

УДК 351.862.4

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164739>

Устименко Олександр Володимирович

*старший науковий співробітник,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та управління
національною безпекою Національної академії державного управління
при Президентові України
ORCID: 0000-0002-0003-0790
e-mail: austimenko@ukr.net*

СТРАТЕГІЧНЕ КЕРІВНИЦТВО ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ ЯК СКЛADOVA СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

Проведено аналіз нормативно-правової бази щодо керівництва Збройними силами України та іншими складовими сил оборони, охарактеризовано стратегічне керівництво Збройними силами України як складову системи управління державою. Розглянуто: положення Конституції та низки законів України, на яких будується система стратегічного керівництва Збройними силами України та іншими складовими сил оборони; повноваження суб'єктів системи стратегічного керівництва; актуальні проблеми стратегічного керівництва Збройними силами України й іншими складовими сил оборони.

Ключові слова: стратегічний рівень; стратегічне керівництво; сектор безпеки і оборони; сили оборони.

Постановка проблеми. У Воєнній доктрині України зазначено, що “на спроможності України щодо адекватного реагування на виклики та ризики воєнній безпеці негативно впливають внутрішні економічні та соціально-політичні фактори”, серед яких “низька ефективність системи державного управління суб'єктами забезпечення національної безпеки України у воєнній сфері, недосконалість механізмів планування розвитку таких суб'єктів” [1]. У Стратегічному оборонному бюлетені проблемами функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз визначено відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони, та відсутність об'єднаного керівництва силами оборони, яке здійснювалося б відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО [2].

В умовах здійснення агресії Росією проти України, анексії Криму і окупації частини території Донбасу, проведення Операції об'єднаних сил (далі – ООС) потребує вдосконалення як система управління державою, так і

керівництва Збройними силами України (далі – ЗС України) та іншими складовими сил оборони на стратегічному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх напрацювань за згаданою проблематикою можна виділити такі праці: наукове видання “Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування”, яке містить добірку науково-практичних матеріалів із організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони, застосування його сил і засобів у кризових ситуаціях [3]; монографію “Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика”, в якій розглянуті теоретичні та практичні підходи щодо вирішення сучасних проблем розвитку сектора безпеки і оборони України, його складової – сил безпеки і оборони та їх спроможностей [4]; монографію “Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління”, в якій розглянуті теоретичні та практичні підходи щодо нового формату стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони України та військового управління силами оборони [5]; статтю “Погляди на планування розвитку в секторі безпеки та оборони України”, в якій фахівцями Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського (далі – ЦВСД) розглянуто погляди на логіку й організацію планування спільного розвитку функціональних складових сектору безпеки і оборони України [6]; статтю “Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони”, в якій проведено аналіз основ стратегічного керівництва ЗС України та іншими складовими сил оборони як складової системи управління державою [7].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проведення наукових досліджень щодо проблем воєнної стратегії, стратегічного розгортання, а також управління складовими силами оборони України та їх всебічного забезпечення покладено на ЦВСД. Метою статті є аналіз нормативно-правової бази стратегічного керівництва Збройними силами України та іншими складовими силами оборони та розгляд варіанта системи стратегічного керівництва Збройними силами України як складової сил оборони, що ґрунтується на принципах НАТО та враховує визначені завдання щодо роз’єднання функцій начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил України.

Виклад основного матеріалу. Вивчення досвіду АТО та ООС показує, що діюча система стратегічного керівництва силами оборони не забезпечує у повному обсязі виконання покладених на неї функцій, а тому підлягає вдосконаленню.

“Стратегічне керівництво силами оборони” – це цілеспрямована діяльність вищих органів державної влади та органів військового управління щодо будівництва, розвитку, всебічного забезпечення, підготовки та

виконання завдань силами оборони щодо оборони України, захисту її суверенітету та територіальної цілісності і недоторканості.

Існуюча система стратегічного керівництва Збройними силами України викладена в Конституції та низці законів України і є складовою системи управління державою. Вона будується на положенні Конституції України – Президент України є Главою держави і “здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави” (частина 3 п. 17 ст. 106). У цьому контексті необхідно особливо наголосити, що, згідно із ст. 106 Конституції України, “Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам” [8]. Це дуже важливе положення, яке пояснює, чому у Президента України як у Глави держави немає віцепрезидента чи заступників, а такі органи, як РНБО України, Ставка Верховного Головнокомандувача й інші, є тільки дорадчими органами при ньому.

Очолює систему стратегічного керівництва ЗС України Президент України. Він є Верховним Головнокомандувачем ЗС України. Конституція України наділяє Президента України як Верховного Головнокомандувача ЗС України, правом щодо “прийняття рішення про використання ЗС України у разі збройної агресії проти України” [9].

У розвиток цих положень Конституції низкою законів України визначаються й інші повноваження Президента України щодо керівництва ЗС України, наприклад (ст. 7 ЗУ “Про Збройні сили України”) встановлено: “Керівництво Збройними силами України в межах, передбачених Конституцією України здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України” [10]. У ст. 13 Закону України “Про національну безпеку України” зазначається, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем ЗС України, і як Верховний Головнокомандувач видає накази і директиви з питань оборони [11].

Необхідно зазначити, що Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України, відповідно до ст. 4 Закону України “Про оборону України”, має такі права: “у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про ... застосування ЗС України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України ...” [12]. Тобто, Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України не здійснює безпосереднє управління операціями (бойовими діями) утворених угруповань військ (сил), а “приймає рішення про... застосування ЗС України, інших військових формувань”. Відтак поєднання посади Президента України і Верховного Головнокомандувача ЗС України має на меті об’єднати політичне і воєнне керівництво у державі і спрямувати застосування воєнної сили (у війні) на досягнення політичних цілей у відстоюванні національних інтересів.

Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при

Президентів України. РНБО України *координує і контролює* діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Згідно ст. 14 Закону України “Про національну безпеку України”, “У випадках, передбачених законом, Рада національної безпеки і оборони України подає на розгляд Президентів України пропозиції щодо утворення вищого колегіального стратегічного органу воєнного керівництва обороною держави в особливий період. Пропозиції про утворення цього органу та його персональний склад затверджуються рішенням Ради національної безпеки і оборони України та вводяться в дію Указом Президента України.

Положення про вищий колегіальний стратегічний орган воєнного керівництва обороною держави в особливий період затверджує Президент України” [13].

Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов’язковими до виконання органами виконавчої влади відповідно Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [14].

Отже, РНБО України є державним органом, який виконує чотири основні функції: координує і контролює діяльність органів виконавчої влади, надає пропозиції Президентів України та приймає рішення з питань національної безпеки і оборони в *масштабі держави*. Однак вона не має владних повноважень (зокрема з питань стратегічного керівництва Збройними силами України), тому її рішення вводяться в дію указами Президента України, які стають обов’язковими для виконання органами виконавчої влади (зокрема й Міністерством оборони України), а, відтак, це належить і до Збройних сил України, які перебувають у його підпорядкуванні.

Окрім того, РНБО України наділена деякими особливими повноваженнями, наприклад щодо залучення до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності тощо, що дає їй право залучати Генеральний штаб Збройних сил України й інші органи військового управління до виконання покладених на неї функцій.

Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України (далі – Кабінет) є *робочим органом* Ради національної безпеки і оборони України в *особливий період* [15].

Кабінет підвищує роль, деталізує та конкретизує повноваження РНБО України з питань збройної боротьби за відсутності *Ставки Верховного Головнокомандувача* (не уведення правового режиму воєнного стану), в умовах проведення Операції об’єднаних сил, а також формування і функціонування “структур сектору безпеки і оборони України”.

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в *особливий період* може створюватися *Ставка Верховного*

Головнокомандувача (далі – Ставка ВГК) як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період (ст. 8 Закону України “Про оборону України”) [16].

До складу Ставки ВГК, відповідно до покладених на неї завдань, мають належати Голова Ставки – Верховний Головнокомандувач Збройних сил України та члени Ставки ВГК.

Ставка ВГК реалізує свої завдання та повноваження через робочий орган – Генеральний штаб Збройних сил України.

Основною організаційною формою діяльності Ставки ВГК є засідання. Засідання Ставки ВГК проводяться під керівництвом Голови Ставки ВГК. За результатами розгляду на засіданнях Ставки ВГК визначених питань Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України – приймаються рішення (при цьому, голосування не проводиться).

Прийняті рішення вводяться у дію директивами та наказами Верховного Головнокомандувача ЗС України і є обов’язковими для виконання. Таким чином, Ставка ВГК є важливим елементом системи управління державою, призначеним для забезпечення стратегічного керівництва ЗС України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період.

Водночас необхідно зауважити, що на сьогодні відсутнє Положення про Ставку ВГК. І це незважаючи на те, що вперше про Ставку ВГК йдеться у Законі України “Про Збройні сили України”, що був прийнятий ще у грудні 1991 р. [17]. Тобто за 26 років Положення про Ставку ВГК так і не було прийняте. Як її створювати, які її повноваження, як відбувається забезпечення керівництва складовими силами оборони через Ставку ВГК? На ці запитання немає відповіді.

Загалом, за нинішніх умов швидкоплинності конфліктів, на нашу думку, органи управління силами безпеки і оборони повинні бути створені завчасно і здатні відслідковувати та адекватно реагувати на загрози у разі виникнення кризової ситуації, а не створюватися після виникнення кризи [18].

Відповідно до Конституції України, *Кабінет Міністрів України* є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Він “спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади” (ст. 116) [19].

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Президент України може зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Окрім того, Президент України є Головою РНБО України, а, відтак, може впливати на Прем’єр-міністра України, надаючи йому доручення як

члену РНБО України, та на Кабінет Міністрів України, для якого рішення РНБО України є обов'язковими для виконання щодо забезпечення заходів у сфері національної безпеки і оборони.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України перебувають *державні ресурси всіх видів* (кошти державного бюджету, природні, людські, матеріальні тощо), і він здійснює їх розподіл та виділення згідно із вимогами законодавства. Тому *основною функцією* Кабінету Міністрів України є *ресурсне забезпечення* втілення в життя державних програм, планів, заходів тощо, а також оборони держави, а, відтак, і ЗС України та інших складових сил оборони. Ось чому основні повноваження Кабінету Міністрів України, що стосуються сфери національної безпеки та обороноздатності (ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”), починаються переважно словами “здійснює, забезпечує, вирішує, вживає заходів тощо” [20]. Наразі Прем'єр-міністр України є членом усіх важливих органів державної влади (РНБО України, Воєнного кабінету РНБО України, а також Ставки ВГК, у разі її утворення тощо).

Ресурсне забезпечення ЗС України Кабінет Міністрів України здійснює через Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади, у підпорядкуванні якого перебувають ЗС України. Водночас, згідно із п. 2 ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, “Кабінет Міністрів України *здійснює постійний контроль* за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів”. Відтак Кабінет Міністрів України *контролює діяльність Міністерства оборони України* як центрального органу виконавчої влади щодо ресурсного забезпечення ЗС України, *законність і правильність використання ресурсів, виділених державою для потреб ЗС України*. У цьому полягає керівництво ЗС України з боку Кабінету Міністрів України через Міністерство оборони України.

Кабінетом Міністрів України затверджується Положення про Міністерство оборони України.

Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у війсьній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗС України та Державна спеціальна служба транспорту [21].

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади *забезпечує* проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку ЗС України до здійснення покладених на них функцій і завдань (ст. 10 Закону України “Про оборону України”) [22].

Діяльність Міністерства оборони України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Основною функцією згаданого міністерства є *забезпечення потреб* Збройних сил України за рахунок державних ресурсів, які перебувають у розпорядженні Кабінету Міністрів України, для набуття ними спроможностей щодо виконання визначених Конституцією і законами України завдань.

Міністерство оборони України очолює Міністр оборони України, який є членом Кабінету Міністрів України.

Міністр оборони України за посадою належить до складу Ради національної безпеки і оборони України та відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективно та належне використання оборонних ресурсів, всебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних сил України.

Міністр оборони України здійснює керівництво Міністерством оборони України, військово-політичне і адміністративне керівництво ЗС України безпосередньо та через першого заступника Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України, а також через Головнокомандувача ЗС України (ст. 15 Закону України “Про національну безпеку України”).

Щодо *Верховної Ради України*, то вона є органом законодавчої влади в Україні і *не здійснює керівництво* ЗС України.

Однак Верховна Рада України, відповідно до ст. 85 Конституції України, здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання.

Генеральний штаб Збройних сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням ЗС України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами у межах, визначених цим законом, іншими законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Генеральний штаб ЗС України в особливий період є робочим органом Ставки ВГК (ст. 11 Закону України “Про оборону України”) [23].

Основними завданнями Генерального штабу є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки;
- стратегічне планування застосування ЗС, інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв’язку, координація їх підготовки до виконання завдань у сфері

оборони, організація стратегічного розгортання ЗС, інших військових формувань, організація територіальної оборони та оперативного обладнання території держави;

- безпосереднє військове керівництво ЗС;

- організація і контроль за здійсненням заходів, спрямованих на підтримання військ (сил) ЗС та інших військових формувань і правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку у постійній бойовій та мобілізаційній готовності.

Генеральний штаб здійснює свої повноваження через Верховного Головнокомандувача ЗС України, Міністерство оборони України, а також органи військового управління ЗС України та інших складових сил оборони.

Генеральний штаб у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, органами військового управління ЗС інших держав, а також підприємствами, установами та організаціями.

Як свідчить практика, існуюча система стратегічного керівництва ЗС України нормально функціонувала в умовах мирного часу і певною мірою забезпечувала керівництво ЗС України та підготовку держави до оборони. Була проведена значна робота з підготовки держави до оборони, опрацьовані стратегічний замисел, план застосування ЗС України, інших військових формувань і правоохоронних органів, плани мобілізації, територіальної оборони, документи оборонного планування щодо розвитку ЗС України, повсякденної діяльності тощо. Водночас необхідно зазначити, що проведений аналіз досвіду функціонування зазначеної системи стратегічного керівництва ЗС України виявив низку проблем. Найбільш складними серед них є організаційне розмежування, розподіл повноважень і функцій між Міністерством оборони і Генеральним штабом ЗС України.

До найбільш актуальних проблем стратегічного керівництва ЗС України й інших складових сил оборони необхідно зарахувати такі:

- організаційне розмежування, розподіл повноважень і функцій Міністерства оборони і Генерального штабу ЗС України має певні прогалини і недоліки. Серед них є дублювання функцій, що призводить до непорозумінь, їхня організаційна структура є складною, обтяжливою, неповороткою і надто чисельною та затратною;

- існуючий поділ функцій і завдань між Міністерством оборони та Генеральним штабом ЗС України ускладнює визначення відповідальності за виконання визначених функцій і завдань та часто не дозволяє об'єднати зусилля для їх виконання;

- відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони;

- відсутність об'єднаного керівництва силами оборони;

– низька ефективність системи оперативного (бойового) управління, зв'язку і розвідки;

– недостатні оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони;

– відсутність ефективної об'єднаної системи логістики, яка здатна підтримувати роботу всіх складових сил оборони;

– встановлені порядок і правила функціонування передбачають покладання повноважень із прийняття рішень на найвищий рівень, тобто Міністра оборони та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС України і лише деяких із них – на їхніх заступників, а процес підготовки пропозицій до рішень надто бюрократичний і затратний за часом. Такий режим роботи уповільнює щоденне прийняття рішень та заважає високопосадовцям зосередитися на ключових організаційних та оперативних завданнях;

– у Міністерстві оборони і Генеральному штабі, інших органах військового управління ЗС України встановлена надмірна кількість нормативних і регламентуючих документів, особливо адміністративно-організаційних, звітно-інформаційних, довідкових тощо, а процес їх відпрацювання, погодження та підпису надто складний і забюрократизований;

– цивільний контроль над діяльністю органів військового управління та ЗС України є слабким [24].

Водночас, як свідчить досвід участі ЗС України в АТО, найбільшим недоліком в управлінні ЗС України є поєднання для Генерального штабу, інших органів військового управління ЗС України виконання значного кола функцій і завдань повсякденної діяльності та управління застосуванням ЗС України.

Наприклад, у Положенні про Генеральний штаб Збройних сил України на нього покладаються функції (основні завдання) і завдання, які викладені більш ніж у 90 пунктах та охоплюють весь спектр життєдіяльності ЗС України [25]. Якщо зважити на те, що з більшості цих функцій і завдань рішення щоденно має приймати особисто начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗС України, то стає зрозумілим (це підтверджується практикою), що в нього не залишається ні часу, ні сил для виконання покладених на нього пріоритетних повноважень в ООС чи під час відсічі ЗС України збройної агресії. Водночас перелічені проблеми, прогалини і недоліки стратегічного керівництва ЗС України суттєво перешкоджають ефективній роботі як Міністерства оборони і Генерального штабу, так й інших органів військового управління ЗС України щодо виконання покладених на них функцій і завдань із управління ЗС України (військами (силами)).

Проведений аналіз свідчить, що вітчизняне законодавство не має положень щодо керівництва силами оборони.

Згідно із Законом України “Про національну безпеку України”, сили оборони – це ЗС України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [26].

Таке положення склалось унаслідок повільної імплементації положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [27] та Стратегічного оборонного бюлетеня України [28] у законодавство.

Одним із можливих шляхів вирішення зазначених проблем у світовій практиці є розділення висвітлених вище функцій та принцип об’єднаного керівництва силами оборони, що забезпечить суттєве підвищення рівня керівництва ЗС України й іншими складовими сил оборони.

Серед цих шляхів:

- імплементація у національне законодавство положень щодо сил оборони;

- перспективна система керівництва силами оборони буде побудована на новому розподілі завдань, функцій, повноважень, відповідальності та підвітності у сфері оборони та відповідатиме принципам керівництва обороною, прийнятим у державах-членах НАТО;

- відповідно до євроатлантичних норм і стандартів, планується виключити дублювання функцій Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України, встановити чіткий розподіл повноважень та відповідальності між ними. Це забезпечить відокремлення функції формування державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва від функції її реалізації, а також здійснення більш дієвого та ефективного керівництва з боку Міністерства оборони України процесами формування державної політики та планування;

- до 2020 р. будуть відокремлені функції формування, підготовки та розвитку військ (сил), які покладатимуться на Генеральний штаб і командування видів (окремих родів військ) ЗС України, від функцій застосування переданих у підпорядкування військ (сил), які здійснюватиме Об’єднаний оперативний штаб ЗС України;

- у перспективі планується інтегрувати Генеральний штаб ЗС України в Міністерство оборони України;

Головнокомандувач ЗС України буде найвищою військовою посадовою особою, підпорядкованою Президенту України та Міністру оборони України. На нього покладатиметься вся повнота повноважень щодо управління ЗС України. Він відповідатиме за готовність до виконання покладених завдань, управління застосуванням ЗС України та переданих у його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони.

Одним із варіантів забезпечення діяльності Головнокомандувача ЗС України доцільно розглянути формування Головного командування, яке може враховувати: персональний штаб Головнокомандувача ЗС України, координаційний (Генеральний штаб) та спеціальний штаби.

Персональний штаб призначений для надання консультацій Головнокомандувачу щодо варіантів вирішення проблем проходження служби сержантським та рядовим складом ЗС України, організації релігійного забезпечення та надання юридичних консультацій.

Координаційний штаб призначений для збору обстановки, її аналізу; планування застосування міжвидових угруповань ЗС України та сил оборони; розвитку ЗС України та сил оборони і формування державного оборонного замовлення; постійного оновлення поточних оцінок стану ЗС України та вироблення рекомендацій Головнокомандувачу ЗС України щодо подальшого використання та застосування видів та родів військ ЗС України й сил оборони. Роль координаційного штабу виконуватиме реформований за стандартами НАТО Генеральний штаб ЗС України. Генеральний штаб ЗС України матиме J-структуру та складатиметься із J-структур, створених за основними функціями його діяльності.

Спеціальний штаб призначений для управління ЗС України. Це буде вищий орган управління Головнокомандувача ЗС України, що стосується ЗС України. До нього належатимуть органи управління міжвидовими угрупованнями військ (сил), видами ЗС України, родами військ ЗС України, силами підтримки, військовими частинами спеціальних військ і служб ЗС України. Він функціонально об'єднуватиме органи військового управління, безпосередньо підпорядковані Головнокомандувачу ЗС України, на які покладатимуться завдання управління підпорядкованими з'єднаннями, військовими частинами видів, родів військ (служб) та забезпечення ЗС України, а також інших військових формувань та правоохоронних органів зі складу сил оборони.

Зважаючи на зазначене вище, враховуючи визначені завдання щодо роз'єднання функцій начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил України, вважаємо за доцільне запропонувати свій варіант системи стратегічного керівництва Збройними силами України як складової сил оборони, який зобразимо на рис. 1.

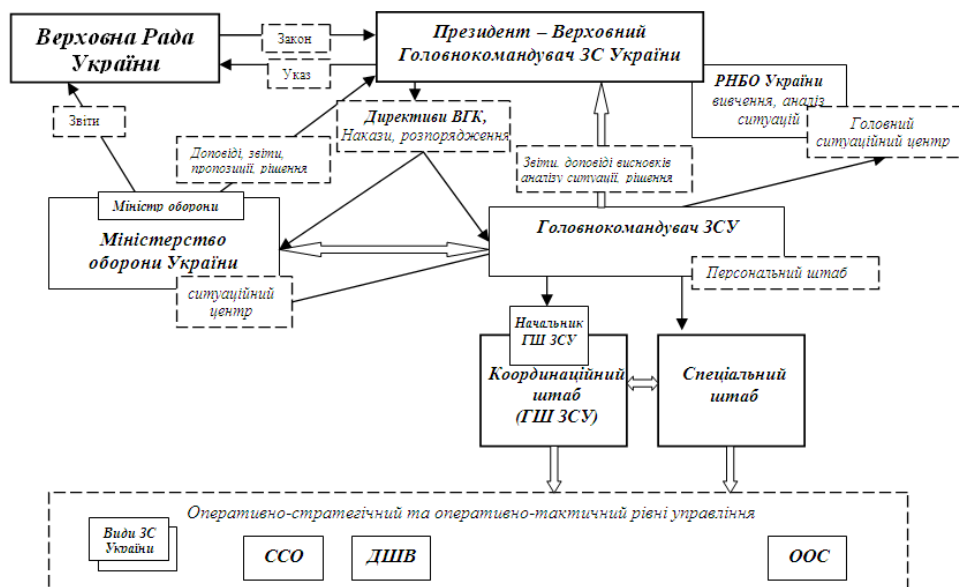


Рис. 1. Варіант системи стратегічного керівництва ЗС України

Висновки і перспективи подальших розвідок. Впровадження наведених у Стратегічному оборонному бюлетені України та Законі України “Про національну безпеку України” положень та вимог вимагає докорінної зміни системи стратегічного керівництва Збройними силами України й іншими складовими сил оборони, і не тільки їх організаційної структури, а й відносин між органами військового управління та управлінських (штабних) процедур. Окрім того, необхідно особливо наголосити, що система стратегічного керівництва Збройними силами України має забезпечити реалізацію системи застосування Збройних сил України й інших складових сил оборони під час відсічі збройної агресії.

Список використаної літератури

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 04.11.2018).
2. Стратегічний оборонний бюлетень України : затверджений Указом Президента України “Про рішення РНЕО України від 20 травня 2016 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”” № 240 від 06.06.2016 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137> (дата звернення: 03.11.2018).
3. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко, А. К. Павліковський ; за ред. Р. І. Тимошенка. Київ : Майстер книг, 2016. 248 с.

4. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія / [Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко, М. М. Лобко та ін.]. Київ : Академпрес, 2017. 180 с.

5. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф. В., Фролов В. С., Павленко В. І. [та ін.] ; за ред. д. військ. н., проф. І. С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

6. Тимошенко Р. І., Лобко М. М., Бочарніков В. П., Свешніков С. В. Погляди на планування розвитку в секторі безпеки та оборони України // Наука і оборона. 2016. № 3. С. 3—9.

7. Лобко М. М., Устименко О. В., Хлонь С. Є. Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони // Науковий часопис Академії національної безпеки, 2017. № 3/4. С. 102—127.

8. Конституція України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.08.2018).

9. Там само.

10. Про Збройні Сили України : Закон України №1934-ХІІ від 06.12.1991 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 10.08.2018).

11. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 10.08.2018).

12. Про оборону України : Закон України № 1932-ХІІ від 06.12.1991 р. // Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. вид. 3-є, доп. / Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. С. 80, 81.

13. Про національну безпеку України...

14. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.08.2018).

15. Положення про Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України : затверджено Указом Президента України № 139/2015 від 12.03.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/139/2015> (дата звернення: 10.08.2018).

16. Про оборону України...

17. Про Збройні Сили України...

18. Устименко О. В., Саганюк Ф. В. Проблеми планування управління сектором безпеки і оборони України // Проблеми будівництва сектору безпеки і оборони України та шляхи їх вирішення : зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (3 березня 2016 р., м. Київ). Київ : Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, 2016. С. 86—89.

19. Конституція України...

20. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

21. Про національну безпеку України...

22. Про оборону України...

23. Там само.

24. Лобко М. М., Устименко О. В., Хлонь С. Є. Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони... С. 102—127.

25. Положення про Генеральний штаб ЗС України : затверджене Указом Президента України № 406 від 06.04.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406/2011/page2> (дата звернення: 10.08.2018).

26. Про національну безпеку України...

27. Про рішення РНБО України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” : Указ Президента України № 92 від 14.03.2016 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> (дата звернення: 10.08.2018).

28. Стратегічний оборонний бюлетень України...

Статтю подано: 13.09.2018

Статтю схвалено: 21.10.2018

Ustymenko Oleksander Volodymyrovych

Ph.D in Public Administration, Senior Researcher, Associate Professor of the Chair for Globalistics, European integration and National Security Management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 00000-0002-0003-0790

e-mail: austimenko@ukr.net

STRATEGIC COMMAND OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AS A COMPONENT OF THE STATE CONTROL SYSTEM

Problem setting. In the conditions of Russia’s aggression against Ukraine, the annexation of the Crimea and the occupation of part of the territory of the Donbas, the operation of the United Force needs to be improved as a system of management of the state and the leadership of the Armed Forces of Ukraine and other components of the Defense Forces at the strategic level.

Recent research and publications analysis. Among the latest developments on the above-mentioned issues, work can be distinguished: the monograph “The Security and Defense Sector of Ukraine: theory, strategy, practice”; monograph “The Security and Defense Sector of Ukraine: strategic leadership and military management”; article “Views on development planning in the Security and Defense Sector of Ukraine”.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem.

Conducting scientific research on the issues of military strategy, strategic deployment, and command of the components of the Ukrainian Defense Forces and their comprehensive support is entrusted to the Center for Military-Strategic research of the National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky.

The purpose of the article is to analyze the regulatory base of strategic command of the Armed Forces of Ukraine and other components of the Defense Forces and to consider the variant of the system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine as a component of the Defense Forces, based on the principles of NATO, and takes into account the tasks set for the separation of functions of the Chief of General Headquarters – Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine.

Paper main body. The study of the experience of the antiterrorist operation and the United Forces operation shows that the current system of strategic command by the Defense Forces does not fully fulfill the functions assigned to it and therefore needs to be improved.

The “strategic command of the Defense Forces” means the purposeful activity of the highest agencies of state power and agencies of military management in relation to the construction, development, comprehensive provision, preparation and execution of tasks by the defense forces in defense of Ukraine, protection of its sovereignty and territorial integrity.

The existing system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine is set out in the Constitution and a number of laws of Ukraine and is an integral part of the state governance system. It is based on the provisions of the Constitution of Ukraine – the President of Ukraine is the Head of State and “carries out leadership in the areas of national security and defense of the state.”

The head of the system of strategic leadership of the Armed Forces of Ukraine is the President of Ukraine. He is the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine. The Constitution of Ukraine gives the President of Ukraine, as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the right to “decide on the use of the Armed Forces of Ukraine in the event of armed aggression against Ukraine”.

The National Security and Defense Council of Ukraine is the coordinating agency for national security and defense under the President of Ukraine. The National Security and Defense Council of Ukraine coordinates and controls the activities of executive power agencies in the field of national security and defense. The Military Cabinet of the National Security and Defense Council of Ukraine is the working agency of the National Security and Defense Council of Ukraine during a special period.

The Ministry of Defense of Ukraine is the main agency in the system of central agencies of executive, which ensures the formation and implementation of state policy on issues of national security in the military sphere, defense and

military construction in peacetime and a special period. The Ministry of Defense of Ukraine is the central agency of executive and military management under the jurisdiction of the Armed Forces of Ukraine and the State Special Transport Service.

The General Staff of the Armed Forces of Ukraine is the main military agency for planning the defense of the state, the management of the use of the Armed Forces of Ukraine.

The actual problems of strategic command of the Armed Forces of Ukraine and other components of the defense forces are investigated. Including: the existing division of functions and tasks between the Ministry of Defense and the General Staff of the Armed Forces of Ukraine complicates the definition of responsibility for the implementation of certain functions and tasks and often prevents the unification of efforts for their implementation; the lack of a clear division of responsibility for the formation and use of Defense Forces, which negatively affects the ability of state leadership to effectively manage the defense; low efficiency of the system of operational (combat) management, communication and intelligence; insufficient operational (combat, special) capabilities of the Defense Forces; the lack of an effective integrated logistics system capable of supporting the work of all components of the Defense Forces; the lack of a joint leadership by the Defense Forces, etc.

The analysis shows that domestic legislation does not have provisions on the direction of Defense Forces. This was the result of the slow implementation of the provisions of the Concept for the development of the security and defense sector of Ukraine and the Strategic Defense Bulletin of Ukraine in the legislation. The Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine will be, the highest military officer subordinated to the President of Ukraine and the Minister of Defense of Ukraine. It will be based on the full authority of the Ukrainian Armed Forces. He will be responsible for the readiness to perform the assigned tasks, control the use of the Armed Forces of Ukraine and transferred to its subordination the forces and means of other components of the Defense Forces.

One of the options for ensuring the activities of the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine is to consider the formation of the Main Command, which may include: the personal headquarters of the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the coordination (General Staff) and special headquarters. Taking into account the tasks set for the separation of the functions of the Chief of the General Staff – the Chief of the Armed Forces of Ukraine, the variant of the system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine as a component of the Defense Forces is proposed.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Implementation of the provisions and requirements set out in the Strategic Defense Bulletin of Ukraine and the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” requires a radical change in the system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine and other components of the Defense Forces. Needs to change not only

their organizational structure, but also relations between the military command and management (staff) procedures.

Key words: strategic level; strategic command; security and defense sector; Defense Forces.

References

1. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku "Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy". № 555/2015. (2015) [in Ukrainian].
2. Stratehichniy oboronnyi biuletyn Ukrainy. № 240. (2016) [in Ukrainian].
3. Sahaniuk, F. V., Lobko, M. M., Ustymenko, O. V., Pavlikovs'kyj, A. K. & Tymoshenko, R. I. (Eds.). (2016). *Sektor bezpeky i oborony Ukrainy: stratehichne planuvannia*. Kyiv: Majster knyh. 248 p. [in Ukrainian].
4. Sahanyuk, F. V., Frolov, V. S., Ustymenko, O. V., Lobko, M. M. [et al.] (2017). *Sektor bezpeky i oborony Ukrainy: teoriya, stratehiya, praktyka*. Kyiv: Akadempres. 180 p. [in Ukrainian].
5. Saganyuk, F. V., Frolov, V. S., Pavlenko, V. I. [et al.] & Rusnaka, I. S. (Eds.). (2018). *Sektor bezpeky i oborony Ukrainy: strategichne kerivnytstvo ta vijskove upravlinnya*. Kyiv: CzZ MO ; GSh ZS Ukrainy. 230 p. [in Ukrainian].
6. Tymoshenko, R. I., Lobko, M. M., Bocharnikov, V. P., Svieshnikov, S. V. (2016). Pohliady na planuvannia rozvytku v sektori bezpeky ta oborony Ukrainy. *Nauka i oborona*, Vol. 3, pp. 3-9 [in Ukrainian].
7. Lobko, M. M., Ustymenko, O. V., Khlon, S. YE. (2017). Analiz osnov stratehichnoho kerivnytstva Zbroynomy Sylamy Ukrainy ta inshymy skladovymy syl oborony. *Naukovyy chasopys Akademiya natsionalnoyi bezpeky*, Vol. 3-4, pp. 102-127 [in Ukrainian].
8. Constitution of Ukraine. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. Ibid.
10. Pro Zbrojni Syly Ukrainy. № 1934-XII. (1991) [in Ukrainian].
11. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy. № 2469-VIII. (2018) [in Ukrainian].
12. Pro oboronu Ukrainy. № 1932-XII. (1991) [in Ukrainian].
13. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...
14. Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. № 183/98-BP. (1998) [in Ukrainian].
15. Polozhennia pro Voiennyi kabinet Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. (2015) [in Ukrainian].
16. Pro oboronu Ukrainy...
17. Pro Zbrojni Syly Ukrainy...
18. Ustymenko, O. V., Sahanyuk, F. V. (2016). *Problemy planuvannya upravlinnya sektorom bezpeky i oborony Ukrainy*, Problemy budivnytstva sektoru bezpeky i oborony Ukrainy ta shlyakhy yikh vyrishennya, All-Ukrainian

Scientific and Practical Conference. Kyiv: Natsionalnyy universytet oborony Ukrainy imeni Ivana Chernyakhovskoho. pp. 86-89 [in Ukrainian].

19. Constitution of Ukraine...

20. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. № 794-VII. (2014) [in Ukrainian].

21. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...

22. Pro oboronu Ukrainy...

23. Ibid.

24. Lobko, M. M., Ustyomenko, O. V., Khlon, S. YE. (2017). Analiz osnov stratehichnoho kerivnytstva Zbroynymy Sylamy Ukrainy ta inshymy skladovymy syl oborony..., pp. 102-127.

25. Polozhennia pro Heneralnyi shtab ZS Ukrainy. № 406. (2011) [in Ukrainian].

26. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...

27. Pro rishennia RNBO Ukrainy vid 4 bereznia 2016 roku "Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy". № 92. (2016) [in Ukrainian].

28. Stratehichniy oboronnyi biuleten Ukrainy...

Paper submitted: 13.09.2018

Paper accepted: 21.10.2018

Цитування: Устименко О. В. Стратегічне керівництво Збройними силами України як складова системи управління державою // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Ustyomenko, O. V. (2018). Strategic command of the Armed Forces of Ukraine as a component of the state control system. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.