

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПЕРШОЧЕРГОВИХ КРОКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ ТА РОЗВИТКУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Результати аналізу нинішньої ситуації у сферах оборонної реформи та розвитку Збройних Сил України (ЗСУ) свідчать про наявність у них низки серйозних проблем, найбільш актуальними з яких нам уявляються наступні.

Повільно відбувається імплементація норм прийнятого рік тому Закону України «Про національну безпеку України» (далі – Закон про нацбезпеку)¹. Головним чином це стосується:

створення більш ефективної об'єднаної системи керівництва та управління силами оборони;

осучаснення систем оборонного планування і управління оборонними ресурсами;

удосконалення планування оборони і застосування сил оборони;

трансформації складу Міноборони та бойового складу ЗСУ.

Варто також враховувати, що у грудні 2020 р. завершиться дія основних чинних документів оборонного планування, перш за все Стратегічного оборонного бюлетеня України (СОБУ)² та Державної програми розвитку ЗСУ на період до 2020 р. (ДПРЗСУ)³.

Тому, Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД) *ще у серпні 2018 р.* рекомендував Президентові України якомога швидше започаткувати проведення оборонного огляду, а Міністерству оборони здійснити у стислі терміни (до 2020 р.) черговий цикл оборонного планування⁴. Адже, для прикладу, у минулому розпочатий у вересні 2008 р.

¹ Закон України «Про національну безпеку України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2>.

² Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» від 06.06.2016 р. № 240. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/240/2016/paran10#n10>.

³ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року» від 22.03.2017 р. № 73. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/73/2017>.

⁴ Тютюнник В., Горовенко В. Аналітична записка «Щодо актуальних питань імплементації Закону України «Про національну безпеку України», особливостей проведення оборонного огляду і розробки документів оборонного планування», яку було надіслано до Адміністрації Президента України, Апарату РНБОУ та Міністерства оборони України (вих. НІСД від 29.08.2018 р. № 293/564).

оборонний огляд тривав більше року, а цикл оборонного планування завершився через 5 р. – у 2013 р. Розпочатий у травні 2014 р. наступний оборонний огляд тривав також більше року, а цикл оборонного планування завершився через 3 р. – у 2017 р.

Однак рішення Президента України П.О. Порошенка щодо проведення оглядів в секторі безпеки і оборони, у тому числі оборонного огляду, оприлюднено лише *16 травня 2019 р*⁵. Внаслідок цього Міністерство оборони змушено провести згаданий огляд та завершити черговий цикл оборонного планування у вкрай стислі строки, усього *за 1,5 р*. При цьому необхідно буде спочатку розробити та затвердити Президентом України оновлену Стратегію національної безпеки України, після чого послідовно підготувати на її основі та затвердити Главою держави Стратегію воєнної безпеки України, замість чинної Воєнної доктрини України, і лише потім – нові СОБУ та ДПРЗСУ.

Ще однією проблемою є те, що у 2016-2019 рр. з різних причин не виконано значну кількість визначених у СОБУ та ДПРЗСУ важливих завдань та заходів оборонної реформи. Зокрема, це стосується питань реформування ЗСУ та інших складових сил оборони за принципами і стандартами НАТО, правового та соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій, військових пенсіонерів і членів їхніх сімей.

Для розв'язання вказаних проблем доцільно запропонувати Президентові України, Кабінету Міністрів України та керівництву Міністерства оборони України здійснити, поряд з іншими, низку наступних першочергових організаційних, законодавчих, фінансових та кадрових кроків⁶. Далі вони наводяться переважно у пріоритетній та логічній послідовності і лише частково – у хронологічній.

⁵ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України» від 16.05.2019 р. № 225. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835>.

⁶ Рекомендації щодо першочергових кроків Президента України у сфері оборонно-промислового комплексу та переозброєння ЗСУ будуть підготовлені НІСД після розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження принципів прозорості та публічності у сфері формування та реалізації державної військово-промислової політики». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65849.

По-перше. Після призначення у встановленому порядку нових Міністра оборони України та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗСУ, **рекомендується Президентіві України:**

оновити персональний склад Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) та Воєнного кабінету РНБОУ;

заявити про рішення Глави держави стосовно завершення у 2019-2020 рр. досягнення цілей, виконання завдань та заходів оборонної реформи і розвитку ЗСУ, передбачених діючими до 2020 р. СОБУ та ДПРЗСУ.

Цілком очікувано, що такі кроки Президента України засвідчать спадковість його *воєнної політики* у сфері проведення оборонної реформи та розвитку ЗСУ, цілі, завдання і заходи якої у 2015-2016 рр. були визначені спільно із західними партнерами з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в НАТО і ЄС.

Згадані кроки Президента України також створять підстави для уточнення пріоритетів, визначення додаткових завдань та заходів, які сприятимуть більш якісному завершенню оборонної реформи і прискоренню подальшого розвитку ЗСУ.

По-друге. На сьогодні вкрай небезпечною проблемою у державній кадровій політиці залишається так званий «квотний» принцип призначення на керівні посади у силових структурах України. Однак з цього приводу варто відмітити, що Президент України та новий Міністр оборони не пов'язані у цій справі певними домовленостями з підписантами Коаліційної угоди у Верховній Раді України.

У такій ситуації **рекомендується Президентіві України** надати сприяння Міністру оборони у підборі та формуванні власної команди *фахівців*, а не політичних призначенців, підготовці і внесенні Прем'єр-міністрові України пропозицій щодо призначення на посади першого заступника та заступників Міністра оборони⁷.

⁷ Див. п. 5 ч. 2 статті 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

По-третє. Одночасно на виконання норм абз. другого та останнього ч. 1 статті 26 Закону про нацбезпеку **рекомендується Президентіві України доручити Секретарю РНБОУ розробити до грудня ц.р.** із залученням Апарату РНБОУ, НІСД, відповідних державних органів, інституцій громадянського суспільства та іноземних експертів **проект Стратегії національної безпеки України.** Адже ця Стратегія після затвердження має слугувати основою для підготовки документів оборонного планування.

По-четверте. Для реалізації оприлюднених у квітні ц.р. радниками кандидата в Президенти України В.О. Зеленського напрямів його дій у сфері національної безпеки і оборони^{8,9,10}, **рекомендується Президентіві України вжити низку заходів з прискорення імплементації норм статей 14-16 Закону про нацбезпеку.** Перш за все, **доцільно запровадити до кінця 2019 р.** (а не з 1 січня 2021 р., як передбачено цим Законом) **нову, більш ефективну в умовах стримування і відсічі російській збройній агресії, систему об'єднаного керівництва та управління силами оборони,** що здійснюватиметься відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО.

У цьому контексті слід підкреслити, що таке, певним чином штучне, тривале 4-х річне відтермінування у Законі про нацбезпеку запровадження вказаної нової системи керівництва та управління відбулося, переважно, через певні суто суб'єктивні причини. За неофіційною інформацією наших іноземних партнерів, з якими ми спільно працювали над проектом вказаного закону, на цьому у 2016 р. наполягав экс-начальник Генштабу – Головнокомандувач ЗСУ В. М. Муженко.

З огляду на це, **уявляється недоцільним відкладати на 1,5 роки імплементацію** визначеної в СОБУ та ДПРЗСУ **першої за пріоритетністю стратегічної цілі оборонної реформи** – створення системи об'єднаного

⁸ Гетманцев Д., Стефанчук Р. План Зеленского. Первые десять решений в случае победы. 10 квітня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.liga.net/politics/articles/plan-zelenskogo-pervye-desyat-resheniy-v-sluchae-pobedy>.

⁹ Апаршин І. Матеріали щодо безпеки і оборони України. Журнал «НВ». 25 квітня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/noviy-prezident-u-rozporядzhenni-nv-opinilasya-viyskova-doktrina-zelenskogo-50018450.html?prefer_lang=ukr.

¹⁰ Апаршин І. Інтерв'ю інтернет - виданню «Апостроф». 27 квітня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2019-04-27/ukrainskaya-armiya-vse-vremya-budet-za-kem-togonatsya-esli-seychas-ne-perepryignet---ivan-aporshin/25466>.

керівництва та управління силами оборони, що здійснюватиметься відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами – членами НАТО.

Згідно із СОБУ, така система повинна бути побудована шляхом перерозподілу повноважень, функцій, завдань, відповідальності та підзвітності вищих посадових осіб Міноборони і ЗСУ, а також відповідних органів військового управління. При цьому, насамперед, передбачено ліквідувати у ЗСУ посаду «начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗСУ» та ввести замість неї дві окремі нові посади – «Головнокомандувач ЗСУ» і «начальник Генерального штабу ЗСУ».

Для здійснення запропонованого кроку **рекомендується Президентові України внести на розгляд Верховної Ради України як невідкладний законопроект про внесення змін до п. 2 ч. 1 р. VI Закону про нацбезпеку**, який перш за все передбачав би, що *положення частин третьої-шостої статті 16 цього Закону (щодо Головнокомандувача ЗСУ, Генерального штабу ЗСУ, видів і окремих родів військ (сил)) набирають чинності до 31 грудня 2019 р.*, а не з 1 січня 2021 р.

Такий рішучий політичний і воєнний крок Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України здатен започаткувати якісно новий етап трансформації ЗСУ, інших складових сил оборони, систем оборонного планування, планування оборони держави та застосування сил оборони, а також слугуватиме основою для кардинального оновлення практично усіх документів з цих питань.

Нагадаємо також, що згідно із Законом про нацбезпеку у новій системі керівництва та управління силами оборони Головнокомандувач ЗСУ буде найвищою військовою посадовою особою у ЗСУ. Він, зокрема:

призначатиметься на посаду за поданням Міністра оборони та звільнятиметься з посади Президентом України;

буде підпорядкований Президенту України і Міністру оборони;

здійснюватиме через Генштаб ЗСУ безпосереднє військове керівництво ЗСУ;

відповідатиме за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням сил оборони.

Повноваження Головнокомандувача ЗСУ затверджуватиме Президент України.

Генштаб ЗСУ стане головним органом *військового управління* з планування оборони держави, стратегічного планування застосування сил оборони, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони. Його очолюватиме начальник Генштабу ЗСУ, який призначатиметься на посаду і звільнятиметься з посади Президентом України за поданням Міністра оборони. Він буде підпорядкований Головнокомандувачу ЗСУ та відповідатиме за виконання завдань і функцій, покладених на Генштаб ЗСУ.

Повноваження начальника Генштабу ЗСУ, основні завдання та порядок функціонування Генштабу визначатимуться у положенні, яке затверджує Президент України.

Крім того, **рекомендується Президентові України внести деякі інші зміни до статті 16 Закону про нацбезпеку**. Вони, під час опрацювання його проекту у 2015-2016 рр., подавалися НІСД до Адміністрації Президента України та Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони¹¹, були підтримані Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України, але чомусь не враховані у ньому.

Так, зокрема, відповідно до норми абз. другого ч. 4 статті 16 Закону про нацбезпеку *«Генеральний штаб Збройних Сил України в особливий період виконує функції стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони.»*.

Вважаємо, що покладання на Генштаб ЗСУ функції *«стратегічного керівництва»* силами оборони не узгоджується з його статусом та функціями,

¹¹ Горovenko В., Тютюнник В., Цюкало В. Аналітична записка «Висновки та пропозиції щодо проекту Закону України «Про національну безпеку України», яку надіслано до Адміністрації Президента України, Апарату РНБО та Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (вих. НІСД від 12.02.2018 р. № 293/79).

визначеними статтею 11 Закону України «Про оборону України» та абз. другого ч. 2 статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України». Відповідно до них Генштаб ЗСУ має статус головного військового органу, що здійснює планування оборони держави, *управління* (а не стратегічне керівництво) застосуванням ЗСУ, координацію і контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями та правоохоронними органами.

Слід мати на увазі і те, що *стратегічне керівництво* ЗСУ, керівництво в сферах національної безпеки і оборони держави є виключно прерогативою Президента України як Верховного Головнокомандувача ЗСУ (див. п. 17 статті 106 Конституції України). Отже в абз. другому ч. 4 статті 16 Закону про нацбезпеку **пропонується** після слів «*Генеральний штаб Збройних Сил України в особливий період виконує функції*» додати слово «забезпечення».

У передостанньому абз. ч. 6 статті 16 Закону про нацбезпеку вказано, що «*Замисел застосування об'єднаних сил в операціях затверджується Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України*». Уявляється, що це є зайвою деталізацією окремих аспектів діяльності Президента України, Командувача об'єднаних сил і Об'єданого оперативного штабу ЗСУ, які, відповідно до остатнього абз. ч. 6 цієї ж статті визначатимуться в положенні про Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, що затверджується Президентом України.

Враховуючи це, **пропонується** вилучити передостанній абз. ч. 6 статті 16 із Закону про нацбезпеку.

По-н'яте. Після набрання чинності запропонованих вище змін до Закону про нацбезпеку **рекомендується Президентіві України:**

внести необхідні зміни до Указу Президента України від 21.03.2002 р. №277¹²;

¹² Указ Президента України «Про переліки посад військовослужбовців і працівників правоохоронних органів, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами» від 21.03.2002 р. № 277. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/277/2002>.

призначити відповідними указами осіб на посади Головнокомандувача ЗСУ і начальника Генерального штабу ЗСУ, а також ввести Головнокомандувача ЗСУ до складу РНБОУ та Военного кабінету РНБОУ замість начальника Генерального штабу - Головнокомандувача ЗСУ.

Завдяки цьому новий Міністр оборони разом з цими двома військовими керівниками ЗСУ зможуть більш якісно та у стислі терміни провести оборонний огляд, підготувати проекти Стратегії воєнної безпеки України, нових СОБУ, ДПРЗСУ та інших документів оборонного планування, а також завершити у грудні 2020 р. проведення чинної оборонної реформи.

По-шосте. У минулому НІСД звертав увагу керівництва держави на те, що в ході оборонної реформи виникла низка проблем, які потребують вирішення особисто Президентом України. При цьому, зокрема, пропонувалось *щорічно* обговорювати на засіданні РНБОУ питання щодо стану реалізації оборонної реформи та розвитку ЗСУ, а також визначати заходи із розв'язання наявних у них проблем і вносити необхідні зміни до СОБУ та ДПРЗСУ¹³.

На жаль, у 2016-2019 рр. засідання з таким порядком денним жодного разу не відбувалося.

Отже, **рекомендується Президентові України доручити Секретарю РНБОУ** спільно з Міністром оборони та Головнокомандувачем ЗСУ:

здійснити аналіз (аудит) стану і проблем реалізації у 2016-2019 рр. оборонної реформи, розвитку ЗСУ та проведення Операції об'єднаних сил на Донбасі;

подати за його результатами у *двомісячний термін* пропозиції щодо внесення необхідних змін до відповідних актів Президента України та Кабінету Міністрів України, рішень РНБОУ, до СОБУ і ДПРЗСУ.

На підставі згаданих пропозицій **рекомендується Президентові України видати укази про внесення змін до відповідних актів Президента України, рішень РНБОУ, до СОБУ та ДПРЗСУ.** На їх виконання Міноборони

¹³ Аналітична доповідь НІСД до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Poslanya_druk_fin.pdf.

має також скорегувати відповідні відомчі акти, зокрема, привести у відповідність до норм Закону про нацбезпеку Основні принципи організації об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у ЗСУ і уточнити терміни виконання Генштабом ЗСУ заходів з реалізації цих Принципів¹⁴.

По-сьоме. Рекомендується Президентові України доручити Міністру оборони підготувати спільно з Головнокомандувачем ЗСУ та подати в тримісячний термін у встановленому порядку на затвердження проекти оновлених положень про Міністерство оборони України, про Головнокомандувача ЗСУ і Генеральний штаб ЗСУ.

При цьому слід звернути увагу керівництва Міноборони та ЗСУ на необхідність реалізації в цих положеннях, у межах повноважень даних органів, одного із важливих завдань оборонної реформи - створення у новій системі керівництва та управління силами оборони двох окремих підсистем: першої – з виконання повноважень, функцій та завдань щодо формування, оснащення, підготовки, забезпечення і розвитку згаданих сил, та другої – з виконання повноважень, функцій та завдань із здійснення єдиного військового керівництва та управління застосуванням сил оборони.

Варто також запропонувати керівництву Міноборони та ЗСУ здійснити взаємоузгоджену, синхронну розробку проектів вказаних положень, що забезпечить:

якісний розподіл повноважень, функцій, завдань, відповідальності та підзвітності вищих посадових осіб Міноборони, ЗСУ та відповідних органів військового управління;

недопущення дублювання функцій Міноборони та Генштабу;

підвищення функціональної сумісності відповідних департаментів Міноборони та управлінь Генштабу;

¹⁴ Наказ Міністра оборони України «Про трансформацію системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України» від 29.03.2019 р. № 141. Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/141_nm_2019.pdf.

запровадження системи комплектування на ротаційній основі Міноборони військовослужбовцями, які представлятимуть Генштаб, та Генштабу - цивільними держслужбовцями, які представлятимуть Міноборони; одночасне подання проектів згаданих положень на затвердження до Кабінету Міністрів України та Президентові України відповідно.

Міноборони, після затвердження положення про це Міністерство, положень про Головнокомандувача ЗСУ і Генеральний штаб ЗСУ, **має переглянути** повноваження Командувача об'єднаних сил, основні завдання та порядок функціонування Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ і подати відповідні положення на затвердження Президенту України.

Зі свого боку, **Головнокомандувач ЗСУ повинен затвердити** нові положення, в яких буде визначено повноваження командувачів видів, окремих родів військ (сил) ЗСУ, а також основні завдання та порядок функціонування командувань видів, окремих родів військ (сил) ЗСУ.

По-восьме. З огляду на актуальність прискорення вирішення проблемних питань правового та соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій, військових пенсіонерів і членів їхніх сімей, а також у контексті забезпечення виконання завдань у цій сфері, визначених Президентом України В. О. Зеленським в інавгураційній промові¹⁵, **рекомендується Главі держави утворити своїм рішенням** під головуванням Секретаря РНБОУ Міжвідомчу робочу групу з питань удосконалення та посилення правового і соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій, військових пенсіонерів та членів їхніх сімей.

Ця Комісія має, крім іншого, підготувати та подати Президентові України пропозиції щодо вжиття трьох груп заходів:

термінових, які стосуватимуться внесення змін до відповідних актів Президента України і Уряду, а також до законопроекту про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», який, за

¹⁵ Інавгураційна промова Президента України В.О. Зеленського 20.05.2019 р. Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

підсумками виконання Держбюджету у першому півріччі поточного року, подаватиметься Урядом до Верховної Ради України;

короткострокових, що передбачатимуть внесення необхідних змін до законів, які розглядатимуться вже новим складом Верховної Ради України, в тому числі до законопроекту про Держбюджет України на 2020 р.;

середньострокових, які мають міститися у нових СОБУ та Держпрограмі розвитку ЗСУ, а також враховуватися при щорічному складанні Мінфіном України проекту Бюджетної декларації, зокрема, відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України¹⁶ та з урахуванням Указу Президента України від 25 квітня 2019 р. №167¹⁷.

По-дев'яте. Відомо, що з прийняттям Закону про нацбезпеку (див. п. 3 ч. 3 р. VI) втратив чинність Закон України «Про організацію оборонного планування». Через це наразі відсутні законодавчі засади організації та проведення оборонного планування і здійснення управління оборонними ресурсами. Зокрема, це стосується завдань, принципів, змісту та порядку організації і проведення оборонного планування, управління оборонними фінансовими та матеріальними ресурсами, що враховували б досвід держав-членів НАТО і ЄС.

До того ж, відповідно до законодавства Генштаб виконує завдання із планування оборони держави та стратегічного планування застосування сил оборони, засад здійснення яких у ньому також немає.

Для розв'язання згаданих проблем доцільно було б внести, як варіант, до Закону України «Про оборону України» відповідний новий розділ. З огляду на це, **рекомендується Президентові України доручити Міністерству оборони підготувати та подати у встановленому порядку зміни до Закону України «Про оборону України», які визначатимуть засади: організації та проведення**

¹⁶ Див. ч. 1 статті 33 Бюджетного кодексу України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

¹⁷ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2019 року «Про пропозиції до Бюджетної декларації на 2020 - 2022 роки за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України» від 25.04.2019 р. № 167. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1672019-26626>.

оборонного планування; управління оборонними ресурсами; планування оборони держави; стратегічного планування застосування сил оборони.

По-десяте. Починаючи з 2013 р. науковці НІСД наголошували на доцільності покладання на Генштаб ЗСУ завдань із планування оборони держави та розробки нового комплексного документу оборонного планування – Плану оборони України¹⁸. Це, зокрема, обґрунтовувалося необхідністю: поєднання та взаємоузгодження в такому Плані документів щодо організації оборони держави з документами щодо стратегічного застосування сил оборони; визначення у ньому симетричних та асиметричних воєнних і невоєнних відповідей на можливі, в тому числі «гібридні», дії агресора.

У подальшому фахівці Міноборони провели більш предметне опрацювання питань щодо розроблення та змісту згаданого Плану^{19,20}. За підсумками такої роботи Міноборони підготувало та у січні 2019 р. подало через Кабінет Міністрів України до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» (реєстр. № 9464, далі – законопроект про План оборони України)²¹. Ним передбачено унормування розробки та затвердження Президентом України Плану оборони України, а також затвердження Главою держави його структури.

Прийняття цього законопроекту забезпечить: належну координацію діяльності складових сил оборони; можливість якісної підготовки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту та національної економіки України до переведення з мирного часу у воєнний стан; підготовку населення і території держави до

¹⁸ Горovenko В., Тютюнник В. Невід’ємна складова воєнної політики. Центр воєнної політики та політики безпеки. Журнал «Оборонний вісник». – 2013. – №1. – С. 34 – 39.

¹⁹ Тимошенко Р., Лобко М. Проблеми вдосконалення планування оборони України. Журнал «Наука і оборона». – 2018. – №1. – С. 11 – 17.

²⁰ Саганюк Ф., Фролов В., Павленко В. та ін. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління. Монографія. К.: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, – 2018. – 230 С.

²¹ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc41?pf3511=65321>.

оборони; надання ефективної відсічі збройній агресії та ліквідацію збройного конфлікту.

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони 6 лютого 2019 р. після обговорення законопроекту про План оборони України рекомендував Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні прийняти цей законопроект за основу. Однак, він так і не був включений до порядку денного засідань Верховної Ради України. Тому, **рекомендується Президентіві України вжити заходів щодо розгляду Верховною Радою України як невідкладного проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» (реєстр. № 9464).**

По-одинадцятє. Одним із недоліків нинішнього складу Міноборони є відсутність у ньому в умовах збройного конфлікту з РФ структури, яка опікувалася б питаннями контррозвідального забезпечення ЗСУ. Україна залишається чи не єдиною з демократичних західних держав, в якій оборонне відомство не має власної військової контррозвідки. Найбільш характерним прикладом цього є США²².

Варто нагадати, що перша спроба усунення цього недоліку була здійснена у 2004 р, коли тодішнє керівництво Служби безпеки України (СБУ) почало втілювати у життя концепцію її рішучого реформування. Завдяки цьому із СБУ було виокремлено структури розвідки і на їхній базі сформовано Службу зовнішньої розвідки України, а також створено умови для передачі структур військової контррозвідки СБУ до складу Міноборони. Але прийнятий після чергової зміни керівництва СБУ наприкінці 2005 р. закон про цю спецслужбу залишив в її структурі органи військової контррозвідки²³.

На початковому етапі агресії РФ проти України у 2014-2015 рр. фахівці НІСД неодноразово ініціювали обговорення проблеми щодо створення військової контррозвідки у ЗСУ, зокрема на засіданнях Експертної ради Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, результати яких з

²² Кравченко Р. Діяльність військової контррозвідки в Армії США: організаційно-правовий аспект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ippi.org.ua/kravchenko-rm-diyalnist-viiskovoi-kontrrozvidki-v-armii-ssha-organizatsiino-pravovii-aspekt-st-112-1>.

²³ Закон України «Про загальну структуру та чисельність Служби безпеки України» від 30.10.2005 р. № 3014-IV. Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №4. – С. 53.

відповідними рекомендаціями надсилалися до Адміністрації Президента України. Тоді ж, экс-радник попереднього Президента України І. П. Смешко подав Главі державі пропозиції щодо необхідності передачі військової контррозвідки із СБУ до складу Міноборони²⁴.

Нині такої ж думки дотримуються експерти НАТО, працівники КМЄС та багато українських неурядових експертів^{25,26}.

Крім того, за останні роки виникла низка додаткових чинників, які сприятимуть, на наш погляд, позитивному вирішенню даної проблеми.

Так, зокрема, з 1 січня 2019 р. Міністр оборони України призначається на посаду з числа *цивільних осіб* (див. п. 1 ч. 1 р. VI Закону про нацбезпеку), яка як і посади інших членів Кабінету Міністрів України відтепер є *політичною посадою*. І тому передача у підпорядкування цивільного Міністра оборони військової контррозвідки відповідатиме загальноприйнятим засадам демократичного цивільного контролю над такою спецслужбою.

До того ж, СБУ мала розробити до 21 грудня 2018 р. (див. ч. 6 р. VI Закону про нацбезпеку) законопроект про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» та подати його Президенту України для внесення на розгляд Верховної Ради України. Однак це завдання залишається невиконаним, хоча воно визначено Україною спільно з НАТО одним із п'яти основних завдань (напрямів) реформування сектору безпеки і оборони нашої держави у 2019 р²⁷.

З урахуванням наведеного, рекомендується Президентові України доручити Главі Адміністрації Президента України передбачити при підготовці законопроекту про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки

²⁴ Смешко І. Доповідна записка «Щодо необхідності передачі компоненту військової контррозвідки СБУ до складу Міністерства оборони України і створення у ньому об'єднаної структури військової розвідки і військової безпеки» (вх. АПУ від 14.05.2015 р. № 05/27456 – 01.

²⁵ Козій І., Поляков Л. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ieac.org.ua/public/item/68-reforma-demokratychnoho-tsyvilnoho-kontroliu-nad-zbroinymy-sylamy-ta-inshymy-viiskovymy-formuvanniamy-v-ukraini-nastupni-kroky>.

²⁶ Леменов О. Як саме потрібно реформувати СБУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/internal/yak-same-potribno-reformuvati-sbu-302971_.html.

²⁷ Інші чотири напрямки реформування сектору безпеки і оборони стосуються: розроблення та подання КМУ законопроекту щодо завдань та повноважень Комітету ВРУ із забезпечення контрольних функцій за діяльністю держорганів спецпризначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спецпризначення та розвідорганів; оновлення редакцій законів про розвідоргани та про держтаємницю; реформування галузі оборонної промисловості та системи держзакупівель у галузі оборони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/12/8/7090404/>.

України»²⁸, серед іншого, передачу військової контррозвідки від СБУ до Міноборони.

По-дванадцятє. Однією із важливих складових в системі Міноборони повинна стати Військова поліція, яку планується сформувати на базі існуючої Військової служби правопорядку ЗСУ. Але це досі не здійснено.

Ще у жовтні 2014 р. представники депутатських фракцій у Верховній Раді України підписали Коаліційну угоду, одним із пунктів якої передбачено створення такої Поліції. Вперше проект Закону України «Про Військову поліцію» (далі – законопроект) був зареєстрований у Верховній Раді України наприкінці січня 2015 р. Але тоді його навіть не включили до порядку денного для розгляду.

Крім того, завдання із забезпечення прийняття до кінця 2016 р. цього законопроекту визначено у СОБУ²⁹, а в подальшому воно містилось у програмі діяльності попереднього Кабінету Міністрів України і визначено у плані дій нинішнього Кабінету Міністрів України до 2020 р³⁰.

З огляду на це, НІСД тричі звертав увагу керівництва держави на хронічну затримку виконання вказаного завдання оборонної реформи^{31,32,33}. При цьому зазначалося, що у 2017-2018 рр. Міноборони не вдавалося погодити проект вказаного законопроекту з низкою правоохоронних органів нашої держави. Проте, жодних кроків для вирішення цієї проблеми наразі не здійснено.

Незважаючи на такі перешкоди, Міноборони розробило проекти понад двадцяти нормативних-правових актів та здійснює заходи щодо підготовки

²⁸ Данилюк О. План 100 дней, кадры Зе, проблемы Привата и Рады. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.liga.net/politics/interview/danilyuk---plan-100-dney-kadry-ze-problemy-privata-i-rady>.

²⁹ Див. Матрицю досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи. Завдання 3.7.1, С.58. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/240/2016/paran10#n10>.

³⁰ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik>.

³¹ Маркеева О. Аналітична записка «Проблеми створення Військової поліції в Україні», яку надіслано до Адміністрації Президента України (вих. НІСД від 08.08.2016 р. № 293/759-761).

³² Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/>.

³³ Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/>.

персоналу майбутньої Військової поліції, а також створює систему такої підготовки. Зокрема, сформовано Навчальний центр, в якому за допомогою інструкторів Канади, Литви, Данії, Великої Британії, Польщі та США вже проведено підготовку офіцерів та сержантів існуючої Військової служби правопорядку в ЗСУ на першому тримісячному курсі «Військової поліції». За таких обставин, вважаємо за необхідне **рекомендувати Президентові України** винести на засідання РНБОУ питання щодо проекту Закону України «Про Військову поліцію».

На цьому засіданні **доцільно** також обговорити більш загальне питання щодо військової юстиції. На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів, спрямованих на відновлення або вдосконалення оперативно-розшукової діяльності, слідства та судочинства у сфері цієї юстиції. Напрацювання щодо створення військових судів є і в Адміністрації Президента України³⁴. Відомо, що ці напрями були або повністю зруйновані, коли у 2010 р. ліквідували військові суди, або піддані радикальним змінам нещодавно – після певних трансформацій у військовій прокуратурі та створення Державного бюро розслідувань.

Серед урядових фахівців та недержавних експертів наразі немає консенсусу щодо найкращого варіанту вирішення згаданих важливих питань військової юстиції³⁵. А відтак, вказане загрожує збереженням напруги у цій сфері та виникненням у ній в умовах бойових дій на Донбасі нових небезпечних проблем.

По-тринадцяте. Досвід відсічі російській агресії проти України свідчить про значне підвищення ролі *територіальної оборони* країни. При проведенні низки навчань з територіальної оборони та відпрацюванні відповідних заходів під час введення в окремих районах нашої держави правового режиму воєнного стану було виявлено низку недоліків та проблемних питань у цій сфері.

³⁴ Луценко І. Закон про реінтеграцію Донбасу призведе до створення військової поліції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/10019135-zakon-pro-reintegraciyu-donbasu-prizvede-do-stvorennya-viyskovoji-policii-irina-lucenko.html>.

³⁵ Див. раніше згадану публікацію І. Козія та Л. Полякова.

Для їх усунення Міноборони, зокрема, підготувало та ще у червні 2017 р. подало через Кабінет Міністрів України до Верховної Ради України законопроект (реєстр. № 6544)³⁶, що містить низку актуальних заходів з удосконалення організації територіальної оборони та оптимізації розподілу повноважень органів військового управління ЗСУ, а також органів державної влади і місцевого самоврядування з питань керівництва територіальною обороною. Йдеться, перш за все, про законодавче врегулювання важливих питань щодо:

залучення до керівництва територіальною обороною командувань Сухопутних військ, Військово-Морських Сил ЗСУ та виконавчих органів міських рад міст обласного значення;

забезпечення Генштабом ЗСУ організації підготовки та здійснення Міністерством оборони керівництва Національною гвардією України з виконання заходів правового режиму воєнного стану та територіальної оборони;

організації територіальної оборони морської території держави та міст обласного значення.

Зважаючи на згадане, **рекомендується Президентові України вжити заходів щодо розгляду Верховною Радою України як невідкладного проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною»** (реєстр. № 6544).

Поряд з цим, **нагальною є необхідність розроблення у подальшому Кабінетом Міністрів України та прийняття Верховною Радою України окремого закону про територіальну оборону**³⁷.

По-чотирнадцяте. Прогнози вітчизняних та іноземних воєнних експертів свідчать про посилення підготовки Росії до розв'язання масштабної

³⁶ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61954.

³⁷ Аргументи щодо необхідності здійснення такого кроку наведено в Аналітичних доповідях НІСД до щорічних послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2014-2016 рр.

конвенційної війни проти суміжних з нею держав, насамперед України^{38,39}. На це спрямована реалізація оприлюдненої на початку березня цього року так званої «нової стратегії Герасимова»⁴⁰. У російських сухопутних військах завершується формування дивізій, перш за все танкових, корпусів та 1-ої танкової армії, що призначені для проведення наступальних операцій. Зважаючи на це, виникає питання щодо перспективного бойового складу ЗСУ.

Наприклад, у сухопутних військах Польщі головними бойовими з'єднаннями є дві механізовані та одна бронекавалерійська дивізії, кожна з яких має, зокрема, 3-4 бойові бригади, артполк, полк протиповітряної оборони та батальйон управління⁴¹.

Нещодавно у Пентагоні заявили, що останні 15 років американська армія спиралася на «бригадну» структуру, оскільки воювала проти відносно малочисельних терористичних формувань. Але відтепер на різних театрах воєнних дій планується формувати дивізії, корпуси і навіть польові армії для протидії Росії та Китаю⁴².

А чи здатні наші збройні сили, побудовані за «бригадною» структурою понад двадцять років тому, у зовсім інших воєнно-політичних умовах ефективно вести оборону проти широкомасштабного наступу російських дивізій? І чи не потрібно адекватним чином перебудувати бойовий склад ЗСУ, перш за все Сухопутних військ, зокрема шляхом формування у них дивізій або армійських корпусів бригадного складу?

Оскільки відповіді на це є непростими, **рекомендували б Міністерству оборони України** провести під час здійснення чергового оборонного огляду їх аналіз та дискусії із зазначеної проблематики за участю представників

³⁸ Немирич С. Березневі тези генерала Герасимова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/international/bereznevi-tezi-general-a-gerasimova-vvichlivi-lyudi-dobre-ale-raketno-aviaciyniy-udar-krasche-305748__html.

³⁹ Фельгенгауэр П. Добиться превосходства над остальным человечеством. Начальник российского Генштаба формулирует программу подготовки к масштабной войне. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/03/09/79808-dobitsya-prevoshodstva-nad-ostalnym-chelovechestvom?utm_source=novaya&utm_medium=tw&utm_campaign=regular.

⁴⁰ Герасимов В. Векторы развития военной стратегии. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://redstar.ru/vektory-razvitiya-voennoj-strategii/>.

⁴¹ Бараш Ю. Войско польское и проблемы его перевооружения. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opk.com.ua/войско-польское-и-проблемы-его-переворо/>.

⁴² Уэсли Э. В Пентагоне объявили о предстоящих военных реформах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://vpk.name/news/258144_v_pentagone_obyavili_o_predstoyashih_voennyih_reformah.html.

відповідних державних органів, інституцій громадянського суспільства та іноземних воєнних експертів.

Висновки та рекомендації

Запропоновані висновки та рекомендації стосуються першочергових організаційних, законодавчих, фінансових та кадрових кроків Президента України, Кабінету Міністрів України і нового керівництва Міністерства оборони та Збройних Сил України із розв'язання лише найбільш актуальних, за нашою оцінкою, проблемних питань у сфері оборонної реформи та розвитку Збройних Сил України.

Вони, зокрема, передбачають: започаткування в державі чергового циклу оборонного планування; прискорення створення ефективної об'єднаної системи керівництва та управління силами оборони; осучаснення систем оборонного планування і управління оборонними ресурсами; удосконалення планування оборони та застосування сил оборони; забезпечення посилення правового і соціального захисту військовослужбовців, учасників бойових дій, військових пенсіонерів та членів їхніх сімей; трансформацію складу Міністерства оборони та бойового складу Збройних Сил України.

Безумовно, згадані кроки не є вичерпними, а певні з них уявляються дискусійними.

Разом із цим вважаємо, що запропоновані рекомендації можуть бути корисними в процесі завершення підготовки командою та Адміністрацією Президента України В. О. Зеленського плану його діяльності на цій посаді на перші 100 днів.

Тютюнник В. П., Горovenko В. К.
відділ воєнної та воєнно-економічної політики
Національний інститут стратегічних досліджень
травень 2019 р.