

**РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

УДК 324,4(477)

О. Погірко,радник начальника
Генерального штабу Збройних Сил України**СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ
ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

У сучасних умовах ускладнення глобальних проблем і постійного змінення воєнно-політичної ситуації загострюються національні, політичні, релігійні та етнічні протиріччя. Перед суб'єктами світової спільноти, насамперед перед Україною, постали нові виклики й загрози в безпековому середовищі, суттєво відмінні від попередніх, оскільки вони охоплюють практично-політичну, економічну, енергетичну, соціальну, інформаційну, військову та інші сфери.

Відповідно, найбільш впливові держави переглянули свої концептуальні документи забезпечення національної безпеки й почали рішуче реалізовувати свої національні інтереси із застосуванням силових методів [1; 2; 3; 4].

У зв'язку із цим необхідно переглянути чинні принципи оборони, оскільки забезпечення національної безпеки й оборони є одним із пріоритетних завдань держави.

М.В. Сунгуровський слушно зауважує: «За останній час багато сказано про цілеспрямоване знищення сектору безпеки й оборони, що поставило Україну на межу поразки у війні» [5]. При цьому надання гарантій безпеки як у межах ООН, так і в межах Будапештського меморандуму 1994 р. мають суто декларативний статус і не спроможні захистити державний суверенітет і територіальну цілісність України. Крім того, підтримка України з боку США, Європейського Союзу (далі – ЄС) і НАТО обмежує-

ся лише наданням частково фінансової та військово-технічної допомоги, оскільки не існує правових союзницьких зобов'язань, тому міжнародні структури та держави змушені діяти відповідно до законодавчих норм і власних правил. У ст. 17 Конституції України вказано: «Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [6].

Треба також взяти до уваги те, що позаблоковий курс не дає можливості захистити національні інтереси й не гарантує безпеку й оборону держави під час військової агресії в умовах реальної переваги військового, економічного, інформаційного й демографічного потенціалів супротивника.

Президент України П.О. Порошенко зазначає, що все, від чого залежить забезпечення стійкого миру та безпеки України, ми повинні зробити своїми силами. Найнадійніші наші союзники й найкращі гарантії миру – армія й флот. Ніхто нас не захищатиме, доки ми не навчимося оборонятись самі [7].

Відомо, що надійність захисту держави від агресії базується на залученні боездатних військових формувань і засобів, а також потенціалу складових національної безпеки та вдосконаленому законодавчому забезпеченні. Саме з таких позицій доцільно визначити засади, пріоритети й напрями рефор-



мування сектору безпеки та оборони держави.

Відомий експерт воєнної політики та політики безпеки С.В. Куницький підкреслює, що помилкова оцінка реальних і потенційних загроз національній безпеці та висновок чинної Воєнної доктрини України про низьку ймовірність агресії проти України дозволили економити на власній безпеці [8].

Поточний ювілейний рік для Будапештського меморандуму 1994 р. став роком руйнації міжнародних гарантій, закладених у правовому акті, серед яких повага незалежності суверенітету та існуючих кордонів України; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності та політичної незалежності. На жаль, військово-політичне керівництво та парламент України не наполягали на необхідності надання акту політико-правового статусу, а також прийнятті додаткового документу зобов'язуючого характеру щодо гарантії безпеки та оборони України. Водночас не слід покладатися тільки на дипломатичні та економічні методи вирішення воєнних конфліктів.

Вважаємо необхідним переосмислення загальних підходів до забезпечення обороноздатності держави з метою перебудови та приведення у відповідність до нових викликів та загроз, а також у контексті правової реформи вдосконалити законодавчу базу. Не слід залишати поза увагою те, що на сьогодні існує невідповідність проведення оборонної політики реаліям безпеки Євразійського регіону, про що свідчить нездатність формувань силового блоку дати відсіч агресору та незадовільний стан основного елемента – національної армії в цілому та структурних компонентів сектору безпеки й оборони України. Проблема забезпечення національної безпеки як на науковому, так і практичному рівнях вважається пріоритетною. Удосконалення правового супроводження складових сфери безпеки й оборони сприяє підвищенню власних можливостей та адекватному й своєчасному реагуванню на сучасні

виклики й загрози, а також захисту національних інтересів держави.

Окремі питання законодавчого забезпечення розбудови складових національної безпеки та оборони досліджувалися в працях В.Ю. Богдановича, О.С. Бодрука, С.П. Герасимчука, О.І. Гриненко, О.М. Гончаренко, В.К. Горovenko, О.І. Затинайко, Г.Ф. Костенко, С.В. Ківалова, Б.А. Кормич, С.В. Куницького, В.А. Ліпкана, Е.М. Лисицина, О.В. Маначинського, Д.П. Музиченко, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілко, І.С. Романченко, О.І. Семенченко, М.В. Сунгуровського В.О. Шевченко та інших.

У статті досліджено підвалини формування державної політики з питань воєнної сфери, розглянуто шляхи можливого вдосконалення законодавчої бази забезпечення оборони.

Серед широкого кола нещодавно започаткованих реформ в Україні значна увага приділяється проведенню перетворень у сфері оборони держави. Якісно нова геополітична, фінансово-економічна та військово-технічна обстановка вимагає від керівництва держави надання оцінки стану й готовності військових формувань, утворених відповідно до законів України, до виконання завдань оборони держави, а також визначити подальші шляхи реалізації державної політики у сферах національної безпеки й оборони. Слід врахувати ймовірні виклики й загрози національним інтересам у безпековій та оборонній сферах, а також більш раціонально визначити потреби в силах і засобах, державних ресурсах для нейтралізації викликів і загроз.

На думку І.С. Романченко та В.Ю. Богдановича, необхідно переглянути існуючі позиції, визначити завдання та правове обґрунтування функцій сил безпеки та оборони [9].

Почнемо з того, що важливо законодавчо визначити заходи щодо реорганізації Воєнної організації держави в сектор безпеки й оборони, скласти перспективну модель складових сектору та окреслити довгострокову пер-





спективу розвитку. Враховуючи важливість у моделі сектору безпеки та оборони, треба чітко розподілити функції й завдання між складовими, відповідно, протидії загрозам і викликам та розрахувати оптимальний рівень ресурсно-фінансового, матеріально-технічного забезпечення. Отже, стверджують О.П. Дузь-Крятченко та Е.М. Лисицин, доцільно запровадити більш ефективну модель побудови сектору безпеки й оборони держави, підвищити статус оборонного відомства з покладанням на нього відповідальності за питання формування та забезпечення реалізації оборонної політики [10].

Події 2013–2014 рр. підтверджують справедливість ідеї орієнтування теорії й практики оборонної політики держави саме на комплексні системні дії, у складі яких проглядаються законодавчі, зовнішньополітичні, силові, економічні, інформаційні та інші напрями. На сьогодні, підкреслює О.М. Гончаренко, складові структури безпеки та оборони держави обмежено виконують покладені на них функції [11]. Це у свою чергу означає, що в діяльності складових сектору накопичилася значна кількість проблем, які необхідно вирішити. По-перше, чинне законодавство передбачає значне дублювання функцій і завдань державних органів, існують суттєві диспропорції їх розвитку. По-друге, сформована в процесі державотворення система силових органів має складну організаційну структуру з управлінням на декількох рівнях, характеризується низькою загальною керованістю та функціональною ефективністю. По-третє, упродовж значного часу залишається невирішеною проблема збалансованості потреб структур безпеки й оборони в ресурсному забезпеченні з реальними можливостями держави. Унаслідок цього структури, які створені для гарантування безпеки й оборони, не відповідають сучасним вимогам і потребують невідкладного реформування та розвитку.

Слід підкреслити, що зазначені проблеми мають певний рівень реалізації

за окремими напрямками, однак комплексне розв'язання проблемних питань відсутнє. Разом із тим необхідність реформування обумовлюється кардинальними змінами середовища безпеки, які відбулися протягом останніх років і викликали докорінний перегляд системи забезпечення національної безпеки держави, який логічно трансформувалася в державне рішення щодо євроатлантичної інтеграції. На нашу думку, набули актуальності питання створення, розбудови та розвитку якісно нового сектору безпеки й оборони відповідно до сучасних вимог, який був би здатен забезпечити реалізацію необхідних завдань у загальній системі безпеки.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» одним з основних пріоритетів національних інтересів визначено інтеграцію в європейський політичний, правовий та безпековий простір [12]. Саме тому важливим напрямом державної політики треба визнати забезпечення повноправної участі в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки. Безпека України безпосередньо пов'язана з безпекою Європи, вважає В.Ю. Богданович. З іншого боку, економічне зростання європейської держави залежить від міжнародної економічної кооперації [13]. Активна співпраця зі світовою та європейською спільнотами, стратегічними партнерами-державами Європейського Союзу сприяє реалізації національних інтересів України. Зважаючи на нездатність кожної країни самостійно забезпечити власну безпеку й економічні можливості, виникає необхідність приєднання до надійної системи колективної, коаліційної безпеки, яка дасть змогу захищати суверенітет і територіальну цілісність та стати надійним гарантом нашої держави. Враховуючи досвід інших держав, повернення до курсу на євроатлантичну інтеграцію вимагає від України розв'язання низки проблем, серед яких такі: прийняття відповідного політичного рішення керівництвом держави й внесення змін до законодав-





чих концептуальних документів у сфері національної безпеки та суттєвих змін до Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [14].

Події останнього часу дають підстави стверджувати про посилення уваги до нашої держави з боку представників загальноєвропейської структури безпеки. При цьому слід виходити з того, що однією з найважливіших гарантій суверенного розвитку є розвиток кооперації в політичній, економічній та військовій сферах, а також формування та підтримання системи колективної безпеки в європейському та трансатлантичному просторах.

Для практичної реалізації державної політики щодо інтеграції у сферу євроатлантичної безпеки необхідно визначити пріоритети з урахуванням політичних, економічних, воєнних та інших чинників. Активізація зусиль політичного керівництва держави потребує обґрунтованих розробок у сфері державного управління, удосконалення нормативно-правового забезпечення, реформування складових структур безпеки та оборони з урахуванням сучасного геополітичного стану.

З огляду на євроатлантичні прагнення керівництва держава має бути готовою до розподілу функцій, ризиків та витрат, пов'язаних із колективною безпекою та обороною.

У зв'язку із цим, звертають увагу О.І. Гриненко й М.М. Денежкін, треба мати на увазі, що обраний курс на євроатлантичну інтеграцію та намір активної участі в європейській політиці безпеки та оборони потребують здійснення цілеспрямованої політики щодо реформування структур оборони держави [15].

Для успішної реалізації воєнної політики особливого значення набуває відпрацювання законів України «Про Сектор безпеки та оборони України», «Про Воєнну реформу», «Про реформування Збройних Сил України», а також удосконалення концептуальних документів Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України, що дасть змогу системно вирішувати надзвичай-

но складні завдання забезпечення обороноздатності держави [16; 17].

У сучасних умовах реального порушення територіальної цілісності країни доцільно на військове формування законодавчо покласти готовність до самостійного утримання та відсічі збройної агресії, а також ліквідацію збройного конфлікту із застосуванням власних сил і засобів держави [18].

Так, у положеннях Воєнної доктрини України слід характеризувати воєно-політичну обстановку, перерахувати потенційні воєнні загрози, виклики та викласти основні спрямування воєнної політики й воєнної реформи держави. Вважаємо, що в Стратегії воєнної безпеки України треба визначити поняття «воєнна безпека» й «воєнна небезпека», а також діяльність суб'єктів системи забезпечення воєнної безпеки й висвітлити особливості сучасних воєнних конфліктів.

Зважаючи на викладені міркування, треба затвердити на державному рівні комплекс системних нормативно-правових заходів для законодавчих і виконавчих органів влади, якими визначити заходи забезпечення національної безпеки в перспективі до 2020 р.

На особливу увагу заслуговує невідзначеність та відсутність чіткого уявлення про зміни ієрархії документів у сфері безпеки й оборони, зв'язок між ними та їх місце в системі нормативно-правових документів.

Варто наголосити на недосконалому існуючому механізмі стратегічного програмно-цільового планування та інших концептуальних документів [19].

Підтвердженням зазначеного є відсутність офіційного визначення «сектору безпеки» в чинних нормативно-правових актах, неоднозначне трактування термінів «воєнна організація держави», «військові формування», а також незрозуміло, які структури входили та які планується залучити до його складу.

У межах чинної редакції Конституції України виникло протиріччя стосовно питання про Голову виконавчої влади України. Президент України є Вер-





ховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, як і Прем'єр-міністр України. Зазначена неоднозначність у юридичному тлумаченні поняття «Голова виконавчої влади» породжує певні колізії інтересів у питаннях забезпечення безпеки й обороноздатності держави [6].

Верховна Рада України 25 грудня 2014 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації й контролю у сфері національної безпеки й оборони. Законом прописано, що Рада національної безпеки й оборони України розробляє та розглядає на засіданнях питання, які відповідно до Конституції України та законів України, Стратегії національної безпеки України, Военної доктрини України належать до сфери національної безпеки й оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Секретар Ради національної безпеки і оборони України, згідно зі змінами, організовує роботу Ставки Верховного Головнокомандувача в разі її утворення; вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо проекту держбюджету за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки й оборони; бере участь у розгляді пропозицій щодо кандидатур на посади в органах державної влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки й оборони України, які призначаються на посаду Президентом України або за узгодженням із Главою держави; вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо призначення й звільнення керівництва військових формувань [20].

Зважаючи на те, що проблеми реформування структур оборони мають економічний, політичний та соціальний характер, важливо врахувати помилки попередніх спроб, які полягають в тому, що визначення та реалізація ос-

новних організаційних засад здійснювалися переважно за відомчими напрямками [21]. До того ж проект Концепції розвитку Военної організації держави неодноразово розглядався, проте так і залишився нереалізованим.

За останні роки відбулись певні зміни у всіх сферах, однак важливою складовою цих перетворень залишається реформування Военної організації держави, сектору безпеки та оборони, основу якого складає військоове формування. Насамперед необхідним є реформування військового формування, у тому числі й у контексті євроатлантичної інтеграції, що передбачає розв'язання низки проблем, головними серед яких є приведення законодавчої бази у відповідність до вимог сучасності. Тобто, стверджують О.І. Затинайко та Г.М. Потапов, військоове формування перебуває в стані пристосування до нових вимог, постійного реформування та трансформації [22].

Одними з перших В.Г. Горovenko та В.П. Тютюнник вказують на те, що через низку суб'єктивних та об'єктивних причин антитерористична операція відбувається недостатньо ефективно. Зокрема, спостерігається відсутність єдиного керівництва, належної взаємодії сил і засобів та необхідного логістичного забезпечення. Існують також недоліки й у нормативно-правовому, фінансовому, кадровому та інших видах забезпечення [23]. До серйозних недоліків слід віднести відсутність удосконаленої законодавчої бази, спробу здійснення военної реформи як складової військового реформування без чіткого усвідомлення мети та функцій силових структур у нових геополітичних умовах за обмежених економічних можливостей та без суттєвих змін складових оборони держави [24].

Наведене є підставою стверджувати про відсутність протягом значного часу підтримки керівництвом держави зусиль щодо збереження бойового потенціалу військового формування [25]. Зокрема, скорочення структурних підрозділів війська відбувалося переваж-





но за допомогою бойових частин, було здійснено розформування сучасних органів військового управління Об'єднаного оперативного командування та Командування сил підтримки Генерального штабу Збройних Сил України; помітна нездатність завершити створення ефективної системи оборонного планування й управління ресурсами. Підкреслимо, механічне збільшення чисельності військових формувань та обсягів виробництва застарілого озброєння оборонно-промисловим комплексом не дало змоги державі посилити військовий потенціал, однак потребувало значних фінансових витрат.

Сучасна модель військового формування, яка окреслена в проекті Концепції реформування та розвитку Збройних Сил України до 2020 р. та проекті Програми розвитку й модернізації озброєння і військової техніки, не повинна будуватись окремо без правового забезпечення та без інших суб'єктів сил оборони держави.

Важливим є те, що в Положенні Кабінету Міністрів України «Про Міністерство оборони України» 26 листопада 2014 р. № 671 на Міністерство оборони України покладено забезпечення формування та реалізації державної політики з питань національної безпеки у военній сфері, сфері оборони й військового будівництва.

Таким чином, реформування сил оборони потребує вдосконаленого законодавства, чітко окресленого переліку загроз та наявних ресурсів для ефективного перекриття всіх ризиків національній безпеці держави. Підсумовуючи, робимо висновок, що доцільним є вдосконалення оборонного планування, створення стійкої системи управління, збільшення стратегічної й оперативної системи мобільності, формування внаслідок перенесення пріоритету на розвиток мобільних компонентів, а також подальше провадження методології планування оборонних коштів на середньострокову й довгострокову перспективи. Потрібно провести істотні зміни в кадровій політиці в напрямі

посилення й створення умов для збільшення частки військовослужбовців військової служби за контрактом, а також в організації надійного тилового забезпечення.

Ключові слова: оборонна політика, сектор безпеки й оборони, воєнна реформа, основи нормативного забезпечення, формування сектору безпеки та оборони України.

У статті аналізуються законодавчі акти щодо формування та реалізації оборонної політики. Розглянуто концептуальні документи, якими визначаються основні завдання та функції складових сектору безпеки й оборони.

В статье анализируются законодательные акты относительно формирования и реализации оборонной политики. Рассматриваются концептуальные документы, определяющие основные вопросы государственной политики в сфере обороны.

Article explores and analyzes legislation relative to the formation and implementation of defense policy. Formulate conceptual documents define the major issues of the state policy in the sphere of defense.

Література

1. Национальная военная стратегия США (перевод с английского В.К. Сазонова) // Военная мысль. – 2005. – № 1–3. – С. 21–23.
2. Стратегія національної оборони США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.Defense.Gov,news2008%20National1%20Defense%20strategy.pdf>.
3. Стратегія національної безпеки Російської Федерації до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scf.gov.ru/documents/99.html>.
4. Военная доктрина Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.kremlin./ru./ret-notes/461>.
5. Сунгуровський М.В. Логіка реформування сектору безпеки України / М.В. Сунгуровський // Оборонний вісник / Центр воєнної політики та політики безпеки. – 2014. – № 5. – С. 10–15.





6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
7. Порошенко П.О. Виступ Президента України Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України на засіданні Ради безпеки та оборони України від 5 листопада 2014 р. / П.О. Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uoinp.wordpress.com/2014/08/page/2>.
8. Куницький С.В. Сім кроків подолання кризи / С.В.Куницький // Оборонний вісник / Центр воєнної політики та політики безпеки. – 2014. – № 6. – С. 4–7.
9. Романченко І.С. Концептуальні підходи до розроблення механізму безпечного супроводження реалізації національних інтересів / І.С. Романченко, В.Ю. Богданович // Наука і оборона. – 2011. – № 2. – С. 3–9.
10. Дузь-Крятченко О.П. Стримування та відсіч агресії / О.П. Дузь-Крятченко, Е.М. Лисицин // Оборонний вісник / Центр воєнної політики та політики безпеки. – 2014. – № 6. – С. 15–17.
11. Гончаренко О.М. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України / О.М. Гончаренко, Е.М. Лисицин, В.Б. Вагапов // Наука і оборона. – 2002. – № 1. – С. 18–24.
12. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39 – Ст. 351.
13. Богданович В.Ю. Нова Стратегічна концепція НАТО й місце в ній України / В.Ю. Богданович // Оборонний вісник / Центр воєнної політики та політики безпеки. – 2010. – № 6. – С. 13–16.
14. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 жовтня 2010 р. № 2411-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 30. – Ст. 12.
15. Гриненко О.І. Погляди на функціонування системи оборонного планування у Збройних Силах України / О.І. Гриненко, М.М. Денежкін // Наука і оборона. – 2005. – № 1. – С. 20.
16. Воєнна доктрина України : затверджена Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 р. № 390/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/648/2004>.
17. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» : затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>.
18. Лисицин Е.М. Деякі міркування щодо нової редакції Воєнної доктрини Російської Федерації / Е.М. Лисицин, Ю.В. Пунда, В.М. Телелім // Наука і оборона. – 2010. – № 2. – С. 20–24.
19. Про організацію оборонного планування України : Закон України від 18 листопада 2004 р. № 2198-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 97.
20. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
21. Погібко О.І. Організаційно-правові питання воєнної реформи в контексті національної безпеки України / О.І. Погібко // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць / редкол. : С.В.Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юридична література, 2011. – Вип. 61. – С. 235–244.
22. Затинайко О.І. Проблеми реформування та застосування Збройних Сил України / О.І. Затинайко, Г.М. Потапов // Наука і оборона. – 2013. – № 1. – С. 11–22.
23. Горovenko В.К. Знайти компроміс / В.К. Горovenko, В.П. Тютюнник // Оборонний вісник / Центр воєнної політики та політики безпеки. – 2014. – № 5. – С. 16–21.
24. Про оборону України : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2020-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 49. – Ст. 420.
25. Про Збройні Сили України : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2019-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 410.