

УДК 355.45:351.865(477)

Т. Стукалін

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ РИЗИКІВ ТА ЗАГРОЗ

**Проаналізовано деякі питання недосконалості сучасної нормативно-правової бази оборони держави. Наведено приклади спірних норм та правил вітчизняного законодавства, деякі з них вважаються причиною низького рівня обороноздатності України.**

**Ключові слова: оборона, воєнна доктрина, законодавство.**

Анексія Криму Росією та неоголошена війна у східних регіонах України свідчить про прорахунки у підготовці до оборони усіх сфер системи державного управління. Це пов'язано з багатьма чинниками, насамперед, із концептуальними, які дають оцінку міжнародної ситуації навколо України та визначають потенційні небезпеки та вірогідного супротивника. За період незалежності Україна провела декілька реформ, які стосувалися питань оборони та сектора безпеки. Як свідчить історична практика, ці реформи здебільшого були спрямовані на скорочення збройних сил, конверсію оборонно-промислового комплексу, скорочення витрат на оборонні потреби.

Незважаючи на популярні декларації усіх урядів щодо створення професійних збройних сил, оптимізацію органів управління ними, видання декількох стратегічних оборонних документів, оборонний сектор деградував через різні об'єктивні та суб'єктивні причини, що призвело до неготовності Збройних сил України та інших силових структур до ефективної відсічі агресору. Новий уряд задекларував збільшення витрат на оборону, зміну Воєнної доктрини та широке реформування як збройних сил, так і інших структур Воєнної організації. Це, насамперед, вимагає зміни нормативно-правової бази, яка регламентує розвиток оборони України.

Питання оборони, національної безпеки, розвитку теоретичних засад державного управління у сфері обороноздатності країни, реформування сектора безпеки, та, насамперед, збройних сил, які складають основу Воєнної організації держави, присвячені численні публікації українських вчених, політиків, керівництва збройних сил. У контексті тематики дослідження можна відзначити праці: Б. Андресюка, О. Белова, В. Богдановича, Ю. Бута, В. Вагапова, В. Горбуліна, О. Гончаренка, О. Гриненка, М. Денежкіна, В. Картавцева, О. Кузьмука, Б. Кормича, В. Костецького, Е. Лісіцина, В. Лішавського, С. Нечхаєва, Ю. Оборотова, М. Орзіха, Б. Пережняка, С. Прилипка, В. Радецького, Г. Ситника, В. Толубка, Ю. Тодики та інших, які досліджують питання організаційно-правового забезпечення оборони України. Попри це, питання оборони держави не є статичним, а постійно потребує змін з огляду на зміни у пріоритетах державного будівництва, що підтверджує актуальність дослідження.

Це обумовлює мету та завдання статті, які полягають у виявленні прогалин у існуючій нормативно-правовій базі та визначення основних напрямків її удосконалення в контексті теперішньої військово-політичної ситуації навколо України.

З огляду на теоретичні засади оборони, треба відзначити, що оборона – це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів

щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України [1].

Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави і є справою всього народу. Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин.

Правовою основою оборони держави є Конституція України, Закони України: “Про основи національної безпеки України” [2], “Про оборону України” [3], “Про Збройні Сили України” [4], “Про організацію оборонного планування” [5], “Про правовий режим надзвичайного стану” [6], “Про правовий режим воєнного стану” [7], Укази Президента України: “Про Стратегію національної безпеки України” [8], “Про Воєнну доктрину України” [9], “Про положення про територіальну оборону України” та інші нормативні акти, щодо регламентації відносин в оборонній сфері.

Конституція України є основою законодавства і вирішує найбільш важливі, принципові питання, пов'язані з обороною та національною безпекою України. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України [10]. Конституція України визначає основні підходи, політико-правові підвалини будівництва збройних сил – складової Воєнної організації держави. Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснюються виключно Верховною Радою України [11].

Відповідно до Конституції України, до повноважень Верховної Ради належить: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів із моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію. Верховною Радою схвалена Концепція (основи державної політики) національної безпеки України [12].

Прийняті на основі Конституції України закони, інші правові акти визначають організацію оборони України – насамперед, принципи, види, керівництво та порядок проходження військової служби в Збройних силах України та заходи щодо інших військових формувань. Виключно законами України визначаються організація Збройних сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.

Основи організації оборони України та повноваження державних органів щодо її забезпечення, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб стосовно здійснення обороноздатності країни встановлені Законом “Про оборону України” [13].

Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони.

З метою запобігання збройній агресії та збройному конфлікту, забезпечення національних інтересів і реалізації власної воєнної політики Україна, дотримуючись норм відповідальної і заснованої на співробітництві поведінки в галузі безпеки, бере участь у міжнародних системах безпеки та міжнародному співробітництві у сфері оборони на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України.

Визначаючи способи забезпечення власної безпеки у процесі підготовки держави до оборони та під час воєнних дій, Україна дотримується принципів і норм міжнародного права, враховує законні інтереси безпеки інших держав [14].

Важливі функції у сфері оборони покладені на Президента України – гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сфері оборони держави та приймає рішення у цій сфері, що в майбутньому затверджуються законодавчим органом. Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень, визначених Конституцією та Законом України “Про раду національної безпеки і оборони України” [15].

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період [16].

Пропозиції про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача, її персонального складу та граничної чисельності подаються Радою національної безпеки і оборони України на розгляд Президенту України і вводяться в дію Указом Президента України. Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача затверджує Президент України. Організація оборони, крім формування воєнної політики і воєнної доктрини, включає: розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення і проведення військово-технічної політики; підготовку населення і території країни до оборони тощо [17].

Заходи щодо обороноздатності здійснюються Кабінетом Міністрів України, який керує діяльністю підпорядкованих йому органів та організацій тощо забезпечення оборони, оснащення Збройних сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів України розробляє нормативно-правові акти, що конкретизують чинне законодавство, визначає джерела і порядок фінансування мобілізаційної підготовки, створення та збереження мобілізаційного резерву, створює і ліквідує військові навчальні заклади та виконує інші функції у сфері оборони [18].

Органом державного управління Збройними силами України є Міністерство оборони України, яке несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони. Міноборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробці проекту воєнної доктрини та формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд

Президента України проекти державних програм будівництва і розвитку Збройних сил України, розвитку озброєння та військової техніки, загальної структури та чисельного складу Збройних сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони [19].

Міноборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно-технічною та морально-психологічною підготовкою військ, військовою наукою, проводить військово-наукові дослідження, організує і забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері оборони. Генеральний штаб Збройних сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних сил 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.

Участь в обороні держави разом із Збройними силами України беруть у межах своїх повноважень інші військові формування, утворені відповідно до законів України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також відповідні правоохоронні органи [20].

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами і організаціями; вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організують призов громадян на дійсну військову службу; сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової підготовки допризовної молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

Підприємства, установи і організації виконують державні замовлення і договори щодо виробництва і поставки озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові розробки, дослідження, виконують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання, визначені чинним законодавством. На думку деяких авторів, законом встановлені лише основи організації оборони та повноваження державних органів щодо її забезпечення, а також лише визначені узагальнені обов'язки посадових осіб, підприємств, установ, організацій щодо зміцнення обороноздатності країни. Тому можливо необхідно було би конкретизувати завдання органів державного управління у сфері оборони [21].

Окреме місце в організації оборони держави займає Воєнна доктрина, яка є складовою частиною концепції національної безпеки і становить сукупність основоположних настанов і принципів щодо організації та забезпечення безпеки особи, народу і держави шляхом політичних, дипломатичних, економічних та воєнних заходів. Безпосередньо воєнною доктриною принципово визначаються воєнно-політичні цілі України та міжнародні пріоритети в галузі забезпечення національної безпеки; причини воєнної небезпеки; ставлення України до війни; ставлення України до ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення; основні напрями забезпечення воєнної безпеки; завдання Збройних сил та принципи їх будівництва; підготовка Збройних сил до захисту від агресії; мета і принципи воєнно-економічної політики; підготовка держави і населення до оборони [22].

Воєнна доктрина України як основа воєнного будівництва держави ґрунтується на аналізі геополітичної ситуації в світі та довгострокових наукових прогнозах її розвитку. Доктринальні положення є обов'язковими для державних органів, організацій, органів

самоврядування та громадян України і є основою узгодження їх зусиль у зміцненні національної безпеки України. На основі Воєнної доктрини розробляються концепції будівництва видів збройних сил, родів військ, інших військових формувань України і конкретні програми їх реалізації

Воєнна доктрина має оборонне спрямування. Україна не вважає жодну державу (коаліцію держав) своїм воєнним противником, але визнаватиме потенційним воєнним противником державу (коаліцію держав), дії або наміри якої матимуть ознаки загрози застосування воєнної сили проти України [23].

Основною метою підготовки держави до збройного захисту національних інтересів є досягнення рівня обороноздатності, достатнього для стримування інших держав від застосування воєнної сили проти України, а в разі воєнного конфлікту – для оперативного і злагодженого переходу держави з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації (локалізації, нейтралізації) збройного конфлікту, територіальної оборони і цивільного захисту України.

Водночас на фоні неоголошеної агресії, на думку Г. Перепелиці, прийняття низки документів в галузі національної безпеки та оборони від 08.06.2012 р., до яких належать Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” та Воєнна доктрина України, було обумовлено остаточним закріпленням нового зовнішньополітичного курсу країни, а також політичного режиму В. Януковича з приходом його до політичної влади. Відмінність зовнішньої, безпекової та внутрішньої політики, полягала в тому, що його курс передбачав відмову від перспективи членства в НАТО, законодавче закріплення позаблокового статусу та зближення з Росією у форматі поглибленого стратегічного партнерства, а у внутрішній політиці курс демонтажу демократичного ладу в країні і побудову авторитарного клептократичного режиму [24]. Аналізуючи зміст названих документів та зауваження аналітиків, можна визначити такі основні моменти, які впливають на готовність України до оборони. А саме:

- були вилучені положення про демократичний контроль над сектором безпеки, що значно послабило громадський та парламентський контроль над силовими структурами;

- силові структури були переорієнтовані з нейтралізації зовнішніх загроз на переважно поліцейські функції, пов’язані з використанням збройних формувань всередині країни;

- органи державної влади знехтували потребами стратегічного розвитку держави, що призвело до послаблення обороноздатності країни;

- у новій редакції Воєнної доктрини замість терміна “війна”, використовується “воєнний конфлікт”, що своєю чергою нівелює завдання оборони країни, водночас ставиться завдання “запобігання та ліквідації чи нейтралізації воєнного конфлікту”. Цим зі збройних сил фактично знімаються завдання організації оборони країни, а застосування воєнної сили стає другорядним завданням, в той час як пріоритет віддається політико-дипломатичним та іншим невійськовим засобам;

- вірогідність виникнення війни ставиться під сумнів та відзначається малою ймовірністю, не передалося можливості переростання локальної війни у регіональну;

- позаблоковість України, задекларована у документі знижує рівень обороноздатності країни, через обмежені можливості інших країн надавати їй військову допомогу;

- у Воєнній доктрині не визначені критерії визначення оборонної достатності, що не сприяло розвитку збройних сил.

Такі суперечливі положення Воєнної доктрини та події сьогодення свідчать, що політичні та дипломатичні заходи без опори на воєнну силу не можуть бути ефективними. У воєнному конфлікті вони мають бути тільки допоміжними, тоді як Україна вважала їх основними, виключивши при цьому навіть теоретично можливості застосування воєнної сили [25].

На думку деяких науковців, питання територіальної оборони також потребують правового урегулювання та чіткої координації дій у контексті узгодженості діяльності сил та засобів, які залучаються до виконання завдань [26].

Досвід локальних воєнних конфліктів у різних країнах світу та в Україні свідчить, що питання організації взаємодії між органами влади та військовими формуваннями є головною умовою виконання заходів територіальної оборони. Завдання щодо забезпечення соціально-політичної стабільності в регіонах повинні стати найголовнішими у діяльності органів виконавчої влади у тісній взаємодії з органами військового командування, що повинно сприяти виконанню завдань оборони держави. Важливо, що створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу та збройної відсічі можливої агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин є головними заходами оборони держави.

На думку фахівців, систему територіальної оборони необхідно розглядати як всебічну підготовку держави до оборони, однак досвід свідчить, що питання територіальної оборони в органах державної влади та місцевого самоврядування перебувають поза увагою керівництва. На сьогодні організація територіальної оборони відбувається згідно Законом “Про оборону України”, який містить лише загальні вимоги та завдання, що не сприяє уважному ставленню до неї місцевих органів виконавчої влади. Положення про територіальну оборону України є відомчим.

Викладений матеріал дає можливість констатувати, що існуюча нормативно-правова база оборони України не позбавлена теоретично хибних положень та норм, які потребують доопрацювання або вилучення.

Для удосконалення нормативно-правової бази з питань оборони необхідно: розробити нову Воєнну доктрину, концепції, стратегії і програми, які би визначили напрямки розвитку Воєнної організації держави та її складових, насамперед Збройних сил України; на законодавчому рівні урегулювати участь держави у відповідних міжнародних договорах та угодах; уточнити зміст існуючих законодавчих актів у сфері оборони; розробити принципово нові нормативно-правові акти з мобілізаційних питань та територіальної оборони; удосконалити нормативно-правові основи системи керівництва військовими формуваннями в ході воєнних дій та антитерористичних операцій; нормативно визначити та закріпити систему організації та всебічного забезпечення матеріально-технічними ресурсами армії та участь у цьому процесі волонтерів, подальше правове врегулювання: планування розвитку збройних сил; забезпечення функціонування військових формувань, вирішення завдань інформаційно-аналітичного забезпечення; організація взаємодії з органами державного управління та координація зусиль силових структур із підготовки оборони держави тощо.

Проблематика дослідження законодавства з військових питань та системи забезпечення національної безпеки і оборони держави не втрачає актуальності. Серед фахівців відсутня єдність поглядів на подальший розвиток нормативно-правових засад розвитку оборонної сфери України, що обумовлює необхідність наукового супроводу реформування оборонного сектора.

### **Література**

1. Про оборону України [Електронний ресурс] : Закон України № 1932-ХІІ від 06.12.1991 р. (зі змінами). — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
2. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України № 964-ІV від 19.06.2003 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
3. Про оборону України...
4. Про Збройні Сили України : Закон України № 2019-ІІІ від 05.10.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 48. — Ст. 410.
5. Про організацію оборонного планування [Електронний ресурс] : Закон України № 2198-ІV від 18.11.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2198-15>.
6. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс] : Закон України № 1550-ІІІ від 16.03.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
7. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закон України від 02.03.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.
8. Про Стратегію національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 105/2007 від 08.06.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5728.html>.
9. Воєнна доктрина України : Указ Президента України № 390 від 08.06.2012 р. // Офіційний вісник України [Електронний ресурс]. — 2012. — Ст. 205. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/390.html>.
10. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про основи національної безпеки України...
12. Конституція України...
13. Про оборону України...
14. Там само.
15. Про Раду національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.
16. Про оборону України...
17. Там само.
18. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
19. Про оборону України...
20. Там само.
21. Там само.
22. Зatinaiko O. Нова воєнна доктрина: принципи воєнної доктрини в умовах позаблокового статусу / Зatinaiko O., Павленко В., Бочарніков В. [та ін.] // Альманах сектору безпеки – 2012 [Електронний ресурс]. — 2013. — Режим доступу : [www.razumkov.org.ua/upload/Almanakh\\_bezpeky\\_fnl.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/Almanakh_bezpeky_fnl.pdf).
23. Там само.

24. Перепелиця Г. Военна доктрина України та її відповідність євро інтеграційному курсу [Електронний ресурс] / Г. Перепелиця. — Режим доступу : [www.ier.com.ua/.../Military%20strategy\\_ukr.pd](http://www.ier.com.ua/.../Military%20strategy_ukr.pd).

25. Там само.

26. Затинайко О. Нова воєнна доктрина: принципи воєнної доктрини в умовах позаблокового статусу...

**T. Stukalin**

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS IN DEFENCE SPHERE  
OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF PRESENT-DAY RISKS AND THREATS**

**The article analyzes imperfections of the current legal framework for state defense. The author gives examples of controversial rules and regulations of domestic legislation, some of which are considered to be the cause of the low level of defense of Ukraine.**

**Key words: defense, military doctrine, legislation.**