів, у кожного підрозділу написано, що він здійснює демократичний контроль. Зараз навіть управління гуманітарного забезпечення здійснює демократичний цивільний контроль. Я так думаю, тому що через рівноправність жінок й чоловіків, я не дуже розумію... У них є зв'язок з громадськістю, але цей зв'язок з громадськістю у них зовсім з іншого питання.

Тому мені й, думаю, багатьом незрозуміла фраза "демократичний цивільний контроль" - а що це означає, як це виміряти, якими показниками це вимірюється? Й якщо підете до цього формально, це буде саме так: 20% військових, 80% цивільних... будемо мати проблему, тому що нам потрібні фахівці. І якщо так, то ці 80% повинні бути такі, які відповідають певним критеріям, з фаховою освітою, з якимось досвідом і так далі. Тому мені не вистачає цього опису результату, критеріїв, якими він би вимірювався. А потім можна було б з цих критеріїв казати, а яким критеріям повинні відповідати керівники вищої ланки або департаментів, управлінь.

Але ми кажемо "демократичний цивільний контроль", "стратегія процесного управління" - це системні речі, які не залежать від людей, це побудована система зв'язків, процесів, з ризиками, стратегії. І поки ми не змінимо цей підхід на системний, навіть якщо ми визначимо показники, навіть якщо ми визначимо ці критерії...

Ми чітко визначаємо функції, з цих функцій ми визначаємо, які кваліфікації потрібні людям. А після цього ти на цю нову структуру, намальовану, робиш конкурс. Якщо в тебе військовий або цивільний, який був у Міністерстві оборони, проходить конкурс, тобто він відповідає... незалежний конкурс зробити, а не просто "той там сидить". Якщо ти відповідаєш цим вимогам, чудово. Тоді це забезпечить мінімальну функціональність Міністерства оборони. Бо робити демократичний цивільний контроль над тим, що не дуже працює... Мені здається, що кажуть, що воно почне працювати, а потім його потрібно контролювати.

Інтерв'юер: Тут просто питання в тому, що якщо в положенні кожного підрозділу написано: "здійснювати демократичний цивільний контроль", але ніхто не розуміє, що це, то це просто напис, який не несе змістовного навантаження. Це правда, тому, в тому що ці проблеми системні, це латання дірок. Від цього треба поглянути на це як на систему. Але, на превеликий жаль, поки що це не відбувається. Всі зараз, звичайно, в нас стоїть головна ціль - виживання, відбиття агресії й перемога, справедливий мир. Тому на це зараз націлені найбільше, а ці системні проблеми відкладаються в довгі ящики і стає ще гірше.

Інтерв'юер: Дуже дякую вам за дуже змістовну розмову. Я думаю, що в мене навіть більше запитань немає, тому що ви відповіли на це головне питання, яке мене цікавило найбільше - дійсно, це не пов'язане з тим, військовий ти чи цивільний, а пов'язане з тим, що в нас немає системних речей і вимог до посад. Тому прогалини закриваються не системно, а конкретними людьми, які майже все залежить від їхніх особистих якостей, і на це накладаються особисті зв'язки, тобто, це досить хаотична система, яка потребує впорядкування. Я дуже вам дякую за вашу думку і час, який ви приділили для цього інтерв'ю. Дякую вам дуже.

Респондент 4: Дякую вам, що запросили.

Інтерв'ю №5

Інтерв'юер: Доброго дня, дякую, що погодились взяти участь у дослідженні трансформації демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України. Мене особливо цікавлять зміни в кадровій політиці. Інтерв'ю триватиме приблизно 45-60 хвилин. З вашого дозволу, розмова буде записана для подальшого аналізу. Ваші відповіді будуть використані в узагальненому вигляді й анонімізовані.

Отже, давайте трошки поговоримо про ваш досвід. Розкажіть, будь ласка, про ваш професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.

Респондент 5: Добре. Дякую. Я маю майже 35 років військової служби. З 1993 року займаюсь службу в Генеральному штабі та Міністерстві оборони України. Займався більшістю міжнародними відносинами й миротворчою діяльністю і євроатлантичної інтеграції України. Остання посада перед звільненням - директор департаменту міжнародного оборонного співробітництва.

Департамент сам по собі в Міністерстві оборони і сфери діяльності досить специфічний. З власного досвіду знаю практично, як відбувається робота цивільних всередині Міністерства оборони, особливо в період, коли воно трансформувалося з суто військового міністерства в напівцивільне. На жаль, з якими труднощами стикається керівник установи, коли вона трансформується з військової в цивільну - переваги одного й іншого.

Інтерв'юер: Це чудово. Тому, наскільки тісно ви слідкували за кадровою політикою з 2021 року? Тому що це була навіть частина вашої професійної діяльності, тобто ви були безпосередньо долучені до цього?

Респондент 5: З 2021 року я вже був у складі консалтингових проєктів. Але на службі безпосередньо цим займався.

Інтерв'юер: Добре, зрозуміло. Давайте трошки проговоримо про те, що ви розумієте під демократичним цивільним контролем, саме в Міністерстві оборони України.

Респондент 5: Так. Ну, знаєте, я почав би з Міністерства оборони... Я все ж таки почав би із загального - як я розумію, воно має відбуватися в країні. Багато залежить від того, як воно реалізується в Міністерстві оборони.

На моє переконання, в цьому виразі мене завжди трошки засмучує слово "контроль" в нашій мові. Я досить непогано розумію, що значить "контроль" в англomовному адміністративному політичному середовищі. В той же час, у нас контроль трошки гіпертрофований. Тобто, люди мають на увазі, що вони прийшли контролювати: "А чому ви віддали команду? А чому ви віддали команду? А чому ви віддали команду? А чому людина має шагати з правої ноги?"

Контроль - це маєтись на увазі відслідковування і втручання в адміністративні процеси, як це відбувається.

Натомість, на моє переконання, демократичний цивільний контроль над військовою організацією держави полягає в тому, що суспільство поділяє завдання і відповідальність за діяльність цієї організації. Якщо ми виходимо з цієї константи, то відсутність, навіть не контролю, а дієвої взаємодії між цивільним суспільством і військовою організацією держави, якраз воно трошки і призводить, на мій погляд, до певних перекосів цієї проблематики.

Міністерство оборони не хоче допускати до повсякденного нібито контролю над своєю діяльністю, мотивуючи те, що це і специфіка, й таємність, і решта. А цивільні - вони дуже часто не можуть організувати процеси таким чином, як воно власне кажучи, деś задумувалось або існує в інших країнах. Тобто, яким чином цивільні питають: "Які в нас загрози?", міністерство оборони відповідає, які загрози, а цивільні кажуть: "Окей, ми хочемо, щоб ви зробили от це", і потрібні для цього ресурси. Цивільні кажуть, що не можуть дати стільки, і таким чином приводиться до балансу військова політика.

А далі... Як же це відбувається? Яким чином відбувається? Командир батальйону в Іраку командував не так? Він повинен був не ставити вперед бетери або танки? А в оперативну чи тактичну діяльність ніхто не втручається, що зазвичай, так бачиться в іноземному розумінні.

Інтерв'юер: Я не можу з вами тут не погодитися, насправді. Тому що так дуже часто кажуть про те, цей хибний переклад слова "контроль" приводить нас до того, що ми всі одне одного контролюємо, але не взаємодіємо належним чином. Але от, наскільки я розумію, у 2018 році було закріплено, що у нас міністр має бути цивільним і заступники міністра також мають бути цивільними. Але під час повномасштабного вторгнення були внесені певні зміни до інших законів, зокрема вимога часу, і дійсно існує потреба, чи насправді це ми бачимо відкат від демократичного цивільного контролю, який ми намагалися запровадити раніше?

Респондент 5: Цікаве питання. Дивіться, я тут, чесно кажучи... Ну, воно точно не на 45 хвилин, це питання, тому що воно дуже багатогранне.

По-перше, країна як незалежна країна, вона може, власне кажучи, робити все, на що їй надає мандат суспільство. Якщо суспільство надає мандат: "Робіть що хочете, але забезпечте нам те-то й те-то". При цьому ми не маємо зобов'язання країни або так, як це організовано в інших місцях, окей, добре, це одна частина, один підхід.

Якщо мандат видається на те, що: "Слухайте, ми хочемо бути європейською або євроатлантичною державою...". І якщо ми йдемо до тієї моделі, а та модель така, то ми повинні зберігати це. Я не дуже погоджуюсь з тим, коли кажуть: "В умовах воєнного часу..." Так, дійсно існують певні аспекти, які міняють, інколи навіть категорично міняють, устрій держави... підходи, не устрій,

вибачте, підходи до існування держави. Але на моє переконання (ну, нехай я буду ідеалістом або критиканом, я не знаю), але на моє переконання, не може бути "чуть-чуть демократії" - вона або є, або її немає, розумієте? І відповідно до цього...

Держава може бути або правова, або неправова. "Чуть-чуть правової" бути не можна. Тут дуже важливе питання. Що ми маємо взагалі... Треба розрізняти, і фахівці це розуміють, але я здригаюсь, коли люди, наділені якоюсь владою... У нас "право" йде дуже часто від слова "право", "law", а воно має йти від слова "права", "rights". Розумієте? І тут, на мій погляд, якщо є законодавство одне, воно так має впроваджуватись.

Якщо взяти до уваги, як цей закон створювався... І концепція була така - запровадити певний термін, так би мовити, "кулдаун період" після військової служби до призначення на посади цивільних. Чому це потрібне, ми можемо згодом поговорити, якщо воно буде вписуватися в рамки вашого дослідження. От, а це не було прийнято, окей. До того, що не було прийнято в законі, далі воно буде прийнято в постанові Кабміну чи законом України. Було введено, власне кажучи, структуру Міністерства оборони - хто куди призначається, і там просто зазначено, що це має бути цивільна особа.

Я вам більше скажу, були пропозиції, що директори департаментів також (і я вважаю це правильним) - вони також призначаються після певної кількості років, з числа тільки цивільних. От цього зроблено не було. Ну ладно, прийняли рішення, а потім за це відповідати, добре...

Далі, що я категорично не сприймаю - це те, що закон може змінюватись указом президента. Власне кажучи, він не змінюється. Тобто, тут неправильно сказати, що указ президента поміняв закон, ні. Просто указом президента банально внесені зміни, що певні посади можуть замінюватися військовослужбовцями, при цьому закон це забороняє. Пряма колізія, і будь-який мало-мальський адміністративний суд повинен був це скасувати. Але у нас це можливо. Чи воно правильно? Я особисто вважаю, що ні.

Хтось може сказати, що на період воєнного часу подібне... Давайте подивимось, навіщо призначено міністерство оборони, і який такий суперважливий фаховий досвід або фахові риси показує начальник відділу продовольчого забезпечення Національного університету оборони на посаду заступника міністра? Якого досвіду немає, наприклад, я не знаю, топ-менеджера логістичної компанії? Або медіа? СЕО, скажімо, великої компанії, або ще когось? В результаті, ми маємо, що цей полковник, він знає, як перевіряти склади, пробув 2 місяці на посаді і був звільнений.

Я просто не хочу зараз вдаватися в індивідуальні можливості всіх і кожного. Але загальний підхід такий: у нас в Міністерстві оборони немає таких дуже необхідних фахових рис або експертного досвіду, щоб вони обов'язково були військові. Ні. Те, що знає військовий як військовий - це реалізується на рівні

Збройних сил, в Генеральному штабі. Як менеджер - це, будь ласка, шукайте цивільного менеджера, це можливо.

Але вирішили, що це так має бути. На жаль, так сталося. Я вважав би, що це приклад не для дослідження, приклад - це кейс для розбору, це моя особиста думка. Тобто, я вкрай негативно до цього відношусь. На мій погляд, це відбулося банальне згвалтування закону.

Інтерв'юер: Насправді, тут є поправка. Коли я в рамках свого дослідження намагалася знайти, чому так відбувається - в законі про введення правового режиму воєнного стану є одна стаття, відповідно до якої у президента розширюються повноваження на період воєнного стану. Прийняти рішення про відсторонення від посади посадової особи, призначення на посаду та звільнення з посади, яке віднесено до його повноважень... Цю статтю намагаються підтягнути до того, що указом було внесено... Але ця норма була введена до повномасштабного вторгнення.

Респондент 5: Чесно кажучи, я не можу з цим погодитися, тому що йдеться про особу, розумієте? Йдеться про особу, а не про її, так би мовити, адміністративно-соціальний статус. І відсторонили [Ім'я], призначили, я не знаю, [Ім'я], ну окей. Але немає такого, що відсторонили цивільного і призначили військового. Такого закон, наскільки я це дивився (ну, чесно кажучи, не дає), щодо... Президент, він не... Він просто каже, що ця посада вона є цивільною. Але в принципі туди можна назначити військового, але це указ, він каже, що можливо такі кваліфікаційні вимоги до посади. Закон однозначно каже, що цього бути не може.

Інтерв'юер: Правова колізія.

Респондент 5: Дякую. [Приклад] Може, Президент має підписати за 2 тижні законопроект або накласти вето. Ми більше ніж півроку назад проголосували в Парламенті за введення чи припинення переводу стрілок туди-сюди. Президент просто не підписав, просто проігнорував, ні... Окей, вибачте.

Інтерв'юер: Це навпаки дуже цінно. І тут трошки перейдемо до цієї кадрової політики. Логіка мого дослідження побудована плюс-мінус на тому, що я дивлюся зміни в трьох ключових періодах: перший період в мене - до повномасштабного вторгнення, від 2021 року; другий - від початку повномасштабного вторгнення до орієнтовного завершення контрнаступу, це вересень 2023 року; і по сьогодні, по 2025 рік. Як би ви охарактеризували зміни у кадровій політиці? Чи прослідковуються певні тренди? Чи ви таке помічали, чи ні?

Респондент 5: Знаєте, я можу помилятися. По-перше, те, в чому точно не помиляєшся, тому що це банальна статистика - це те, що кількість посад і кількість військових на посадах в Міністерстві оборони - воно константно збільшується. Це є те саме, це очевидна річ.

Чи воно прив'язано до якихось періодів? От тут я не готовий сказати, тому що, ну, так яскраво я це не бачив. Я бачив це для себе. Можливо, якщо більш прискіпливо дивитися і більш заглиблюватися, то можливо і знайдеться така тенденція. Вона полягає в тому, що приходить керівник, і він від себе робить команду. Тобто, воно не прив'язано до реальної, на мій погляд (я знову ж таки не претендую на істину в останній інстанції), на мій погляд, воно пов'язане з елементами особистостей. Які особистості призначаються, і далі...

Це знову ж таки одна з характеристик військових на цивільних посадах. Чому їх не можна призначати? Не тому, що вони військові, тому що вони не знають, тупі? Ні, вони зазвичай - це висококласні фахівці з певною освітою, з певним досвідом. Але є певні відмінності їх від цивільних, і це якраз одна з вад: прийде на посаду генерал - він не знає цивільного суспільства, йому не взяти звідти людей, якими класними менеджерами вони не були б, вони не існують в його всесвіті, або в його адміністративному всесвіті. Тому він набирає замість них військових, яких він знає, яким він довіряє, з якими йому простіше працювати. Вони розмовляють однією мовою, у них одні розуміння, інколи навіть лінгвістичні підходи однакові.

Бо ну, давайте... Добре, я не буду казати: ми можемо про військовий жаргон казати. Люди перебувають в різних оболонках, і тому я би сказав, що для мене збільшення військових на посадах відбувається за рахунок того, що формуються вищі посади за рахунок військових - їм простіше розмовляти з військовими, того він підтягує цю вертикаль за собою.

Ну, що ми, власне кажучи, зараз і спостерігаємо. Тобто, ми дуже довго переходили від військового міністерства до цивільного, міняли посади на військові, зараз... Як воно відбувалося? Давайте залишимо поза рамками... Тому що там в міністерстві оборони зразка 2021 року там суто цивільних, власне кажучи, не так вже і багато було. Вони всі були військові у відставці, і це досить було прийнятне рішення або прийнята система. Або він просто з кітеля шафу видавав й надівав піджак з карманами... Або коли він переходив з Генерального штабу в Департамент Міністерства оборони. Ну, окей.

По ваших періодах, я чесно кажучи не готовий вам сказати. Моя думка така, що це більше під особистості.

Інтерв'юер: Зрозуміло. Ну, а за період... Якщо ми більше дивимося на період повномасштабного вторгнення, які б призначення ви назвали такими, що обумовили інші зміни з точки зору трансформації цивільного контролю і чому?

Респондент 5: Напевно, я би сказав призначення, наприклад, на вищі посади, скажімо, першого заступника міністра оборони, який визначає політику. Ну, от призначили шановного генерала (я його дуже добре особисто знаю), призначено. Далі він визначає політику, як це має відбуватися, і ми бачимо, що одне з таких призначень, яке визначає політику, потягнуло за собою призначення

директора департаменту кадрової політики. Ну, кей, добре, я не погоджуюсь з тим, що він цивільний... А зараз з посади - це просто новий полковник на посаді.

І тепер виходить, що загальну політику Міністерства визначає військова людина, політику реалізації призначення персоналу, реалізацію кадрової політики визначає військова людина, начальників управлінь й відділів у них зараз також - ці військові.

Ну й що ми маємо? І як можна сказати тепер, що військова людина на посаді директора департаменту кадрової політики, маючи першого заступника міністра оборони, як вона буде просувати політику призначення цивільних на посади міністерства оборони? Не просто ніяк! Тому що він не знає, як працювати з цивільними. Тому він їх брати не буде туди. Він їх може брати тільки якщо йому хтось наполегливо порадить. Ну, на жаль, у нас ось так це працює.

Інтерв'юер: Тому от тут виникає наступне питання щодо професійного бекграунду. Як ви вважаєте, чи впливає професійний бекграунд на якість прийняття рішень у різних сферах? І друге, тут дотичне до цього: чи є відмінності у підходах до управління між військовими і цивільними, що може впливати в принципі на якість прийняття рішень і на характер пріоритетних рішень?

Респондент 5: Так, ну дивіться. Перш за все, про особисті якості - це я вже сказав. Хочу повторити: я категорично не сприймаю позицію, що військові - вони гірші або кращі за підготовкою. Я дуже багато знаю своїх колег, які закінчували освіту... У військових ти ніяк не можеш бути полковником (я не кажу про генералів), якщо у тебе немає щонайменше двох магістрів. Ти закінчуєш базовий навчальний заклад, після цього закінчуєш або 1 факультет Міністерства оборони, або навіть 2 факультети. Багато, дуже багато людей є з іноземною освітою. Сказати, що вони гірше - це неправильно.

Але ви абсолютно правильно підмітили: є різні підходи до процедури підготовки та прийняття рішення. Армія за своїм визначенням є вертикально структурованою організацією, вона не може існувати по-іншому. Вона не допускає, скажімо, дискусій щодо прийнятого рішення, це не може мати місце взагалі за визначенням. Може, теоретично може, але теж дуже обмежено, відбуватись дискусія під час підготовки цього рішення, але це вже командири, начальники, яких люди поважають, як правило, які вони користуються любов'ю та повагою всередині військових колективів, які дослуховуються... Має сенс дослуховувати до наказу. Командир вислуховує всіх тих, хто заслуговує, і потім каже: "Окей, рішення буде от таке, от таке, і от таке", і на цьому вже нічого не відбувається. У військових немає можливості якимось чином там у ту або іншу сторону підтягати.

У цивільних так не відбувається. Цивільний може сказати абсолютно нормально, встати і сказати: "Я з цим не згодний". Можливо, в нього немає варіанту не робити це, окрім як просто висловити свою незгоду і звільнитися.

Військовий звільнитися не може, просто по тому що не може. Цивільний: "Вибачайте, це не входить в мої життєві пріоритети, я з цим не згоден, я піду". До речі, в законі про дипломатичну службу прямо написано, що дипломат має право звільнитися, і підстава для звільнення - це незгода з загальним курсом.

Це що стосується так би мовити загальних рис прийняття рішення, тому... Повертаючись до питання, як використовувати ті або інші фахові особливості, треба знову ж таки виходити з основ: для чого Міністерство оборони? Яка основна функція Міністерства оборони? Вона виробляє політику.

Скажіть мені, будь ласка, де під час відпрацювання політики і, можливо, там контролю її виконання, де є потреба в тому, щоб людина глибоко знала, як має працювати, скажімо, там, я не знаю, протиповітряна ракета? От як воно літає, і як в неї мають крила соватись? Де це має принципове значення? Яким чином організовується і планується операція, або застосування десантних військ під час проведення операції? Я такого не знаю. Політика - це про інше.

От надавати фахові поради з середини збройних сил міністерству оборони, щоб вони враховували, як це має робитися, бо це є - це про політику. А ставати на чолі опрацювання, відпрацювання цієї політики... Мені здається, це це просто не потрібно. Але чому я кажу, що давайте почнемо спочатку? У нас так сталося, що у нас... Має бути організовано, щоб просто давати політику. Зазвичай, не готові люди, навіть якщо вони цивільні. Коли вони приходять в армію, у них чомусь апріорі виникає бажання покомандувати. Як покомандувати - він не знає.

Якщо відірватися на хвилиночку - колись був такий випадок, коли з групи генералів-інспекторів приїхали перевіряти флот. Прийшов поважний генерал, дуже поважний, і сказав йому: "Треба було якимось чином підняти корабель з бойової тривоги, і він: 'Корабель, тривога!'". Це трошки здивувало військових, і тут всі трошки зацікавилися... І тут мегафон роздається: "По кораблю тривога!". Ну і на тому перевірка закінчилась.

Розумієте, тобто, навіть з точки зору лінгвістики, якщо ти хочеш дати команду, ти повинен знати, як це робиться. І не просто так ці люди все своє життя проводять у цій армії, вони просто живуть окремим середовищем. Якщо ти не знаєш, як це робиться достеменно, не треба влазити. Через те, що поки що не можуть люди досить фахово на горизонталях працювати, оперувати політиками, а не командами, ну то відбувається таке враження, що армією потрібно командувати. Військові - ну армії, а Міністерство оборони - вибачте, тут до чого? Міністерство оборони не командує збройними силами, воно їм не керує.

А для керування потрібен менеджер. Знаєте, я колись в університеті лекцію (не пам'ятаю, яку) я почав казати про військовий менеджмент... Ну, це правда, давно вже було, зараз такого немає, напевно. Мені кажуть: "Ну от, привіт, ти прийшов і тут починаєш нам про комерцію казати". "Шановне панство, вибачте, ну давайте - менеджмент і комерція, це не те саме". Я скажу, що тут навіть

визначення і те, і то - вони не звучали. "Менеджер" у військовому середовищі колись було як лайливе слово навіть.

Інтерв'юер: Наступний блок, який стосувався функцій. Ми вже трошки це зачепили. Якщо в Міністерства оборони є певні ключові функції, як є ключові функції у Генерального штабу, у збройних сил. Але якщо ми говоримо про Міністерство оборони, виокремлюють оборонну політику, стратегічне планування, оборонні закупівлі, логістику, координацію міжнародної допомоги. Тобто, чи впливають такі зміни в керівництві на виконання відомством цих функцій чи ні? І тут навіть мова не про... Я розумію, що багато військових дійсно мають вищу освіту і все, а от набір певних компетенцій і навичок чи впливає, чи ні?

Респондент 5: Так. По-перше, воно дійсно впливає. Але я би сказав, що воно має впливати на спільне... Так. Не по тому, хто перед вами - людина в погонах або людина в... зараз навіть в піджаку не виходить, у світшоті чи як це називається...

Інтерв'юер: Так...

Респондент 5: Це не є принципово важливим. Принципово важливим є фахівець, все ж таки. І я скажу... Я знаю багато людей, які є військовими, і вони можуть це робити, я маю на увазі, оформлювати та оборонну політику. Вони глибоко в цьому розбираються. Ну, от, якщо я абсолютно не хочу переходити на персоналії...

Наприклад, згадати заступника міністра, був [Ім'я]. Я... ми дружимо, я не знаю вже скільки років. Я глибоко поважаю цю людину, тому що вона розуміє всесвіт оборонної політики за всіх боків. Він якраз таки пройшов досить суттєвий період того "кулдауна", він зробив себе у цивільному житті, знову ж таки, не виходячи за межі сектору безпеки й оборони. І після того він був призначений, і його діяльність як заступник міністра, який відповідав за цей напрям, то вона була досить високо оцінена.

І сказати, що у нас керівництво міністерства оборони просадило перший, особливо важливий рік війни в питаннях міжнародної діяльності, допомоги і взагалі формування коаліції - це було б абсолютно неправильно.

В той же час, можуть бути і цивільні, які... якщо вони приходять і вони знають, як це робиться в цивільному світі, але не хочуть дослуховуватися до якихось особливих вимог, які мають військові... ну, там теж не буде, так би мовити, успіху. Тому я і кажу, що це все має бути... Що ми і почали - це цивільні, демократичні цивільні відносини, не контроль, а... людей.

Окей, ці дві сфери, вони повинні навчитися розуміти і дослухатись одна до одної. Тому що ніхто не є ворогом, розумієте? Мені завжди було цікаво: приходить нова команда, скажемо так, в Міністерство оборони. Розмовляю: "Ну,

добре, і що ви збираєтесь робити?" Людина з досить серйозним обличчям каже: "Ми перш за все, ми будемо ламати". "Ламати? Вибачте, що?" "Ламати систему".

Я розумію звідки це береться - це загальний тренд, що ця "система" склалася. Взагалі, слово "система" - це вже роздратувальна основа. Але вибачте мене: зламати систему обороноздатності держави у воєнний період? То це питання про кримінальний кодекс...

От, ну, от тобто... Знову ж таки, я не хочу казати про те, що військові є іншими від цивільних в плані здібностей - абсолютно ні. Але головне, що... вони повинні бути фаховими, фаховими фахівцями, можна сказати, не знаю...

Респондент 5: Ось так. І при цьому вони повинні розмовляти на рівних з іноземними представниками, якщо ми кажемо про міжнародні відносини або про допомогу. У нас так сталося, що без міжнародної допомоги ми зараз дуже мало чого можемо робити, включаючи опрацювання політики.

І знаєте, зустрічаючи людей у формі, звісно, західне суспільство вам нічого про це не скаже. Воно ніколи не скаже: "Ну, чого має бути тут цивільна або призначено військових?" Ні. Але просто людина не та, яку вони хочуть бачити... яку вони не те, що хочуть бачити - знову неправильне слово... яку вони звикли бачити. Не з їх середовища. Хоча я знаю дуже багато людей у НАТО, які працюють - колишні військові, досить давно колишні, і в них все отримується нормально. Тобто, ну, це... військовий або цивільний - це не є вироком, це не є штампом чи діагнозом.

Це просто різні сфери застосування. Ніхто не каже, що машину... якщо відкрутити колесо і поставити лижі, то вона буде краще працювати. Тобто, всі мають якісь свої певні вимоги, і якщо у нас є колесо, який зимою краще їде на шипах, то поставте ці шипи на асфальт, і машина буде, вибачте, як корови на ковзанах.

Ну, так само тут десь відбувається... Це досить такі тонкі речі, які треба розуміти. Й тут якраз таки треба мати політику й цю політику використовувати. І тут, якщо вже є якесь законодавство, то його не можна просто взяти і скрутити, викинути, надути щоки і сказати: "Ви що не розумієте? У нас військовий стан". Впливає на це... Ну, от я не розумію.

Інтерв'юер: Я тут багато погоджуюсь, що можливо, це різниця зовсім не в тому... Тут більше йде мова про певну культуру, тому що насправді дуже багато питань, вони можуть бути ускладненими. І один з аспектів демократичного цивільного контролю - це, наприклад, зв'язок з громадськістю, громадські організації та вихід, наприклад, на міжнародних партнерів. Ось ця зміна балансу - чи впливає, чи ні, чи воно на це не впливає?

Респондент 5: Я переконаний, що... міжнародну спільноту... Давайте окремо з громадянським суспільством, цивільним суспільством. Безумовно, воно впливає. І мені, наприклад, трошки дивно чути, коли людина у ранзі заступника

міністра оборони комунікує з суспільством : "У нас війна, це особливий період, тому ми все знаємо, як це робити. Робіть як вам кажуть, буде мирний період, будете тут дискутувати і сперечатись".

Так не працює. Я не знаю, можливо, з російським суспільством так можна спілкуватися. Українське суспільство, і я це дуже ціную, воно не те, що б... воно так не працює.

Я вам вже казав під час нашої спільної роботи - мене просто розриває вислів: "Так, демократія закінчилась, і зараз буде прийняте військове рішення". Ну, блін, люди, так не може бути, це це абсолютно нонсенс. Вона не може закінчитися або початися, вона або є, або її нема. І з цього виникає...

Коли людина військова починає так розмовляти з суспільством, то суспільство може знизити плечима, сказати: "Ну от і на тобі... Ну, може війна зараз, може воно таке..." Але це не варіанти. Так ніколи не поставиш суспільство на свою сторону, особливо українське суспільство, яке знає, що таке свобода. Не можна так розмовляти з українським суспільством. Я наполягаю на тому, що чим більше тиснути на українське суспільство, тим більший супротив ти отримуєш.

І що стосується іноземців... Знаєте, знову ж таки, вони дуже виховані люди. Вони ніколи вам не скажуть, що за єрунда, ні. Більш того, я дуже багато разів чув вислів: "Чекайте, це ваша країна, ваші підходи, окей. Але ми б так не зробили".

І вже треба щось дуже-дуже "ізрядове" зробити, щоб вони сказали: "Ні, вибачте, ну це абсолютно не про те". На воєнний стан, звісно, все списується, але об'єктивних потреб я в цьому не бачу. Будуть розмовляти, це не буде впливати кардинально на бажання і рівень спілкування з іноземцями - військове це або цивільний. Але воно точно не додає позитиву, це моє переконання.

Військові... дуже багато... мені, мені ніхто ніколи не сказав, що: "Я з тобою не буду розмовляти, тому що ти військовий". Ну, звісно, такого ніхто не скаже. І знову ж таки, вони люди чемні, виховані. Але як вони подумають про себе...

Ну, й знову ж таки, дуже важливим є, щоб це була фахова людина, це може бути більш важливо, якщо це не стосується дуже ключових посад. А фаховість у нас... Ну, якщо немає, так би мовити, конкуренції (а в військовому середовищі конкуренції не дуже щоб вона була), то відповідно і не буде вибору найкращого, тому що це просто не видно.

Можливо, цивільні не бачать цих нюансів, а для військових, які знають це середовище, так би мовити, зсередини, ви дуже чітко бачите, хто є... Давайте не будемо прив'язуватися до прізвища, я просто умовно кажучи... Всі співпадіння вони чисто випадкові.

Якщо заступником чи першим заступником міністра призначена людина з галузі, скажімо, там озброєння, то далі йде вертикаль призначень також з галузі озброєння. Так, людина з озброєння - вона не призначить нікого, наприклад, з десантно-штурмових військ. Так не буває, зазвичай так не буває.

Якщо людину призначили на високу посаду з командної позиції, то далі на посадах він також буде сприяти призначенню людей з командних позицій, з відповідного роду військ, тому що він просто цих людей знає, він їм довіряє. Це так зване "формування команди".

І зрештою, в нас і виходить, що у нас є команда цивільна і у нас є команда військова в міністерстві оборони. І ми знов маємо... суперечності, і ми знов маємо, замість того, щоб вони всі енергії щось робили, вони починають по певних аспектах змагання. Це не той час, коли змагатися треба.

Інтерв'юер: Повністю це підтримую, це правда. А тут, якщо ми будемо говорити про ту ситуацію, яка у нас склалася з відносинами - чи відповідає вона практикам країн НАТО та Європейського Союзу? Тому що так, і в нас в Конституції зазначено, що ми хочемо вступити в НАТО, хочемо вступити... Ну, й відповідно до цього ми рухаємося й приймаємо певні практики. Чи оця зараз практика у нас відповідає тим практикам, які є у них, чи не зовсім?

Респондент 5: Ну, і... от ви мене якось провокуєте, їй-богом. От знову ж таки, моє переконання - існуюча ситуація зараз... вона не те, що... вона відповідає? Вона абсолютно протилежна тому, що існує в арміях або в міністерствах оборони інших країн.

От, десь ще можна враховувати британський досвід - він в них досить унікальний. В них військові люди можуть переходити куди завгодно, продовжуючи знаходитись на військовій службі. Тобто, він може значитися офіцером, а піти працювати в якусь транспортну компанію, або нетранспортну компанію, або нетранспортну систему... Але він продовжує залишатися військовим.

Таке вікно в Міністерство оборони досить насичено військовими, які продовжують бути, принаймні, в якомусь типу резервів. В інших міністерствах оборони, навіть в Туреччині... Чому "навіть"? Тому що Туреччина - досить мілітаризована була країна. "Мілітаризована" - не досить правильно, тобто, там є певний культ військової людини. Це було до останніх подій, власне кажучи. Можливо, це через те, що Туреччину створив генерал - сучасну Туреччину її створив генерал. Він її витягнув із Середньовіччя і зробив як сучасну країну.

Тобто, все ж таки міністерство скрізь, скільки я от на це дивився, воно є цивільним. І військові на посадах в міністерстві - це скоріше виключення, це експерти. Я практично ніколи не зустрічав директорів департаментів, начальників управлінь міністерства, які були військові. Не прийнято так. В Генеральному штабі - за винятком того, де воно є обумовленим.

Наприклад, Командування НАТО, операцій "NATO International Force... Adviser" - він цивільний в рамки JFCBS, тобто, генерал-лейтенант... Так, а "legal advisor" завжди буде... на найвищому рівні, він завжди буде цивільний. Натомість його підлеглі будуть військові юристи, військові... навідувачі тобто...

Ми прийдемо до цього, просто... Давайте зараз переможемо, потім побудуємо євроатлантичну Україну, або країну, яка схожа на євроатлантичну країну за своїми показниками. І я переконаний, що ми до того повернемося, до того, що починалося з якого... 2010-го, здається, 19-21 року. Ні, це було те саме. До речі, Міністерство почало дуже оцивільнюватись, якщо так можна сказати, при [Ім'я]. Пам'ятаєте? Да, той процес, коли практично всі заступники звільнилися разом з [Ім'я] і стали цивільними.

Інтерв'юер: Якщо ми говоримо про оптимальний баланс між цивільними та військовими у керівництві міноборони під час війни чи взагалі, ми можемо говорити, що саме фактор війни... Чи змінюється під час війни? Чи має він змінюватися, цей показник? Чи як знайти цей оптимальний баланс?

Респондент 5: По-перше, баланс, якщо він передбачає якісь цифри, відсотки і так далі, це неможливе завдання - вивести формулу, де саме там кількість дорівнює відсоток військових плюс відсоток пожежників, плюс відсоток прокурорів, суддів і так далі. Це розшарування суспільства, і на мій погляд, це контрпродуктивно.

Я би виходив з того, що, знову ж таки, потрібні фахівці. Я точно переконаний, що керівні посади не повинні бути військовими, тому що це визначає загальний "стрім", загальний підхід. Посади, які є експертними, вони допускають...

Оскільки в нас не дуже виходить горизонтальні відносини, наприклад, у тому ж спільному урядуванні в комітетах працювати, тоді треба мати якусь військову експертизу. Тому що просто так, з Департаменту воєнної політики прийти в Генеральний штаб і сказати: "А як воно взагалі...", то воно в нас не працює, на жаль. Це сторони військових, це несприйняття... Послухайте, з моєї точки будете розуміти, коли розумієте, будете писати політику, як треба... Зі сторони цивільних дуже багато разів чув на власному досвіді: "Чого ти лізеш?" Ну, це, знаєте, як наша з...

Тому я навіть вітаю наявність, в наших умовах, наявність військових експертів у складі цивільних підрозділів міністерства оборони. Тому що вони таки дають змогу... Знову ж таки, ми виходимо з того, що Міністерство оборони, крім того, що воно дає політики, воно визначає, як має робитися, вони ще й намагаються йти в деталі й вказувати якісь оперативно-тактичні речі, які, власне кажучи, не в їхній сфері.

Сказати, що це погано? Ні, напевно, що не дуже воно і погано. Але доба має 24 години, і людина не може охопити все. Без делегування повноважень, без урахування думки, без роботи на горизонталях... Ну, тоді треба дійсно мати... Якщо ти думаєш про те, яким чином зробити політику розвитку озброєння - в тебе має бути людина, яка знає про танк... яка знає про ракету, про корабель, про все інше. Тому що спитати у когось ти не можеш, і спрацювати на горизонталях в

тебе також не виходить, об'єктивно, суб'єктивно, неважливо, але до цього часу не виходить.

І до речі, коли казати про це... Найбільш яскравий приклад - це може бути... якщо використовувати флот або повітряні сили. Вони знаходяться за межами Києва. Так, від всього флот навіть... і їхня думка дуже рідко проходить через всі фільтри. Тому, якщо поговорити з кимось з моряків, вони вам зазвичай скажуть, що в Україні абсолютно ігнорується морська компонента. І це, в принципі, є так, тому що у нас в керівництві збройних сил немає... немає моряків.

Респондент 5: Неможливість чи ненавченість працювати на горизонтальних рівнях, враховувати експертну думку всіх - вона якраз і призводить... І звідки вони взялися...

Інтерв'юер: Ну, і на завершення, чи є ще щось важливе щодо трансформації цивільного контролю, що ми не обговорили, але варто було б врахувати в дослідженні?

Респондент 5: Та ні, напевно, що говорили практично все. Я знову ж таки, про те, що все повинно бути побудовано... побудовано правильно і вибудована якась система, яка орієнтується на європейські, євроатлантичні моделі і цінності. І вона повинна існувати, й вносити зміни до цієї моделі наказом по частині - неможливо. Це приблизно як... По частині можна, наприклад, відмінити захід сонця. Так не буває.

І суспільство починається з правильно виписаного закону, де доводиться те, що суспільство не займається контролем добових наказів командира військової частини. Воно займається... взагалі дивиться на те, чи правильно розвиваються якісь відносини всередині військової частини. Чи парламент... він не розглядає, чому командир бригади поставив цю бригаду на цьому напрямі, а не пересунув її там ближче до лісу. Ну, це не справа парламенту. Парламент визначає, куди їм рухатись, і забезпечує цей рух.

Ну, і так далі, воно на всіх є. По-перше, виписуються закони, подальше ці закони виконуються. От і вони всіма розуміються. А тут виходить, в нас поки що з цією сталою системою трошки не виходить. Тому я кажу, що у нас інколи складається враження, що в нас недорозвинута демократія. У нас ще є куди рухатися. На жаль, наш рух був трошки зіпсований вторгненням. Ми трошки відкотилися в цих питаннях... Досить швидко вирішується... Ми відкотилися через те, що навіть якщо... Коли ти додатково скасувати гроші... в тебе можуть бути...

Але дивіться, чесно...В Штатах, призначення колишніх військових відбувається через парламент... на мій погляд, цю модель можна використовувати. Й власне кажучи, пропонувалась нашому парламенту... Це взяти до уваги, але було проігноровано. Тобто, парламент приймає закони, окей,

закон каже так. Добре, якщо ти хочеш щось зробити не так, як сказав парламент у законі - іди і погодься з парламентом.

І посаду обох міністрів... їх виносили на розгляд парламенту, це правда? Стало рішення - ми погоджуємося з цим, що ці люди не мають десятирічного терміну знаходження на цивільному житті. Так? У цьому випадку, це можна пояснити, але ми прийдемо до цього, все буде добре.

Інтерв'юер: Але зміни в законодавстві... Я пропустила цей момент - задумка 4210 законопроекту, прийняття... Щось могло б змінити? Дійсно його треба краще відкласти до інших кращих часів?

Респондент 5: Так, я абсолютно згоден... Він міг би змінити багато чого, й він буде в тому або іншому вигляді прийнятий, тому що всі ідеї, які в нього закладалися... Цей законопроект, якщо, як ви пам'ятаєте, дуже довго обговорювався на дуже багатьох, на різних рівнях, з різними експертами, з різних країн.

Ми прийдемо до того законопроекту, до тих ідей, і ми їх приймемо. Можливо, зараз не на часі. Я би сказав, що не можна займатися реформи під час бойових дій, під час війни. Я з цим не згодний, це якраз тут інша думка: можливо, якраз це і треба робити. Я впевнений, що... ну, абсолютно не здивуюсь, якщо ця думка буде превалювати, і не будуть повертатися, поки не буде... коли буде перемога. Якщо/коли вона настане, ми повернемося до нормальної роботи по впровадженню євроатлантичної, європейської моделі побудови суспільства і держави. І ми приймемо цей закон або інший закон, але на цих самих принципах.

Бо інакше воно не може бути - ми не можемо сказати, що ми європейська держава, якщо не така держава як у Європі. Так не буває.

Інтерв'юер: Я вам дуже дякую. Дуже дякую, що приділили час. Ваші експертні висновки були дуже цінними. Я вам дуже вдячна за відповіді, за час.

Респондент 5: Дякую за запрошення.

Інтерв'ю № 6

Інтерв'юер: Доброго вечора. Дякую, що погодили взяти участь у дослідженні демократичного цивільного контролю в Міністерстві оборони України під час повномасштабного вторгнення. Мене особливо цікавлять зміни з точки зору кадрових призначень на ключові посади, зокрема заступників міністра, їх функціоналу й яких змін зазнав баланс цивільно-військових відносин у Міністерстві оборони. Інтерв'ю триватиме орієнтовно до 60 хвилин. З вашого дозволу, розмова буде записана для подальшого аналізу. Ваші відповіді будуть використані в узагальненому вигляді й анонімізовані.

Отже, давайте розпочнемо з такого ознайомчого запитання: розкажіть коротко про свій професійний досвід у сфері оборонної політики та цивільно-військових відносин в Україні.

Респондент 6: Доброго вечора. Попередньо я працювала в представництві НАТО в Україні більше 9 років. Одне з основних завдань було пов'язане з реформою збройних сил України. Закон, прийнятий в 2018 році, надав певні формулювання, які стосувалися демократичного цивільного контролю, що було визнано як наближення України до принципів і стандартів НАТО.

Також там було прописано положення про створення, після входження закону в силу, відповідного парламентського комітету для нагляду не лише за сектором оборони, але і за сектором безпеки — відповідно, малися на увазі розвідувальні структури. Ця норма, в силу певних обставин, не була до кінця реалізована, але тим не менше, я брала активну участь у робочій групі зі створення цього закону. Відповідно, таким чином це було моє перше знайомство з питанням ДЦК.

Також я, як керівник проєктної групи в Києво-могилянській бізнес-школі, брала участь у програмі розвитку стратегічних лідерів й в написанні праці "Покращення демократичного цивільного контролю в Україні й демократичної підзвітності сектору безпеки й оборони".

Наразі я працюю в урядовій структурі, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, займаюся питаннями НАТО, відповідно до формування порядку денного трансформації реформ, який відповідає стандартам і принципам НАТО.

Інтерв'юер: Тобто, можемо сказати, що з 2021 року тісно слідкуєте за тими змінами, які відбуваються в Міністерстві оборони?

Респондент 6: Я би навіть сказала, що з 2012 року.

Інтерв'юер: Добре, і тоді можемо сказати, що маєте безпосередній досвід роботи з Міністерством оборони під час повномасштабного вторгнення, я так розумію, що він триває, цей досвід, ще починаючи з 2012 року.

Респондент 6: Так, так. Можу підтвердити.

Інтерв'юер: А що ви розумієте під поняттям "демократичний цивільний контроль" в Міністерстві оборони України, і, на вашу думку, чи змінюється його реалізація під час війни, повномасштабного вторгнення?

Респондент 6: Я розумію це насамперед в тому, що посада міністра оборони обіймається людиною, яка має цивільний бекграунд. Якщо вона мала військовий професійний досвід, то між закінченням цього військового досвіду і призначенням на посаду міністра має відбутися певний період виходу з військової ментальності, військової культури. Загальноприйняте бачення, що це має бути не менше 3 років.

Також Міністерство оборони має розуміти свою функцію насамперед у формуванні політики і не виконувати ті функції, які належать насамперед військовим — це оперативне планування і здійснення операцій. Має бути чіткий розподіл, і власне кажучи, Міністерство оборони має давати політичне керівництво збройним силам України.

У більш вузькому розумінні, в плані командування і контролю, це має бути чітка вертикаль управління, яка замикається на цивільній посадовій особі. І відповідно, все що стосується командувача збройних сил, головнокомандувача збройних сил, відповідно командувачів, також й начальника генерального штабу — все будується відповідно до цієї вертикалі й підзвітне цивільному міністру оборони.

Також одне з питань, яке зараз залишається чинним, це питання переходу персоналу Міністерства оборони, інший баланс співвідношення цивільного і військового персоналу. Він суттєво наблизився до того бачення, яке є в країнах НАТО. У період з 2018 року, з прийняттям закону про нацбезпеку, до 2022 ми спостерігали процес, коли відбувалось "оцивільнення" Міністерства оборони.

Він був більш формальним, якщо сказати дуже відверто, тому що колишні офіцери, полковники, які займали керівні посади в Міністерстві оборони, вони просто звільнялися з військової служби і фактично у той же день перепризначалися на цивільні посади в Міністерстві оборони. Тим не менше, це була така напівміра, це було абсолютно очевидно. Це відбувалось як на рівні заступників міністра оборони, так і, в принципі, на нижчих щаблях. Але тим не менше, хоча б формально ця норма була дотримана.

Також, якщо в ширшому розумінні, то це передбачає ще широкую залученість парламентських органів, виборних органів і загалом громадськості до нагляду за здійсненням оборонної політики, оборонним плануванням, за оборонними закупівлями.

На мою особисту думку, український парламент і парламентський комітет в принципі зараз мають ті інструменти і важелі впливу, які взагалі притаманні західним демократіям, і відповідно можуть їх використовувати повноцінно. Але мені здається, не вистачає експертизи і розуміння наявності цих інструментів, й відповідно їхнє використання обмежується певною необізнаністю самих парламентарів дуже часто.

Це важливий елемент — парламентський контроль. Був певний період, була ситуація, коли в Міністерстві оборони один із заступників міністра був відповідальним офіційно за налагодження співпраці з парламентом. Я думаю, що це гарний приклад. Це показувало розуміння Міністерством своєї підзвітності парламенту і бажання міністра мати діалог з парламентським комітетом, що можна вважати гарним прикладом. На жаль, з однією з трансформацій, ще довоєнної, власне кажучи, ця посада була перетворена трохи в інший профіль, й наразі такої співпраці між Міністерством і парламентом не спостерігається в умовах воєнного стану.

Я, можливо, скажу не зовсім мейнстрімно... Не зважаючи на те, що я себе відношу до одних із найпослідовніших євроатлантистів в Україні, мені здається, що в умовах воєнного стану виграти війну й мати абсолютно чисту демократію

одночасно неможливо. Існують дуже логічні і правильні обмеження, і вони існують у всіх країнах. Просто ми орієнтуємося на ті демократії, які у певний період після закінчення Другої світової війни не брали участь у повномасштабних конфліктах, який відбувається наразі в Україні.

Тому ми спостерігаємо певний зворотний процес. Він в першу чергу проявляється в тому, що військові посади повернулися в Міністерство оборони. Точніше, призначення військових на керівні посади Міністерства оборони повернулося. Так само змінюється баланс цивільних і військових осіб. І зрештою, власне кажучи, діалог з парламентом він продовжується, просто наразі роль парламенту в умовах війни теж певною мірою змінилася.

В той же час, не дивлячись на воєнний стан, можна сказати, що Міністерство зберігає достатньо активний діалог з громадськими структурами. На мою думку, та інформація, яка потрапляє до громадських організацій, до засобів масової інформації, в принципі, не дивлячись на всі обмеження, вона перевищує той мінімум інформації, який має бути у медіа, в громадських організаціях в умовах війни. Тобто, навіть якби Міністерство оборони хотіло деякі речі зберегти, скажімо так, для внутрішнього користування, вони доходять до широкої публіки й до широкого загалу. Інколи це має виправдані негативні наслідки, інколи це трохи шкодить, якщо чесно сказати.

Основне питання, що стосується зараз, я думаю, в чому проблема — навіть не в призначенні військового персоналу на ці посади, а в чіткому розумінні розділення функцій Міністерства оборони і Генерального штабу. Цього зараз не спостерігається. Фактично відбувається дублювання функціоналу за багатьма напрямками.

Тобто, буквально кожен напрямок — якщо ми маємо командування логістичних сил, відповідно в Міноборони зараз буде департамент закупівель, який багато в чому буде з командуванням дублювати функції. Якщо ми говоримо про командування медичних сил, знову ж таки, був в Міноборони створений департамент, який не так займався розробкою політики, як дублюванням функцій.

І знову ж таки, це моя особиста думка, але мені не вистачає ще фахової експертизи, фахової цивільної експертизи в Міністерстві оборони, яка стосується оборонної політики. В чому це проявляється? Скажімо так, один із прикладів, таких наглядних, можна використати — це принцип політичного рішення створення нових 14 бригад, який був розроблений на основі плану, підготовленого військовими.

Цей план був представлений головнокомандувачем на Ставці Президента України як Верховного головнокомандувача. Присутній там міністр оборони в принципі не мав тих коментарів, які він мав би мати за наявності цієї експертної позиції з цивільної позиції Міністерства оборони. Тому що військові дивляться

на ситуацію з точки зору ведення війни, і відповідно в ідеальних умовах для воєнної операції 14 нових бригад повністю екіпірованих і оснащених за рахунок іноземних партнерів, сформованих одночасно за умов, знову ж таки ідеальних, шляхом швидкої мобілізації, відповідно рекрутингу — так, це допомогло б вирішити військові питання, планування певних операцій.

З іншого боку, після цього представлення плану, над планом мав би бути проведений аналіз Міністерства оборони, і виходячи з наявних наших можливостей, який би до цього плану додався з такими примітками, що власне кажучи, ми не маємо наразі ресурсів сформувати 14 бригад ні шляхом мобілізації. По-друге, в нас немає ресурсів, і партнери нам не обіцяють ресурси для оснащення цих бригад, для підготовки цих бригад.

І відповідно мав би бути діалог між Генеральним штабом і Міністерством оборони, в якому Міністерство оборони виступило б: "Окей, ми розуміємо вашу потребу, але у нас є такі то можливості, давайте переформулювати потреби відповідно до цих можливостей". Цього не відбулося. В результаті було прийнято політичне рішення, яке було комуніковане з партнерами. Ми отримали в результаті 2-3 бригади і масу скандальних історій, і власне кажучи, на фронті це ніяк позитивно не відобразилося, якщо не сказати протилежне. Тому в цьому і полягає, мені здається, певний цивільний контроль.

Ну і наостанок, якщо скажімо так, в українському контексті, дуже часто в іноземному контексті цивільний контроль [розуміється] насамперед щоб не допустити військових до управління країною, щоб не допустити можливість будь-якого військового перевороту... Мені здається, що в умовах України це зараз, ні, взагалі раніше це не є тією загрозою, яка розглядається як реалістична. В нас станом на зараз, я теж думаю, при всьому при тому, немає таких підстав для того, щоб говорити про таку загрозу.

Але в принципі з боку Міністерства інколи виникає таке бачення, що насамперед цивільний контроль полягає у тому, що ми контролюємо емоції і певні політичні вподобання військових, і відповідно, якщо вони нам не подобаються, то ми тоді здійснюємо якийсь тиск. Це теж проявляється інколи. Тоді, якщо це вирішується питання, то тоді міністр знову забуває про свою функцію цивільного контролю. Але це такі речі, які я думаю, не лежать в основі демократичного цивільного контролю, і це більше питання психологічного психотипу керівництва і певної культури, ментальності.

Інтерв'юер: Насправді ви покрили деякі питання, які в мене планувалися, тому я буду орієнтуватися, але дуже цікава інформація. Ви згадували про закон про національну безпеку 18-го року. Відповідно до нього є пункти про цивільних заступників, але у зв'язку з введенням воєнного стану маємо прецедент, коли президент своїм указом дозволяє призначати заступників військовими відповідно до спецзакону про воєнний стан.

Респондент 6: Так.

Інтерв'юер: ... Тобто, на вашу думку, це відбувається, ми маємо ці зміни тому, що це вимога воєнного часу, воєнного стану, і дійсно ця зміна цивільно-військового балансу допомагає нам триматися цей час після повномасштабного вторгнення?

Респондент 6: Це дуже-дуже гарне запитання, і дуже складне, на яке, мабуть, однозначної відповіді немає, тому що, чесно сказати, у нас багато точок зору і практичних якихось розрахунків чи чогось такого, щоб можна було дати як аргумент саме з дуже матеріалістичної точки зору, точно немає. Це більше інтуїтивні речення.

Я мабуть сформулюю так: так, навіть закон 2018 року певною мірою був, скажімо так, поставив вагони перед паровозом, тому що ми не зовсім маємо уявлення, що таке цивільний персонал Міністерства оборони. В нас дуже розмите поняття і розуміння, що таке оборонна політика, хто має формувати цю політику, і власне кажучи, у нас не було професійних людей.

Не просто були військові, які робили все, що стосується оборонного планування – головне оперативне управління. Тобто, були військові, були в Міністерстві оборони ті, хто відповідали за фінансові, соціальні питання, бухгалтера, юристи. Скажімо так, власне кажучи, в Міністерстві оборони склалася система, де в основному оборонна політика і все, що стосується оборонної політики, військове планування – це все робилося виключно військовими, і цивільний компонент [зосереджувався] на адміністративно-юридично-технічних питаннях.

Так само, як в принципі не було цивільних, які займалися ринками зброї і т.д. – це теж в основному дуже воєнізовані структури. Тому коли було прийняте рішення про впровадження цих норм, про більшу частину цивільного персоналу в Міністерстві, власне кажучи, ці люди прийшли – ж ті самі військові, просто вже без погонів.

Вони при тому, що вони були там, теж певною мірою в резерві. Питання в тому, що у нас відсутні, по суті, фахівці з оборонного планування. Їх у нас ніхто не готує. У нас нема структур. У Великобританії є певні коледжі, які вчать питанням оборонного планування. У нас цього немає. У нас є тільки або військові, або у нас є група дуже талановитих айтішників, які прийшли в Міністерство оборони волею долі, і вони в принципі займаються оборонною політикою.

Тому, вибираючи між військовими в керівництві Міністерства оборони і трошки малорозвиненими і малоінформованими [цивільними] – власне кажучи, те, що ми [говорили] про ці 14 бригад, це власне кажучи про те, що в Міністерстві оборони є або військові, які скажуть [своє бачення з] точки зору оперативного планування – ідеальний план: у нас з'являється через 2 місяці 400 бригад, ми їх запускаємо, там вирішуємо всі свої питання по лінії фронту, росіяни в шоці

біжать, там не знаю, до Владивостока, і ми переможними криками догадаємо – супер!

Тому, вибираючи між не дуже розумними й недалекими цивільними людьми [та] відносно недалекими, все ж військовими, які хоча б розуміють і можуть дійсно відрізнити, не знаю, БМП від БТРа, ракету балістичну від керованої – то в принципі, мені здається, що в умовах воєнного стану краще військові, ніж непрофесійні цивільні, які взагалі не розуміють, про що йдемо.

Інтерв'юер: Тобто, ми говоримо про те, що у нас фактично немає професійного державного корпусу службовців у сфері оборони, і через це цивільний контроль нам нема чим забезпечити фактично.

Респондент 6: Фактично, у нас є або військові, які розуміють... ми їх не готуємо, тобто ми не готуємо цивільних для оборони.

Інтерв'юер: Знову логічно впливає, що професійний чи військовий заступник міністра впливає на якість прийняття рішень у різних сферах. Але тоді питання: чи ви спостерігали відмінності у підходах до управління між цивільними й військовими заступниками міністра? Якщо так, у чому це проявляється?

Респондент 6: Не так зараз багато є прикладів цивільних заступників, які можна з чимось порівняти. Але, в принципі, можна. Якщо взяти приклад цивільного заступника міністра, це приклад діджиталізації. Тут проглядаються бізнес-підходи в управлінні, розуміння проєктного менеджменту, абсолютно вибудовано відповідно до бізнес-підходів модель взагалі роботи зі стейкхолдерами Міністерства, з донорами, з міжнародними організаціями. Тобто, тут бачиться достатньо інноваційний підхід.

Що стосується... ну, скажімо так, у нас відмінності є, звичайно, тому що той же самий приклад по оборонним закупівлям: якщо ми говоримо про цивільного заступника міністра, який там будував своє бачення, свою систему, то... в умовах війни це досить складно – бути цивільним заступником міністра, якщо чесно. Не маючи професійного бачення військової сфери, тому що те, що сталося в оборонних закупівлях – це сталося те, що заступник міністра, будучи цивільним, у нього можливо й бачення було, яке відповідає більше стандартам євроатлантичним, у нього було бачення, як підвищити ефективність. Але в умовах, коли на кожній нараді перед тобою сидять від 10 до 15 військових з Генерального штабу, у присутності міністра доповідають, що потреби не задовольняються, в присутності міністра критикують взагалі всю цю вертикаль міністерства, заступника, цивільного заступника міністра – [йому] завжди буде не вистачати аргументів.

Тобто, ти маєш говорити тією мовою, якою говорять з тобою. І найчастіше, якби це дуже важко. І зараз із призначенням військового... ну, зараз міняється структура, але все одно буде, судячи по всьому, генерал, якби цей діалог між Міністерством, між заступником міністра і Генштабу – він покращився. Зараз

нібито в штабі більше задоволення від того, що відбувається в закупівлях, і що нібито їх потреби швидше задовольняються. Але з іншого боку, знову ж таки, немає нікого. Якщо військовий заступник міністра, то тоді немає нікого, хто міг би поставити певні потреби під сумніви, сказати [щось]. [Цього] діалогу і так і так немає у випадку цивільного міністра – він програє зразу, тому що в умовах війни пріоритети військових, будуть ставитися – це в принципі логічно – вище будь-якої категорії. Якщо військові сказали, що їм це потрібно, то цивільний міністр не матиме аргументів, як довести, що це, наприклад, не потрібно, бо потрібно щось інше, тому що військова культура є військовою.

Інтерв'юер: Чи не може бути виходом, наприклад, якщо це цивільний заступник міністра, але в нього можуть бути радники з певним бекграундом? Але, наскільки я розумію, і ця культура у нас теж не розвинута?

Респондент 6: Власне кажучи. І якщо вам подивитися, ви знаєте, мабуть, більше, ніж я, повинні або ж законно про нацбезпеку напам'ять пам'ятаєте – я вже давно не читала – то мені здається, що там, якщо ми почитаємо про головнокомандувача збройних сил, ну, принаймні те, що прописувалося, то він є головним військовим радником президента України. І в цьому суть питання, що в принципі ті люди, які перебувають на цивільних посадах, маючи [взагалі] розуміння оборонної політики, можуть мати в оточенні, не знаю, службі, в роботі військових радників, з якими відповідно ці потреби обговорювати й приймати рішення, ключові рішення. Це в ідеальному світі так.

Що стосується... Я думаю, що якщо з певним завершенням активних бойових дій, із припиненням військового стану – ми всі сподіваємося, що рано чи пізно це станеться – і відповідно, якимось, і при цьому ми залишимося суб'єктною державою, то це той шлях, який потрібно буде пройти однозначно.

Тобто, повернення... я думаю, що навіть у всіх умовах, що, звичайно, для багатьох буде дуже передчасно, але ми вже теж спілкувалися з кількома донорами [про] розуміння виходу з військового стану. Тобто, це теж не відбудеться за одну ніч, і вийти, наприклад... не буду цитувати [експерта з демократичного контролю], що насправді увійти в воєнний стан – це дійсно дуже оперативно, у зв'язку з війною. Вихід може бути набагато складніший, і повернення балансу цивільних-військових [у] Міністерств[і] оборони – потрібно буде це не упустити в певний момент, не дати тому відкату відбутися і вже в умовах цивільного життя.

Інтерв'юер: Якщо ми говоримо про те, що й починали розмову з того, що ви зазначали, що є певні функції, які [мають] бути [під] цивільним контролем, а є певні, які і в умовах навіть мирного життя вони можуть [бути] під військовими, чи можемо ми говорити про якийсь цивільно-військовий баланс саме функціональний?

Респондент 6: В принципі, я думаю, це можливо. Якщо говорити про аналіз ринків зброї, державне замовлення міністерства – як у нас зараз... не

державне замовлення, але в принципі закупівельні функції, формування політики закупівельної – це по суті цивільна функція. Соціально-гуманітарні питання, які в Міністерстві – це теж цивільна функція. Ну і загалом, я думаю, що підхід до Міністерства... у нас Міністерство достатньо перезавантажене, точніше перенавантажено скоріш. І дуже багато виконує теж і не зовсім притаманних функцій.

Взагалі реорганізація Міністерства оборони – [це] нова тема, але вона дійсно потрібна, тому що, ну, так як воно працює зараз – це теж багато було з приводу цього сказано, в тому числі одна з останніх статей керівника громадської ради була дуже фахова і, по суті, дуже правильна по багатьом питанням.

Розділення по функціоналу, я думаю, що власне кажучи, воно логічне і його можна закріпити. Я зараз не готова сказати чітко по функціях, що ми за Міністерством, що за військовими, що за цивільними всередині Міністерства. Єдине, що в принципі починати треба все-таки з верхніх щаблів – спочатку чітко розподілити обов'язки все-таки міністра і головнокомандувача і начальника генерального штабу, потім спуститися.

Позитивний досвід можна сказати в тому, що називається спільне урядування – от якраз оцей діалог між міністерством і генштабом, між цивільними компонентами і військовими компонентами, він має відбуватися саме в рамках відповідних комітетів. Тоді ми можемо говорити, що відбувається аналіз пропонованих рішень, вони вже видаються на політичне керівництво вже, знову ж таки, враховуючи точку зору, експертизу цивільну.

Якщо ця практика спільних комітетів дійсно залишиться не формальністю такою суто, а модус операнді для Міністерства оборони, я думаю, це теж буде один із таких гарантуючих факторів того, що ми маємо певний рівень і певні інструменти цивільно-демократичного контролю всередині міністерства.

Інтерв'юер: І тоді одне з крайніх питань. Я чула декілька разів, але зараз: поточна ситуація з балансом цивільно-військових відносин відповідає практикам країн НАТО? Ми, звичайно, лишаємо за дужками – а точніше, ми враховуємо те, що країни НАТО не воювали на території [своїх країн] з часів Другої Світової війни, [були лише] такі точкові конфліктні зони. Але ось у цілому: в тих практиках, наскільки наша поточна ситуація з балансом вона відповідає практикам країн НАТО, враховуючи наш також євроатлантичний курс, європейський курс і так далі? Слідуюмо, чи нам треба все-таки в якихось моментах більше приділяти уваги і трансформуватися?

Респондент 6: Гарне питання. Знову ж таки, негарних питань не було. Скажімо так, у нинішній конфігурації, при всіх недоліках, вона задовольняє базові критерії поняття цивільного демократичного контролю. Ми не можемо сказати, що військові органи формують державну політику в Україні, ми не

можемо сказати, що в нас є загроза повернення танків з фронту для захоплення влади.

От, відповідно, вся концепція цивільно-демократичного контролю по країнах НАТО виникла на тому, щоб не допустити державних переворотів і не допустити [відчуження громадськості]. Знову ж таки, в Міністерстві оборони функціонує громадська рада, антикорупційна. Вона може бути, її функціонал розширений. Парламент зі скрипом, бере участь, створює тимчасові слідчі комісії, викликає військових на свої заходи. Тобто базовий інструментарій він присутній, в принципі він так чи інакше задовольняє базові потреби. Якщо говорити на цьому рівні, так.

Ми прекрасно розуміємо, що ми говоримо, що в умовах воєнного стану Україна не стане членом НАТО – це було озвучено кілька разів. Тому в принципі, як для партнера НАТО, то ми відповідаємо їхньому баченню, і вони достатньо комфортно себе відчують даних умов розподілу.

Якщо говорити про подальшу інтеграцію й посилення взаємосумісності з країнами-членами НАТО, то там основні два питання залишаються невирішеними. Це чітка субординація головнокомандувача збройних сил і міністра оборони. Ця норма має бути доопрацьована. Чи це буде в рамках закону №4210 [законопроект №4210], чи можливо буде абсолютно новий якийсь формат і закон – це вже інше питання.

Ну, і маємо теж: в умовах війни, я вважаю, наявність ставки – це було правильне рішення. Ставка дозволяє президенту як верховному головнокомандувачу чітко отримувати інформацію по ключовим безпековим і оборонним питанням. Але в умовах цивільного стану і подальшої трансформації для того, щоб увійти як країна-член НАТО, то в принципі питання ставки буде підніматися, тому що колегіальний орган військового управління він викликає багато питань.

І відповідно, я теж повторюся, в умовах воєнного стану ми поки що не отримували питань від натівської сторони, від партнерів з приводу призначення військових заступників міністра. Це сприймається, в принципі, скажемо так, не заохочується, але не вважається як фактором або перешкодою для ведення діалогу з Україною. Але в умовах припинення воєнного стану, якщо ця ситуація залишиться незмінною, то до неї будуть багато питань.

Інтерв'юер: Дякую дуже. І крайнє питання: чи є ще важливе щодо трансформації цивільного контролю, що ми не обговорили, але варто було б врахувати мені у моєму дослідженні?

Респондент 6: Я думаю, що варто, якщо брати рекомендаційну частину, то варто дійсно проговорити, прописати, можливо, з використанням досвіду країн-членів НАТО... Тобто, хто, скажімо так, профайл цивільного співробітника Міністерства оборони, хто ці люди, які відповідають за оборонну політику, де

вони вчаться цьому, що [є] оборонна політика, й як вони з'являються в міністерствах оборони своїх країн. Тому що я думаю, що це розуміння в Україні немає, точно, принаймні я його не бачила.

Є тільки... тобто, не зовсім... Можливо, у нас з'явиться шанс щодо таких людей, тому що ми знаємо: люди, які зараз служать у силах оборони України, переважною мірою ті, хто мобілізувався з цивільного життя, і відповідно після завершення служби, ті, хто виживе і повернеться – ми сподіваємося, що все-таки решта будуть, то вони, по суті, матимуть час повернутися до цивільного життя, зняти погони і через деякий час, вже відрізняючи, грубо кажучи, танк від БМП, зайняти якісь вже інші посади. В той же час, щоб їх досвід був в чомусь... Це як один із варіантів повернення, їхнього залучення в оборонну політику.

Можливо, нам треба переформувати деякі цивільні вузи, ті ж самі міжнародні відносини... визначити як "міжнародна оборонна політика" в певній професії. Тобто, це має бути якийсь запит з боку держави теж на це.

І друге питання... Дуже складно йти з питанням посилення демократичного цивільного контролю в Міністерство оборони, говорити про це навіть з цивільним персоналом, я вже не кажу про військових. По-перше, зараз в нинішній ситуації, знову ж таки, це воєнний стан, ясно, що це взагалі питання вважається недоречним, саботажним певною мірою. А з іншого боку, навіть в умовах того, що ми вже нібито розуміємо і чуємо з боку НАТО – ситуація складається не найкращим чином і у найближчі роки ми точно не бачимо Україну членом НАТО – то [сказати], що це потрібно, тому що це відповідає стандартам НАТО, – це теж, скажемо так, несильний аргумент, це так [як] останній продаж, грубо кажучи.

Відповідно, максимально, якщо говорити про доцільність цивільного демократичного контролю, мені особисто інколи не вистачає цих от аргументів, цього "м'яса", де показується, у чому його ефективність. Така система, військова система, грубо кажучи, програє у системі, де є цивільні. Приклади, там де були військові диктатури, вони трошки не релевантні в нашому контексті. Тобто, якщо нам вдасться певною мірою довести, знову ж таки, на дуже конкретних прикладах, що, наприклад, БМП буде коштувати менше, або там ризики прийняття рішень, які будуть, будуть, будуть меншими.

Чим більше буде таких практичних прикладів... Тому що те, що наші іноземні партнери любляють – вони любляють дуже загальні формулювання: трансформувати, покращити, модернізувати, поліпшити. І ці всі слова, вони абсолютно йдуть повз вуха, вони зараз вже нікого не вражають. Ну і плюс під ними кожен розуміє щось своє.

Одного з головнокомандуючих наших, дуже відомих, відправили послом в іноземну країну в той момент, коли був конфлікт з головнокомандувачем, коли потрібно було [його] відправити. Якраз міністр найчастіше цитував: "Ну, я ж маю, я ж цивільний контроль здійснюю". Тому, якщо ми сказали, що так... Тоді, коли

це питання було вирішено, міністр вже, власне кажучи, і тоді міністр хотів реанімувати [законопроект] №4210 і посилити цивільний демократичний контроль. Коли це питання було вирішено, то раптом інтерес до цього зник. Відповідно, це буде використовуватися як певною мірою маніпулятивний [інструмент]. Тому чим чіткіші рекомендації, чим чіткіші пропозиції – я думаю, тим більше шансів для їх реалізації.

Інтерв'юер: Тобто "кост-бенефіт" більше треба показати, чому це нам потрібно, тоді, можливо, будуть дослухатися. Але тут питання якості цих цивільних державних службовців.

Респондент 6: Ну так. Тобто, Україна вже пройшла той етап, коли ми відповідаємо на питання "що це". Навіть у 2020 році, 19-20 рік, якраз коли ми з групою... А це були люди, які [працювали] вище рівня керівника департаменту в Міністерстві оборони – це були полковники з Генерального штабу, парламентарі – і тоді, коли вони спільно писали роботу про демократичну підзвітність для захисту – я була ментором цієї групи – у нас було кілька обговорень.

Усі вже проходили як мінімум кілька курсів ОБСЄ, Женевського центру [з демократичного контролю над збройними силами]. Були на курсах, були спеціальні [тренінги] для парламенту, там військові брали участь. Тобто, в принципі, якщо так взяти середньостатичного працівника Міністерства оборони, керівника департаменту й вище, то у них вже є розуміння й уявлення, їх вони натаскані по цим курсам – від того, що ми ще раз їх відправимо на курси – [аргумент], що вони не знають, що це таке – вони не розуміють, для чого це – [це] вже інше питання. І якщо вони будуть розуміти, що це допомагає роботі, тоді воно якось [підє] трошки краще, мені здається. Але це, все ж таки, явно не питання одного дня і не місяця, і не року, на жаль – це більш тривалий процес.

Інтерв'юер: Але я вам дуже дякую. Я намагатимусь врахувати принаймні це у своїй роботі. Я дуже дякую вам за приділений час і за цінні відповіді.