

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИЛ ОБОРОНИ

Анотація

Розглядається реалізація настанов Стратегії національної безпеки, спрямованих на реформування сил оборони. Зокрема щодо їх розвитку в наступних документах оборонного планування та відображення у профільному законодавстві, стан виконання пов'язаних з цим рішень РНБОУ.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИЛ ОБОРОНИ

Стратегія національної безпеки України (далі – Стратегія) затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. №287/2015, визначає актуальні загрози національній безпеці та основні напрями державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів держави¹. Оновлення Стратегії відбувалося в умовах порушення територіальної цілісності та російської воєнної агресії на сході України, що обумовило злободенність завдання підвищення обороноздатності держави та визнання його ключовим пріоритетом політики національної безпеки.

Настанови Стратегії щодо забезпечення воєнної безпеки держави отримали розвиток у Воєнній доктрині України (ВД)², у Концепції розвитку

¹ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 № 287/2015.
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

² Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24.09.2015 № 555/2015.
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8#n8>

сектору безпеки і оборони (Концепція СБО)³ та у Стратегічному оборонному бюлетені (СОБ)⁴.

ВД є «системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності» тощо, Концепція СБО є «системою поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави», а СОБ є документом оборонного планування, який визначає основні напрями реалізації воєнної політики України та реформування сил оборони до кінця 2020 року.

Затвердження цих документів створило нормативну основу підвищення обороноздатності держави, що стало важливим здобутком у сфері забезпечення воєнної безпеки. Стратегія до основних завдань на цьому напрямі відносить *«реформування сил оборони з орієнтацією на створення високоефективних боєздатних підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, забезпечення пріоритету їх якісних, а не кількісних характеристик»*.

ВД розвиває це положення, визначаючи реформування сил оборони ключовим фактором зміцнення воєнної безпеки держави, а підвищення їх спроможностей – одним з основних завдань її воєнної політики, Концепція СБО – визначає засади й основні завдання розвитку сектору та напрями перетворень його складових, а СОБ – основні напрями розвитку власне сил оборони.

³ Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони» від 14.03.2016 № 92/2016.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

⁴ Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень» від 06.06.2016 № 240/2016.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/240/2016/paran251#n251>

Метою оборонної реформи в Україні СОБ визначає «набуття та підтримання силами оборони необхідного рівня бойової готовності та здатності до виконання завдань оборони держави», що забезпечуватиметься через досягнення п'яти стратегічних цілей. Для кожної з них передбачені відповідні оперативні цілі та завдання з встановленням результативних (індикативних) показників, термінів та відповідальних виконавців. Такий підхід представлений у вигляді Матриці досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи (Додаток до СОБ). Для переважної більшості завдань виконавцем є МО, а термін виконання – до кінця 2020 р. Усі стратегічні цілі СОБ підпорядковані встановленій меті, а третя з них є ключовою для реалізації згаданого завдання Стратегії, оскільки передбачає набуття *«оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей сил оборони, необхідних для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки»*.

Можливість оцінки її реалізації на кінець 2016 р. через оцінку досягнення результативних показників із таким терміном виконання обмежена їх малою кількістю (шість позицій).

ВД визначає наступний склад сил оборони: Збройні Сили України (ЗСУ), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку), Державна спеціальна служба транспорту (ДССТ), інші утворені відповідно до законів України військові формування (ВФ), а також правоохоронні та розвідувальні органи, у частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави.

Окремо в цьому документі при визначенні ролі складових СБО у забезпеченні воєнної безпеки наводиться перелік таких структур, а головна роль щодо цього покладається на ЗСУ. Концепція СБО передбачає інше коло складових, що залучаються до оборони України, захисту її суверенітету і територіальної цілісності, тобто сил оборони. Водночас у згаданій матриці СОБ з відповідальних виконавців завдань реформування сил оборони формується інший перелік цих сил. Тобто основні документи оборонного

планування не містять чіткого й узгодженого визначення складу сил оборони.

Оскільки Стратегія у сфері підвищення обороноздатності держави визначає реформування ЗСУ як окремий пріоритет, передбачаючи для нього 13 масштабних настанов, то його реалізацію доцільно аналізувати також окремо. Сьогодні розбудова армії перейшла в активну фазу й висвітлюється достатньо широко, тоді як трансформаційні процеси інших складових сил оборони залишаються поза увагою. Тому в записці розглядається реформування сил оборони за винятком ЗСУ. При цьому обрано їх склад, наведений в Додатку СОБ, оскільки саме цей документ визначає цілі та завдання перетворень оборонної сфери.

Національна гвардія України (НГУ), створена (відроджена) у березні 2014 р. як військове формування з правоохоронними функціями, є потужним компонентом сил оборони. Стратегія нацбезпеки передбачає спрямування розвитку НГУ *«на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні й обороні державного кордону України, а також підтримки операцій ЗСУ в кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період»*. Концепція СБО основною метою такого розвитку визначає створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими СБО виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації. ВД покладає на НГУ участь у територіальній обороні, захисті державного кордону та боротьбі з тероризмом, а також з не передбаченими законом воєнізованими або збройними формуваннями; охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в зоні конфлікту; охорону та оборону важливих державних об'єктів.

Серед шляхів розвитку НГУ, визначених Концепцією розвитку СБО, – завершення формування правових засад її діяльності; розгортання військових частин оперативного призначення та загонів спеціального призначення; їх

оснащення новітніми та модернізованими зразками ОВТ; оптимізація чисельності особового складу; реформування системи бойової та спеціальної підготовки, розгортання та обладнання центрів підготовки підрозділів частин оперативного призначення тощо.

Удосконалення правових засад діяльності НГУ забезпечене внесенням змін у профільний закон⁵, яким, зокрема, розширене коло основних функцій НГУ, уточнено її склад, організаційну структуру і чисельність, визначено порядок регулювання реалізації функції з охорони ядерних установок та ядерних матеріалів, визначені суб'єкти, з якими взаємодіє НГУ, повноваження МО щодо НГУ тощо. Зокрема, у законі знайшли відображення наведені вище положення щодо участі у виконанні завдань територіальної оборони та оборони важливих державних об'єктів, встановлена норма щодо загальної чисельності НГУ, яка не має перевищувати 60 тис. осіб, у разі необхідності може бути збільшена відповідним законом, а в особливий період збільшується за рахунок мобілізації.

Концепція СБО основними чинниками зміни чисельності всіх складових СБО визначає зміни безпекового середовища та реальні економічні й фінансові можливості держави, а основною метою таких змін – нарощування ними необхідних можливостей та поліпшення якісних показників. Завдання оптимізації у першому півріччі 2016 р. чисельності всіх складових СБО поставлене РНБО у рішенні від 11 листопада 2015 р., затверджені Президентові⁶.

Це рішення також передбачає завдання поетапного комплектування бойових військових частин ЗСУ і НГУ, передусім тих, що визначають їх боєздатність, контрактниками. На початок лютого 2016 р. штатна чисельність НГУ становила близько 49 тис. осіб, з них 16 тис. – контрактники та офіцери.

⁵ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» від 24.12.2015 № 920-VIII.
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/920-19>

⁶ Указ президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2015 року "Про пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» від 01.12.2015 № 674/2015.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674/2015>

Серед цільових показників Плану пріоритетних дій уряду на 2016 р. – збільшення кількості контрактників на 4 тис. осіб⁷. Наразі триває набір військовослужбовців за контрактом до окремої бригади швидкого реагування (м. Гостомель), яка створена за стандартами НАТО і характеризується високоякісним відбором бійців та технічним оснащенням. На військовослужбовців НГУ поширюється дія Положення про проходження громадянами України військової служби у ЗСУ. Проходження служби у військовому резерві НГУ регламентується окремим положенням.

Підвищенню ефективності виконання НГУ завдань забезпечення нацбезпеки і оборони, визначених в основних документах стратегічного планування, уряд присвятив окремий підрозділ згаданого плану дій. Серед його заходів – визначення кількісних показників розвитку НГУ та оцінка необхідного для їх досягнення фінансового забезпечення у відповідній державній програмі (до 2020 р.). При цьому зазначається, що потреби НГУ в ОВТ вже враховані у Державній цільовій програмі розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року.

Розробити Концепцію державної цільової програми розвитку НГУ на 2016-2018 рр. та затвердити таку програму Кабінет міністрів планував ще у 2015 р. з прив'язкою термінів виконання до затвердження СОБ. Оскільки останнє відбулося лише в наступному році, то й завдання були перенесені до планів уряду на 2016 р. з терміном виконання III та IV квартал відповідно. Про розробку проекту Концепції такої програми (до 2024 р.) у своїх звітах за I півріччя та 9 місяців 2016 р. повідомляє Національна рада реформ, хоча він наразі не доступний для ознайомлення.

Постановами КМУ, зокрема, визначено механізм використання коштів держбюджету, передбачених НГУ на реалізацію заходів з підвищення

⁷ Розпорядження КМУ «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік» від 27.05.2016 № 418-р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80/paran6#n9>

обороздатності держави⁸, та надано держгарантії за кредитом державного підприємства «Укроборонсервіс», залученим з метою виконання Програми КМУ (від 11 листопада 2015 р. № 944-23) у частині забезпечення Національної гвардії ОВТ⁹.

За інформацією КМУ, станом на березень 2016 р. НГУ укомплектована особовим складом на 84 %; озброєнням – на 90 %; військовою технікою: автомобільною – на 96 %, бронетанковою – на 50 %, авіаційною – на 65 %.

Україна на початку збройного конфлікту мала *Державну прикордонну службу (ДПС)*, утворену в результаті реформування Прикордонних військ, яке спрямовувалося на їх демілітаризацію та послаблення силової складової, відмову від обов'язку охорони та оборони кордону на користь функції контролю його перетину¹⁰.

Стратегія нацбезпеки передбачає, що *«розвиток ДПС як військового формування має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом... удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів»*. ВД конкретизує цю настанову, покладаючи на ДПС, зокрема, участь у припиненні збройного конфлікту на кордоні та боротьбі з тероризмом. Концепція СБО серед напрямів I етапу розвитку ДПС визначає формування прикордонних підрозділів швидкого реагування; удосконалення механізму залучення до посилення охорони державного кордону та до припинення збройних та інших

⁸ Постанова КМУ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті Національній гвардії на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави від 24.06.2016 № 391. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/391-2016-%D0%BF>

⁹ Постанова КМУ «Деякі питання підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині забезпечення озброєнням, військовою і спеціальною технікою Національної гвардії» від 18.12.2015 № 1047. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1047-2015-%D0%BF>

¹⁰ Червоненко В. Демілітаризація прикордонної служби: наслідки реформ. http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/06/140616_border_reform_vc

провокацій на кордоні; підвищення спроможності виконувати завдання захисту кордону.

Проте Національна рада реформ та міждисциплінарна команда корпорації RAND, за результатами річних досліджень реформування СБО, рекомендують зберегти ДПС у вигляді невійськового правоохоронного органу, «який дістає підтримку від НГУ (а в разі необхідності – від ЗСУ) у випадках або в зонах виникнення серйозних загроз»¹¹.

Наприкінці 2015 р. схвалена Стратегія розвитку ДПС¹², яка ширше визначає основні напрями розбудови служби та розкриває основні шляхи їх реалізації. Зокрема, для формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування передбачається: утворення та оснащення їх сучасними зразками ОВТ та спеціальної техніки; нарощування їх бойової і мобільної спроможності; удосконалення порядку дій та підвищення рівня їх боєздатності. У документі визначені очікувані результати його виконання на близьку (до кінця 2017 року) та середню перспективу (до кінця 2020 року), які представлені у вигляді індикаторів з прогнозованими значеннями.

Зміни закону «Про Державну прикордонну службу України» не мали реформуючого характеру, а його оновлення в частині включення до функцій ДПС участі у заходах боротьби з тероризмом та збільшення загальної чисельності її військовослужбовців на 300 осіб (загальна чисельність становить 53 тис. осіб, у тому числі 45 тис. військовослужбовців) відбулися ще до прийняття Стратегії¹³. Проте підрозділам забезпечення внутрішньої та власної безпеки служби було надане право на здійснення контррозвідувальної діяльності¹⁴. Порядок проходження громадянами

¹¹ Моніторинг прогресу реформ. 9 місяців 2016 року.

http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf.

¹² Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби» від 23.11.2015 № 1189-р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>

¹³ Закон України «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом» від 05.06.2014 № 1313-VII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1313-18>; Закон України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України "Про Державну прикордонну службу України"» від 09.04.2015 № 306-VIII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/306-19>

¹⁴ Закон «Про внесення змін до Закону України «Про контррозвідувальну діяльність»» від 29.03.2016 № 1052-VIII. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-19>

України військової служби в ДПС не оновлювався з моменту його затвердження у 2009 р.

Пріоритетні дії уряду на 2016 р. щодо цієї служби передбачають лише напрям протидії торгівлі людьми та взаємодії з державними і місцевими органами з питань національно-патріотичного виховання.

Метою реформування *Служби безпеки України (СБУ)* Стратегія нацбезпеки визначає *«створення динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність»* держави. Серед її настанов – доцільність передачі більшості правоохоронних функцій від СБУ до відповідних органів та зосередження її діяльності на боротьбі зі злочинами проти основ національної безпеки.

Концепція СБО до основних завдань СБУ відносить контррозвідувальний захист суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, органів державної влади, науково-технічного та оборонного потенціалу, оборонно-промислового і транспортного комплексів, національної системи телекомунікацій, об'єктів критичної інфраструктури, що мають стратегічне значення. Документ також передбачає, що реформування здійснюватиметься у напрямі оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації діяльності СБУ, функціональної оптимізації її організаційної структури тощо.

Наразі закон «Про Службу безпеки України» змістовних змін не зазнав. Не стосувалися СБУ і зміни закону «Про контррозвідувальну діяльність».

Нові показники загальної чисельності СБУ, визначені у спеціальному законі, були затверджені у квітні 2015 р. (тобто до прийняття основоположних документів оборонного будівництва): загальна

чисельність – 27 тис. осіб, в особливий період – 31 тис. осіб, на період дії воєнного стану – згідно з Мобілізаційним планом України¹⁵.

Проте було значно оновлене Положення про проходження військової служби військовослужбовцями СБУ, яким визначається порядок проходження служби за контрактом, виконання військового обов'язку в запасі, а також особливості військової служби в особливий період¹⁶. Зміни стосувалися введення контрактної служби для осіб рядового та сержантського і старшинського складу; визначення вимог до кандидатів та проведення стосовно них спеціальної перевірки; відображення служби у військовому резерві СБУ, порядок проходження якої було затверджено Президентом в окремому положенні роком раніше, тощо.

Стратегія нацбезпеки визначає загальні напрями розвитку розвідувальних органів, а отже і *Служби зовнішньої розвідки (СЗР)*, та мету їх реформування, яка полягає у пріоритетному розвитку відповідних спроможностей держави на основі узгодженого функціонування розвідувальних органів, що здійснюватиметься в межах Національної розвідувальної програми. Ці настанови відображені у Концепції СБО, яка також пов'язує подальший розвиток розвідувальних органів з реалізацією такої програми, а для удосконалення правового забезпечення цієї сфери передбачає розроблення і прийняття закону «Про розвідувальну діяльність».

З часу прийняття Стратегії нацбезпеки осучаснення закону «Про службу зовнішньої розвідки», прийнятого у 2005 р., стосувалося лише формування запасу СЗР з військовослужбовців, що проходили в ній службу.

За інформацією Ради реформ, у березні 2016 р. указом Президента затверджена «Національна розвідувальна програма на 2016-2020 роки», яка передбачає внесення змін до профільного закону про СЗР та закону «Про

¹⁵ Закон «Про внесення змін до статті 2 Закону України "Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» від 09.04.2015 № 307-VIII. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/307-19>

¹⁶ Указ Президента «Про внесення змін до Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України» від 05.08.2015 № 465/2015. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465/2015>

розвідувальні органи України»¹⁷. Забезпечення видатків на реалізацію її заходів віднесене до пріоритетів державного фінансування нацбезпеки і оборони у 2017 р.¹⁸. Її заходи мають передбачати, у тому числі трансформацію Об'єднаного комітету з питань розвідувальної діяльності при Президентові, створеного з метою вдосконалення системи керівництва, координації та контролю за діяльністю відповідних органів на початку 2015 р.¹⁹, у координаційний орган з питань розвідувальної діяльності та його інституалізацію. Розширення мандату цього комітету відповідає рекомендаціям Національної ради реформ та корпорації RAND, які додатково передбачають зміцнення його організаційних зв'язків та порядку комунікації між постачальниками і користувачами розвідувальної інформації, а також удосконалення програми підготовки і навчання особового складу, системи оплати праці співробітників, кадрових нормативів для відповідного оновлення розвідувальних органів.

Визначена у профільному законі загальна чисельність СЗР становить 4350 осіб, у тому числі до 4010 військовослужбовців, не змінювалася з часу його прийняття у 2005 р.²⁰. Не зазнало змін в нових умовах і Положення про проходження військової служби військовослужбовцями СЗР.

Стратегія нацбезпеки пов'язує розвиток *Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС)* з «підвищенням її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, оснащенням сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацією розміщення її підрозділів, упровадженням системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером,

¹⁷ Моніторинг прогресу реформ. Перше півріччя 2016 року. <http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/reform-report-1h-2016.pdf>

¹⁸ Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2016 року "Про пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» від 16.09.2016 № 404/2016. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0010525-16/para2#n2> (саме рішення)

¹⁹ Указ Президента «Про вдосконалення системи забезпечення керівництва, координації та контролю за діяльністю розвідувальних органів України» від 30.01.2015 № 42/2015. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/42/2015>

²⁰ Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 01.12.2005 № 3160-IV. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3160-15>

підготовкою та просвітою населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій». ВД покладає на ДСНС роль безпосереднього керівництва діяльністю щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, викликаних у результаті застосування зброї, та захисту населення і територій від наслідків ведення воєнних дій».

За Концепцією СБО, подальший розвиток ДСНС має здійснюватися шляхом реалізації затвердженої законом Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки²¹. Проте у цій програмі не відображені нові завдання, що постали перед службою з початком військових дій на сході України, що обумовлює доцільність її коригування.

У відповідності до Положення про ДСНС, затвердженого постановою КМУ у грудні 2015 р., ця служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через міністра внутрішніх справ²². ДСНС утворена у 2012 р. указом Президента²³, яким водночас вносилися зміни до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади²⁴, де зафіксовано, що діяльність цієї служби з боку КМУ спрямовується і координується через міністра оборони (інформація про таке підпорядкування до цього часу залишається на сайті МО²⁵). Ця норма знайшла відображення і у Положенні про ДСНС, затвердженому указом Президента у 2013 р.²⁶. Усі ці документи сьогодні залишаються чинними, що створює правову колізію, яка полягає в існуванні у правовому полі двох

²¹ Закон України «Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки» від 07.06.2012 № 4909-VI.

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4909-17/print1477566552216461>

²² Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#n8>

²³ Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 № 726/2012. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

²⁴ Указ Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

²⁵ <http://www.mil.gov.ua/ministry/struktura-aparatu-ministerstva/derzhavna-sluzhba-ukraini-z-nadzvichajnih-situacij.html>

²⁶ Указ Президента «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16.01.2013 № 20/2013. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>

положень про ДСНС та в обумовленому цим подвійному підпорядкуванні цієї служби. Така ситуація є неприйнятною.

Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, затверджене у 2013 р., оновлювалося лише в частині запобігання корупції²⁷. Гранична чисельність ДСНС, затверджена Постановою КМУ в квітні 2014 р., становить 5923 особи²⁸.

Уряд поставив перед ДСНС завдання у IV кварталі 2016 р. подати на узгодження проект Стратегії реформування системи ДСНС, яка міститиме «дорожню карту» цього процесу, проте на кінець року інформація про такий проект відсутня.

Настанови Стратегії нацбезпеки охоплюють не всі складові сил оборони, прийняті до розгляду, зокрема Держспецзв'язок, ДССТ та УДО.

На *Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації* в оборонній сфері ВД покладає забезпечення функціонування урядового зв'язку Верховного Головнокомандувача з посадовими особами ЗСУ, інших ВФ, правоохоронних органів спеціального призначення під час їх перебування у пунктах управління та забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури.

Після прийняття Стратегії нацбезпеки та інших документів оборонного будівництва змістовних змін до закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» не вносилося. Його редакція була оновлена у 2014 р., як і розширення кола її основних завдань забезпеченням «діяльності суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом»²⁹.

²⁷Постанова КМУ «Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ» від 11.07.2013 № 593. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>

²⁸Постанова КМУ «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» від 05.04.2014 № 85. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF/page>

²⁹Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» № 1194-VII від 09.04.2014. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1194-18> ; Закон

Визначена спеціальним законом загальна чисельність особового складу Держспецзв'язку була переглянута на початку 2016 р.³⁰ і сьогодні становить 7500 осіб (у тому числі 6095 військовослужбовців).

Унормування діяльності цієї складової сил оборони у період, що розглядається, відбувалося шляхом прийняття указів Президента, якими затверджено Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Держспецзв'язку³¹ та змін до нього³², а також внесення КМУ змін до Положення про Адміністрацію цієї служби в частині, що стосуються її очільника³³.

У Стратегії кібербезпеки України³⁴ Держспецзв'язок (поряд з МО, СБУ тощо) віднесений до кола організацій і установ, що становлять основу національної системи кібербезпеки. На Держспецзв'язок (та СБУ) покладено одне з основних завдань цієї сфери – взаємодія з МО у забезпеченні кіберзахисту його інформаційної інфраструктури. Серед пріоритетів – розвиток потенціалу сектору безпеки і оборони у сфері кібербезпеки, для забезпечення якого передбачені конкретні заходи.

Після прийняття Стратегії кібербезпеки уряд затвердив План заходів з її реалізації на 2016 р.³⁵, Концепцію державної цільової програми розвитку систем спеціального зв'язку, забезпечення захисту інформації і протидії технічним розвідкам на 2016-2021 роки³⁶ та запланував розроблення

України «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом» № 1313-VII від 05.06.2014. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1313-18>

³⁰ Закон України «Про загальну чисельність Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 26.01.2016 № 932-VIII. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/932-19>

³¹ Указ Президента України «Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 31.07.2015 № 463/2015. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/463/2015>

³² Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 21.12.2015 № 715/2015. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/715/2015/paran2#n2>

³³ Постанова КМУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 р. № 465. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF/paran31#n31>

³⁴ Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» від 15.03.2016 № 96/2016. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/96/2016/paran11#n11>

³⁵ Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Стратегії кібербезпеки України» від 24.06.2016 № 440-р. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D1%80#n12>

³⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 265-р. (Для службового користування).

Державної програми розвитку систем спеціального зв'язку та захисту інформації (на III кв. 2016 р.), спрямованої на формування нормативної та організаційної основ модернізації відповідних систем тощо, проте наразі інформація про неї відсутня.

Щодо подальших перетворень у сфері кібербезпеки Національна рада реформ та корпорація RAND рекомендують вивести зі структури Держспецзв'язку Команду реагування на комп'ютерні надзвичайні події України та створити у складі РНБО новий міжвідомчий координаційний орган – Об'єднаний комітет з питань кібербезпеки³⁷.

Метою реформування *Державної спеціальної служби транспорту* є гарантоване виконання завдань з інженерно-транспортного забезпечення ЗСУ та інших ВФ у мирний час та в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також технічного прикриття та відбудови об'єктів їх транспортної інфраструктури. На першому його етапі Концепція СБО передбачає, зокрема, поступовий перехід до комплектування цієї служби контрактниками та створення умов для поетапного переведення її підрозділів на доукомплектування резервістами.

У нових умовах закон «Про Державну спеціальну службу транспорту» змінювався лише в частині речового забезпечення військовослужбовців. Загальна чисельність її особового складу, встановлена в кількості 5 тис. осіб (у тому числі гранична чисельність органу управління – 164 осіб, з яких 111 військовослужбовців), не змінювалася з моменту створення служби³⁸. Положення про проходження громадянами України військової служби у ДССТ³⁹, прийняте у 2009 р., зазнавши суттєвих уточнень у 2013 р., в нових умовах не оновлювалося.

³⁷ Моніторинг прогресу реформ. 9 місяців 2016 року.
http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf.

³⁸ Розпорядження КМУ «Про затвердження загальної чисельності особового складу Державної спеціальної служби транспорту та та визначення місць розташування її підрозділів» від 17.06.2004 № 390-р.
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/390-2004-%D1%80>

³⁹ Указ Президента «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Державній спеціальній службі транспорту» від 03.02.2009 № 60/2009. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/60/2009>

Концепція СБО передбачає інтеграцію ДССТ до ЗСУ, що обумовлює необхідність розроблення та прийняття відповідного нормативно-правового акту.

На *Управління державної охорони України (УДО)* у сфері воєнної безпеки держави ВД покладає участь у виконанні завдань територіальної оборони, боротьбі з тероризмом, забезпеченні безпеки посадових осіб та охорони об'єктів. При цьому в законі «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» про територіальну оборону не йдеться.

Концепція СБО серед пріоритетних напрямів розвитку УДО, крім охоронних функцій, передбачає також «оборону визначених законом об'єктів», проте це наразі не має відображення у профільному законі цієї сфери. До них також віднесене переоснащення підрозділів УДО сучасними засобами ОВТ тощо.

Загальна чисельність УДО, визначена спеціальним законом, була зменшена у березні 2014 р. і наразі становить 2694 особи⁴⁰. Положення про проходження військової служби в УДО зазнало несуттєвих змін, що стосувалися присвоєння військового звання при прийомі на службу осіб, звільнених з МВС, Національної поліції, ДСНС, Держспецзв'язку тощо.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що після прийняття Стратегії нацбезпеки, яка передбачає *«комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони України»* (п.4.2) широкого змістовного оновлення профільного законодавства щодо складових сил оборони, пов'язаного з їх реформуванням, ще не відбулося. Виняток – унормування правових засад діяльності НГУ та введення норми про формування запасу СЗР з військовослужбовців, що проходили в ній службу.

Завдання оптимізації чисельності складових СБО, а отже і сил оборони, можна вважати виконаним лише щодо НГУ (зміна чисельності 24.12.2015 р.)

⁴⁰ Закон України «Про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України» від 17.11.2005 № 3106-IV. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3106-15>

і Держспецзв'язку (26.01.2016 р.), незлободенним – для СБУ і ДПС, чисельність яких переглядалася вже в нових умовах (квітень 2015 р.), та для УДО (березень 2014 р.), а невиконаним – щодо СЗР та ДССТ, чисельність яких залишилася незмінною з 2004 р. та 2005 р. відповідно.

Рішенням РНБО, яким поставлено це завдання, також визначено пріоритетні напрями фінансування у сфері безпеки і оборони у 2016 р., серед яких: модернізація державної системи спеціального зв'язку та захисту інформації, зокрема створення та забезпечення функціонування національної телекомунікаційної мережі; розширення спроможностей агентурної розвідки, нарощування потенціалу радіоелектронної, повітряної та космічної (насамперед видової) розвідок; посилення контррозвідувального захисту та боротьба з тероризмом і диверсійною діяльністю; проведення інтенсивної бойової підготовки військових частин та підрозділів сил оборони тощо. При цьому План пріоритетних дій уряду у 2016 р., зокрема, передбачав заходи розвитку НГУ, ДСНС, Держспецзв'язку (у контексті заходів реалізації Стратегії кібербезпеки та відповідних положень СОБ), а також розроблення та удосконалення державних цільових оборонних програм.

Рішення РНБОУ від 04.03.16 про схвалення Концепції СБО, введене указом Президента⁴¹ від 14.03.16. №92/2016, доручає КМУ, СБУ, СЗР, УДО розробити у тримісячний строк (тобто до 14.06.2016 р.) концептуальні та програмні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони. На його виконання затверджені Стратегія ДПС, Стратегія кібербезпеки, Національна розвідувальна програма на 2016-2020 роки, Концепція державної цільової програми розвитку систем спеціального зв'язку, забезпечення захисту інформації та протидії технічним розвідкам на 2016-2021 роки; розроблено проект Концепції державної програми розвитку НГУ до 2024 р. (остання не оприлюднена, інформація надана Національною радою реформ). Проте в цьому переліку відсутні конкретні та реальні для виконання програми

⁴¹ Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони» від 14.03.2016 № 92/2016.
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

розвитку більшості складових сил оборони, а їх реформування відбувається без чітких орієнтирів. Перебудова ДСНС відбувається за програмою на 2013-2017 рр., яка не враховує сьогоdnішніх реалій та потребує коригування. Виняток – розвиток СЗР, що здійснюються в межах Національної розвідувальної програми, передбаченої Стратегією нацбезпеки.

Концепція СБО передбачає технічне оснащення частин і підрозділів НГУ та органів ДПС сучасними зразками ОВТ вже до кінця 2017 р. та визначає, що забезпечення ОВТ складових сектору (сил оборони), має здійснюватися відповідно до державних програм їх розвитку. Тобто затвердження таких програм сьогодні є нагальною необхідністю. При цьому слід керуватися настановою Концепції СБО про запровадження єдиного підходу до розроблення програм реформування.

Висновки

1. Одним із головних здобутків у напрямку реалізації основних положень Стратегії нацбезпеки, пов'язаних із забезпеченням воєнної безпеки, є затвердження Воєнної доктрини, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони та Стратегічного оборонного бюлетеня як основи стратегічного планування реформ у середньостроковій перспективі. При цьому вони не містять чіткого й узгодженого визначення складу сил оборони.

2. Передбачене Стратегією нацбезпеки комплексне удосконалення законодавства у сфері забезпечення безпеки і оборони на сьогодні реалізоване частково. У контексті реформування сил оборони унормовані лише правові засади діяльності Національної гвардії та формування запасу Служби зовнішньої розвідки.

3. На виконання завдання з розроблення концептуальних та програмних документів розвитку складових сектору безпеки і оборони

затверджені: Стратегія Державної прикордонної служби, Стратегія кібербезпеки, Національна розвідувальна програма на 2016-2020 роки, Концепція державної цільової програми розвитку систем спеціального зв'язку, забезпечення захисту інформації і протидії технічним розвідкам на 2016-2021 роки; розроблено проект Концепції державної програми розвитку Національної гвардії України до 2024 р.

Розвиток Служби зовнішньої розвідки здійснюються в межах Національної розвідувальної програми, передбаченої Стратегією нацбезпеки, Державної служби з надзвичайних ситуацій – за програмою на 2013-2017 рр. Реформування інших складових сил оборони відбувається без державних програм, а отже й чітких орієнтирів.

4. Завдання оптимізації чисельності складових Сектору безпеки і оборони, а отже і сил оборони, можна вважати виконаним лише щодо Національної гвардії та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

Рекомендації

1. Чітко визначити склад сил оборони у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, означивши приналежність частини його складових до сил оборони, або у вигляді окремого переліку в тексті Стратегічного оборонного бюлетеня.

2. Прискорити розроблення, узгодження й затвердження програмних документів розвитку складових сил оборони, враховуючи настанову Стратегії нацбезпеки щодо пріоритету якісних характеристик над кількісними, а також запровадивши єдиний підхід до їх розроблення, передбачений Концепцією розвитку СБО.

3. Усунути правову колізію, пов'язану з наявністю в правовому полі двох чинних Положень про Державну службу з надзвичайних ситуацій, що обумовлює її подвійне підпорядкування.

4. У законі «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» до завдань Управління державної охорони віднести участь у територіальній обороні, передбачену Воєнною доктриною, та «оборону визначених законом об'єктів», передбачену Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони.

5. На виконання Рішення РНБО від 11 листопада 2015 р., затвердженого Указом Президента від 01.12.2015 № 674, переглянути чисельність особового складу Служби зовнішньої розвідки та Державної спеціальної служби транспорту.

Шевцов А.І., Куплевацька О.І.

Національний інститут стратегічних досліджень,
Регіональний філіал у м. Дніпрі