

МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ УКРАЇНИ

СЕКТОР БЕЗПЕКИ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

*СТРАТЕГІЧНЕ КЕРІВНИЦТВО
ТА ВІЙСЬКОВЕ УПРАВЛІННЯ*

МОНОГРАФІЯ

За редакцією доктора військових наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України
І. С. Русака

Київ 2018

Рецензенти:

- Семенченко А. І.* доктор наук з державного управління, професор, лауреат Державної премії України у галузі науки і техніки, заслужений діяч науки і техніки України, директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України;
- Ситник Г. П.* доктор наук з державного управління, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка, президент ГО “Академія національної безпеки”.

Авторський колектив:

- Саганюк Ф. В.* к.ю.н., доцент – п. 1–13, додатки 5, 6, висновки та рекомендації
- Фролов В. С.* к.військ.н., с.н.с. – п. 2–7, 9, 11, 12, висновки та рекомендації
- Лобко М. М.* к.військ.н., доцент – п. 2, 13, 14
- Пушняков А. С.* п.н.с. – п. 2, 14
- Устименко О. В.* к.держ.упр., с.н.с. – п. 2, 6–11
- Павленко В. І.* с.н.с. – п. 2, 6, 10, 11, висновки

С 83 Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін.; за ред. д.військ.н., проф. І.С. Руснака. К.: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

У монографії розглянуті теоретичні та практичні підходи щодо нового формату стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони України та військового управління силами оборони, окреслені певні шляхи визначення їх оптимальних моделей та конструкцій, наведені деякі погляди щодо впровадження ефективнішої стратегії протидії агресору в гібридній війні, особливо в умовах деокупації захоплених агресором територій України, низка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Видання розраховане на фахівців структурних підрозділів Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України та науковців вищих військово-навчальних закладів, які досліджують проблеми стратегічного керівництва і військового управління силами оборони, розвитку їх спроможностей для спільних дій у форматі деокупації та реінтеграції захоплених агресором територій України.

©Авторський колектив, 2018



Фролов Валерій Семенович

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, генерал-лейтенант у відставці, командувач Сухопутних військ ЗС України (2006–2007), провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняховського (ЦВСД) НУОУ)

Саганюк Федір Васильович

кандидат юридичних наук, доцент, полковник у відставці, старший радник юстиції ГУВП ГП України (1998–1999), провідний науковий співробітник ЦВСД



Пушняков Анатолій Савватійович

провідний науковий співробітник ЦВСД, генерал-лейтенант запасу, командувач Сухопутних військ Збройних Сил України (2014–2016)

Руснак Іван Степанович

доктор військових наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, генерал-полковник у відставці, перший заступник Міністра оборони України



Лобко Михайло Миколайович

кандидат військових наук, доцент, генерал-майор у відставці, начальник кафедри оперативного мистецтва НАОУ (1998–2005), провідний науковий співробітник ЦВСД

Павленко Віктор Іванович

старший науковий співробітник ЦВСД, полковник запасу, заступник директора ДВП та СП МО України (2007–2016), здобувач наукового ступеня кандидата військових наук



Устименко Олександр Володимирович

кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, полковник запасу, старший науковий співробітник ЦВСД, член вченої ради ГО “Академія національної безпеки”



ПЕРЕДМОВА

Війна, як визначено чинною Воєнною доктриною України, – один із видів воєнного конфлікту з двостороннім застосуванням воєнної сили.¹ Реально, – це масштабне протистояння з найбільшою інтенсивністю воєнних дій, неабиякою тривалістю та кількістю жертв і значних матеріальних збитків (голод, епідемії, неймовірні людські жертви та руйнування тощо). Як свідчать сучасні джерела інформації, втрати в європейських війнах (загиблі та померлі від ран і хвороб) становили: у XVII ст. – 3,3 млн осіб, у XVIII ст. – 5,4 млн, у XIX та на початку XX ст. (до Першої світової війни) – 5,7 млн осіб, у Першій світовій війні – понад 9 млн, у Другій світовій війні, включаючи загиблих у нацистських концтаборах, – понад 50 млн.²

За період російської гібридної агресії на Донбасі, за даними Генерального штабу Збройних Сил України, станом на 28 жовтня 2017 р. бойові втрати Збройних Сил України становлять 10710 військовослужбовців, з яких безповоротні – 2333, санітарні – 8377 (поранені та травмовані внаслідок бойових дій).³

¹ Воєнна доктрина України: затв. Указом Президента України від 24.09.2015 № 555/2015.

² Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.

³ Генеральний штаб ЗСУ / General Staff of the Armed Forces of Ukraine. URL: <https://ru.tsn.ua/ato/v-genshtabe-nazvali-kolichestvo-pogibshih-i-ranenyh-voennyh-na-donbasse-s-nachala-provedeniya-ato-1024615.html>.

За даними Моніторингової місії ООН з прав людини, з квітня 2014 р. на Донбасі нараховано 30211 вбитих та поранених військових і цивільних. Загиблих – 9940 осіб, з яких близько 2000 цивільних. Кількість переміщених звідти мешканців за три роки сягнуло 1720444 осіб, з яких діти – 178921. Більшість (1,49 млн.) – мешканці Донецької і Луганської областей. З Криму до інших регіонів за цей час переселилося 22989 осіб.⁴

Не менших втрат і жертв зазнав й агресор. За неповними даними російських правозахисників та волонтерів, станом на початок 2017 р. агресор втратив понад 3,2 тис. військових та їх найманців.

Росія, незважаючи на ці очевидні переконливі факти, повсюди заперечує свою причетність до агресії проти України, стверджуючи про якийсь ніби “внутрішньо український конфлікт” чи “громадянську війну”. Але наявні факти підтверджують, що у контексті конфлікту на Сході України про жодну громадянську війну не йдеться, про що наголосив у своєму інтерв’ю виданню “*Deutsche Welle*” досвідчений дипломат, спеціальний представник США з питань України Курт Волкер. “Безумовно, це не громадянська війна”, – заявив він після особистого відвідування східних районів України та неодноразових перемовин з цих питань із представником президента РФ. Він також дійшов висновку, що конфлікт на Сході України почався з гібридної війни, з дрібномасштабного вторгнення Росії в Україну. І поки Росія заперечує свою безпосередню участь у цьому конфлікті, ситуація не вирішиться.⁵

Водночас, пояснюючи, чому Росія не змогла досягти своїх цілей у конфлікті на Сході України, Волкер заявив, що РФ “сподівалася привести до влади більш дружній уряд у Києві, щоб утримати Україну у сфері свого впливу”, однак це спричинило протилежний ефект, призвело до застосування Росією збройної сили, вторгнення та нападу на територію України в Криму і східні області, до анексії Криму, засилання сюди озброєних груп та регулярних військових угруповань, що вчиняють масові терористичні акти тощо. А це за міжнародними нормами іменується саме як агресія.⁶

⁴ АТО в цифрах. URL: <https://ru.espreso.tv/article/2017/04/14/>

⁵ Спецтема. АТО на сході. URL: https://www.5.ua/polityka/volker-poiashnyv-chomu-viina-okhopyla-lyshe-odyn-rehion-ukrainy-163682.html?utm_campaign=redtram&utm_content=396581771&utm_source=redtram&utm_medium=redtram&utm_term=288728.

⁶ Резолюція XXIX сесії Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1974 № 3314. Ст. 1, 3.

На окупованій агресором території Донецької і Луганської областей вздовж державного кордону України та в Криму розгорнуто значне угруповання збройних сил Росії, яке з урахуванням кримського міжвидового об'єднання нараховує понад 60 тис. озброєних та спеціально вишколених військовослужбовців й інших найманців. За нашою інформацією, тільки на початку 2017 р. на Донбасі перебувало уже 5 тис. кадрових російських військовослужбовців і 35 тис. бойовиків.⁷

Російські окупанти озброєні тактичними ракетами “Точка”, новітніми танками, броньованими бойовими машинами, артилерійськими системами та реактивними системами залпового вогню. До того ж Росія регулярно підтримує бойові дії створених нею терористичних угруповань на Донбасі як особовим складом, так і надсучасним озброєнням і технікою, засобами розвідки і РЕБ, станціями контрбатареїної боротьби та БПЛА в ударному варіанті для знищення об'єктів у тактичній і оперативно-тактичній глибині наших військ. На Донбас РФ постачає вантажі військового призначення, продовжує незаконно перетинати державний кордон України залізничним транспортом (ешелонами) з колонами військової техніки безконтрольно, ніби “гуманітарними”.

За наявною інформацією, у цьому регіоні Росія скупчила близько 1 тис. різних артилерійських систем, понад 400 танків і 200 ракетних систем залпового вогню та понад 4200 регулярних військовиків, 40 тис. бойовиків. Крім того близько 23 тис. військових зосереджено в окупованому Криму.⁸

Основною причиною виникнення війн є прагнення політичних сил агресора використати збройну боротьбу для досягнення винятково власних амбіційних цілей. Наміри російських правителів тут очевидні. Вони ведуть відверту гібридну війну за лідерство у геополітичному просторі та за більш вагомий давно втрачений вплив на міжнародній арені. Своєю стратегічною метою вони ставлять повернення колишніх імперських територій будь-якими методами аж до прямої збройної агресії. Для цього Росія з 2014 р. доктринально проголосила про застосування своїх збройних сил та ядерної зброї навіть поза її межами.

⁷ Укр. правда. 2017. 4 липня.

⁸ Про кількість російського озброєння на Донбасі. URL:<https://ukr.lb.ua/news/2017/03/08/>

З виникненням у XIX ст. масових армій, а збройні сили РФ за чисельністю займають передове місце у світі, важливим інструментом мобілізації населення для війни стала манія зверхності правителів РФ та розпалювана ними ксенофобія. На цій основі ними та їх апологетами на усіх напрямках розпалюється національна, релігійна та соціальна ворожнеча. З другої половини XIX ст. зверхність та ксенофобія у РФ стала основним інструментом певних маніпуляцій масами як всередині своєї держави, так і за її межами, розпалювання ненависті до України і зрештою до гібридної війни та збройної агресії.

Аналіз причин розв'язаних РФ воєнних конфліктів проти Грузії та України підтверджує, що саме ця модель лежить в основі нинішньої воєнної політики Росії, яка створила і продовжує створювати нові виклики та загрози воєнного характеру не тільки для України, а й для усього цивілізованого світу.

Водночас сучасні дослідження доводять, що війни відбуваються лише тоді, коли до влади приходять лідери з ненормальним станом психіки та зневажливим ставленням до людських жертв і страждань. Серед таких називають Гітлера, Наполеона, Македонського і деяких нинішніх російських правителів, які очолювали свої держави саме в часи криз, коли їхнє населення шукало ватажка (кумира) з твердою волею й рукою, який, за їх надією, ніби здатний вирішити їхні життєві негаразди. Але це не відповідає навіть християнській заповіді.

Вкрай небезпечною нині визнана і так звана стратегія повернення агресором “руського міру”, яка занепокоїла навіть заступника Верховного головнокомандувача Об'єднаних збройних сил НАТО, британського генерала Едріана Бредшоу, який у своєму інтерв'ю *Financial Times* наголосив, що Росія залишиться загрозою доти, доки нинішній її президент буде при владі, й наслідки можуть бути катастрофічними, якщо Захід втратить узгодженість у відповіді “противнику, в руках якого всі важелі влади”.⁹

Тут потрібно визнати і те, що вкрай загрозливій військовій навалі РФ проти України, як вбачається, посприяла і відсутність *єдиного стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України*, відповідного вимогам воєнного мистецтва *військового*

⁹ НАТО і ЄС потрібна “велика стратегія”, щоб протистояти Путіну. URL:<https://tsn.ua/svit/nato-i-yes-potribna-velika-strategiya-schob-protistoyati-putinu-britanskiy-general-890723.html>

управління силами оборони та дієвої стратегії воєнної безпеки держави, узаконених належним чином, що, на наш погляд, і зараз ускладнює вирішення таких сучасних безпекових й оборонних протиріч, серед яких:

необхідність прийняття для нових безпекових умов обґрунтованих стратегічних рішень за недостатності належних наукових розробок та рекомендацій щодо переходу від АТО до нового формату протидії російській агресії;

потреба реформування не зовсім адекватної наявним воєнним загрозам та викликам традиційно сформованої системи оборони держави та стратегічного керівництва нею й військового управління силами оборони;

необхідність подальшого розвитку воєнної науки і воєнного мистецтва за відсутності сучасних теоретичних засад стримування й відбиття агресії в умовах гібридної війни РФ проти України;

потреба ґрунтового моделювання та планування в секторі безпеки і оборони України усіх процесів забезпечення оборони держави за відсутності необхідних теоретичних розробок та достатніх для їх впровадження законодавчих й інших нормативно-правових актів.

Як протистояти наявним викликам і загрозам?

На це актуальне питання деякі політики та й самі правителі держави-агресора як основний аргумент висувують тезу про якусь панацею переговорів з агресором, у тому числі з його найманцями. Мабуть, що тут також варто скористатися мудрою порадою відомого німецького політика Отто фон Бісмарка, який радив не надіятись на підписання єзуїтських угод з Росією, бо вони не варті навіть того паперу, на якому написані.¹⁰ Яскравим підтвердженням цієї мудрості є грубе порушення Росією підписаного нею 5 грудня 1994 р. Будапештського меморандуму про відмову України від ядерної зброї із зобов'язанням РФ “утримуватись від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, і що ніяка її зброя не буде використовуватися проти України” (додаток 1). Але тут знову сталося не так, як обіцялося РФ.

¹⁰ Мудре слово. Афоризми Бісмарка про Росію та руських. URL:<http://www.aforizmik.ru/rossia-i-russkie/bismark-o-rossii-i-russkih/>

Чинною Воєнною доктриною України (п. 21–22) визначено, що за наявних безпекових умов саме *захист і активна оборона* України від російського агресора залишається найбільш актуальною стратегією сьогодення на всіх напрямках і “фронтах” цієї нерівної боротьби за національні інтереси України (рис.1).



Рис. 1. Основні напрями гібридної агресії РФ проти України

Основним стратегічним напрямом державної політики України у цих умовах залишається забезпечення готовності сектору безпеки і оборони України, її економіки та суспільства до відбиття російської агресії¹¹, більш активної протидії агресору за всіма правилами воєнної науки і воєнного мистецтва, вдосконалення системи оборони держави, налаштування ефективнішого стратегічного керівництва

¹¹ Рішення РНБО України “Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності” від 28.08.14: введ. в дію Указом Президента України від 24.09.14 № 744/2014

сектором безпеки і оборони України та військового управління силами оборони на основі принципів і стандартів НАТО.

За таких консолідованих дій на окупованій та оновленій українській землі, як заповів великий український Кобзар, “врага не буде, супостата, а буде син і буде мати, і будуть люди на землі”.

Міністр оборони України

генерал армії України



Степан ПОЛТОРАК

Розділ І

ОСНОВИ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ ТА СТРАТЕГІЧНОГО КЕРІВНИЦТВА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

1. Онтологія гібридної війни та російської агресії

Розуміння нинішньої гібридної війни та російської збройної агресії проти України, їхньої сутності, цілей та намірів нинішніх правителів РФ дає змогу не тільки зрозуміти достеменні їх причини, а й здійснювати стратегічне моделювання ефективної їм протидії.

Військова агресія Російської Федерації проти України, анексія Криму та розв'язання нею братовбивчої війни на Сході України стали серйозним випробуванням українського народу, Збройних Сил України та інших складових сил оборони.

Уперше в ХХІ ст. Росія, будучи постійним членом Ради Безпеки ООН, учасником Будапештського меморандуму про гарантії безпеки від 5 грудня 1994 р., здійснила агресію проти України попри усі свої зобов'язання щодо підтримання миру і безпеки (*додаток 1*). Своїми агресивними загарбницькими вчинками вона зруйнувала існуючу Ялтинсько-Потсдамську систему міжнародних відносин, що утворилася в результаті переможного завершення Другої світової війни.

Історичний розвиток цивілізації дає усвідомлення взаємозалежності та взаємозв'язаності цих явищ і подій. Зокрема школа “політичного реалізму”, представниками якої були Г. Моргентау, В. Ослоп, У. Інтворт, А. Шлезінгер, розглядає війну як засіб боротьби за світову гегемонію, що саме вбачається і в сучасній гібридній агресії РФ проти України і не тільки.

Прибічники протилежної точки зору вважають війни неприпустимими і шукають шляхи для їх відвернення або, принаймні, обмеження. У соціально-політичних і воєнно-теоретичних працях таких мислителів, як П. Дюбуа, І. Подобрат, Я. Коменський, І. Бентам та ін. є чимало обґрунтувань природи, характеру, соціальної

сутності й ролі війни як соціально-політичного явища, про що йдеться і в працях нинішніх сучасників.¹²

Грунтуючись на діалектиці мислителів минулого, німецький військовий теоретик К. Клаузевіц (1770–1831) дійшов висновку, що війну не можна зрозуміти і у відриві від політики, тому що війна – це частина цілого, а цілим є політика; “війна є не тільки політичним актом, а й справжнім знаряддям політики, продовженням політичних відносин, здійсненням їх іншими засобами”.¹³

Досягнення військово-теоретичних шкіл минулого є науковою базою для теперішніх поколінь, на основі якої можливий новий підхід до вирішення проблем воєнної безпеки і оборони держави, пошуку ефективніших шляхів теоретичного і практичного їх розв’язання. Проте, як показує практика, розв’язати сучасні проблеми воєнної безпеки і оборони держави можливо лише на основі досягнень воєнної науки і воєнного мистецтва¹⁴. Це підтверджується і результатами протистояння російській гібридній агресії на Донбасі.

Наприкінці лютого 2014 р. керівництво України, приголомшене зухвалим обманом і несподіваним збройним нападом з боку східного сусіда, за відсутності боєздатного українського війська не змогло організувати належну йому відсіч, що призвело до захоплення російськими спецпідрозділами та їх приплічниками Криму, втрати контролю над деякими ділянками державного кордону України та проникнення терористичних полчищ й диверсійно-розвідувальних груп регулярних військових формувань РФ в Донецьку й Луганську області.

Онтологія¹⁵ та історична сутність, причини цих агресивних дій і вчинків східного сусіда України бачиться в наступному. Україна народилася у Світі доріг, розпочавшись як Київська Русь на перехресті великих торговельних шляхів, формуючись далі у світі фронтиту (межа двох територій) і Дикого Поля. Пізніше вона була

¹² В.Пекар. Сім рівнів війни: стратегічна рамка для України. URL:http://www.ji.lviv.ua/n80texts/Sim_rivniv_vijny.htm

¹³ Клаузевиц К. О войне: Пер. с нем. М.: Логос, Наука. 448 с.

¹⁴ *Воєнне мистецтво* – галузь воєнної науки. У широкому розумінні – це вміння творчо і майстерно керувати військами під час ведення бойових дій і операцій.

¹⁵ *Онтологія* – вчення про буття, розділ, у якому з’ясовуються проблеми існування, розвитку сутнісного, найважливішого. Зміст поняття “онтологія” складають основи, витоки, першоджерела, найзагальніші принципи тощо.

захоплена, поділена й оприбуткована двома великими імперіями. Однак духовно донині залишилася у Світі тодішніх доріг та намагається повернутися додому, вирватися з ланцюгів загарбників.

Московія, на відміну від України, народилася у Світі кордонів та меж, де завжди залишалася там. Спочатку на північних слов'янських землях з'явилися дві альтернативні моделі державності: ординська самодержавна Московія і Ганзейський вічовий Новгород. Перше, що зробила Московія, як тільки набралася сил, – знищила Новгород, вирізавши її жителів і спаливши місто. Україна протистояла Московії і це також мало не призвело до знищення української держави. Підступних ударів Росія тоді завдала не тільки під Крутами, а й по усій території та державності України, аж до геноциду. Очевидним виявились і її претензії на Крим, тоді як ще на початку XIX ст., а не в 1954 р., як заявляють російські правителі та їх апологети, Крим належав і належить саме Україні (*рис. 2, 3*).

Нині, за дослідженнями фахівців, у Криму та на Сході України, Росія намагається створити так званий керований хаос.¹⁶ Тут агресор, крім відвертої брехні, широко застосовує весь арсенал надсучасного озброєння та бойової техніки, нехтуючи усіма нормами і принципами міжнародного права. Цілями для ураження нерідко вибирає мирні об'єкти, міжнародні транзитні транспортні засоби тощо. Підтвердження тому є збитий 17 липня 2014 р. на Сході України російським ракетним комплексом “Бук” малайзійський “Боїнг”, нищівно знищені ключові об'єкти місцевої інфраструктури, хімічні та інші екологічно небезпечні та життєво необхідні тамтешньому населенню об'єкти. Масові затримання людей, залякування, насильство, терор, грабежі й розгули стають жорстокою реальністю.

Усе це і не тільки підтверджує реальні масштаби загрози з боку Росії, про що йдеться навіть в оприлюдненій у січні 2018 р. доповіді Конгресу США, у якій автори звинувачують Росію у здійсненні тривалого наступу на демократію в себе вдома і за кордоном та закликають до багатосторонньої стратегії протидії їй.¹⁷ Це потребує від України й інших зацікавлених держав світу більш консолідованих зусиль і активної протидії агресору на усіх наведених вище напрямках та за всіма міжнародними нормами й правилами воєнного мистецтва.

¹⁶ Бураков Ю.В. Теоретичні аспекти класифікації локальних війн та збройних конфліктів сучасності // Військово-науковий вісник. 2016. Вип. 25. С. 214-232.

¹⁷ Голос Америки. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/zahroza-rosiyi/4201720.html>

Мапа України, що представлена на Паризькій мирній конференції 1919 року.
(відповідно до умов Брестського мирного договору 1918 року).

Map of Ukraine from the Paris Peace Conference in 1919.
(according to the Treaty of Brest-Litovsk signed in 1918).



Public domain

Рис. 2. Межі України у 1919-1920рр.¹⁸



Рис. 3. Карта України у складі “Російського атласу”(видана в Москві)¹⁸

¹⁸ Вікіпедія. URL:<https://uk.wikipedia.org/wiki>

Як обґрунтовують історики, перемога Світу доріг у цьому протистоянні нині означає повернення України до рідного дому. А перемога Світу кордонів – повернення в далеке минуле.¹⁹

Однак, як показує досвід війн та воєнних конфліктів, продовження цієї виснажливої збройної боротьби потребує глибоких знань теорії воєнного мистецтва, врахування уроків воєнної історії та досвіду розв'язання воєнних конфліктів.²⁰

2. Система оборони держави та стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони

Оборона України, як визначено ст.1 Закону України “Про оборону України”, – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Основи цієї системи, її організації, забезпечення та керівництва, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій та посадових осіб, права й обов'язки громадян у сфері оборони визначені Конституцією України та іншими законодавчими й нормативно-правовими актами України. Так у ст. 17 Конституції України визначено, що “оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України”. А п. 17 ст. 106 Конституції України встановлено, що Президент України “є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави”, а п.19 цієї статті визначено, що він “приймає рішення на використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України”.

Серед інших основ оборони України Закон України “Про оборону України”(ст. 2) визначає, що оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної

¹⁹ В. Пекар. Сім рівнів війни: стратегічна рамка для України. URL: [http:// www.ji.lviv.ua/ n80texts/ Sim_rivniv_vijny.htm](http://www.ji.lviv.ua/n80texts/Sim_rivniv_vijny.htm)

²⁰ Філософія армії. URL: [http:// kursak.net/ filosofia-armii/](http://kursak.net/filosofia-armii/)

системи цивільного захисту, національної економіки до переведення у разі потреби з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони.

До загальнотеоретичних основ сектору безпеки і оборони України доречно зарахувати понятійно-категорійний апарат, який, на нашу думку й інших військових фахівців Міністерства оборони України, потребує суттєвого вдосконалення та законодавчого внормування.²¹ Зокрема, поняття “сектор безпеки і оборони”, як дослідили автори цього наукового видання та інші фахівці, використовується з початку 90-х р. XX ст., коли стало зрозумілим, що спектр загроз став зміщуватися від суто воєнних понять до таких, що мають невійськове забарвлення. Головною мотивацією для введення цих понять у наукову термінологію були рекомендації міжпарламентських органів Європи, міжнародних конференцій та семінарів²².

Воєнною доктриною України (п. 4) від 24.09.2015 сектор безпеки і оборони визначений як “охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України”. Дещо аналогічне визначення наведено у додатку 2 Глосарію, доданому до сучасного Стратегічного оборонного бюлетеня України 2016 р.

За відсутності остаточного законодавчого визначення цього ключового терміна, а відтак і єдиного керівництва ним, фахівці продовжують безперервно тлумачити його по-своєму. Так, у МО

²¹ Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика. Монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. К.: Академпрес, 2017. 182 с.; Семенченко А.І. Поняття “сектор безпеки” та “воєнна організація держави”: методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури та взаємозв’язків // Стратегічна панорама. 2007. № 3. С. 54–69.

²² Реформування сектору безпеки України: Матеріали міжнар. конф. (27–28 травня 2004 р.) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами / За заг. ред. С. Пирожкова, Ф. Флурі. К.: НІПМБ, DCAF. 318 с.; Шерр Д. Реформа сектора безпеки в Україні: західний погляд // Матеріали та документи міжнародного семінару. Дніпро, 2004. С. 28–32.

України нещодавно рекомендоване визначення цього терміна: “Сектор безпеки і оборони – охоплена єдиним керівництвом і координацією сукупність органів державної влади, Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, розвідувальних та правоохоронних органів, структур оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції і законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз”²³.

Слід зазначити, що в рекомендованому визначенні акцент зроблено саме на місці й ролі єдиного керівництва сектором безпеки і оборони. Разом з тим видно, у цих визначеннях є намагання окреслити певні структурні елементи (складові) сектору безпеки і оборони, тобто характерні його ознаки та відмінні риси від загального сектору національної безпеки і оборони держави.

Отже, доречно виходити із законодавчо визначеного функціонального призначення цих утворень (секторів), які наведені на рис.4.

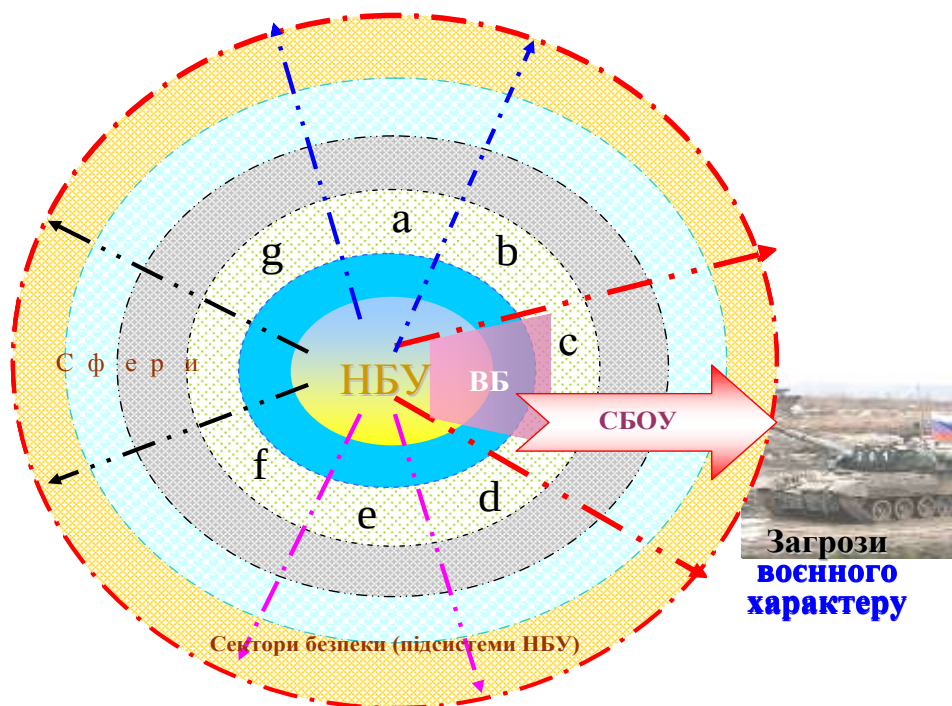


Рис. 4. Сектори системи національної безпеки України і оборони держави²⁴

²³ Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: затв. МО України 12.06.2017 р.

²⁴ На рис.4 буквами (a-f) зазначені **сектори** безпеки: державної, інформаційної, продовольчої, екологічної, ядерної, прикордонної, кібернетичної, сектор безпеки і оборони (СБОУ) тощо.

Аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів показує, що сектору безпеки і оборони притаманні певні характерні ознаки і складові:

об'єкт (предмет) сектора безпеки і оборони;
суб'єкти забезпечення воєнної безпеки і оборони;
сфери (межі) сектору безпеки і оборони;

загрози воєнного характеру – воєнна небезпека як суб'єктивна складова сектору безпеки і оборони.

Про це йдеться у окремій авторській монографії, у якій серед інших актуальних проблем досліджені теоретичні і практичні основи розвитку сектору безпеки і оборони України як однієї із ключових складових системи оборони держави.²⁵

Питання стратегічного керівництва національною безпекою і обороною держави, тобто визначеною законом системою оборони України, у тому числі сектором безпеки і оборони України та військового управління силами оборони, теоретично належать до державного управління.

Державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади.²⁶

Саме державне управління, як обґрунтовує Л. Коваль у своїй праці з адміністративного права України, є основним видом, який включає економічне, військове та політичне управління²⁷. Таким чином, з цих позицій на виконання згаданого вище закону для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує військово-адміністративний поділ території України, а для запобігання збройній агресії та збройному конфлікту, забезпечення національних інтересів і реалізації воєнної політики України бере участь у міжнародних системах безпеки та міжнародному співробітництві у сфері оборони.

²⁵ Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко, М. М. Лобко та ін. К.: Академпрес, 2017. 182 с. URL: [http:// www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/](http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/)

²⁶ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>

²⁷ Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій. К.: Основи. 1994. 154 с.

Статтею 4 Закону України “Про оборону України” встановлено, що “у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження”, тоді як у ст. 5 вказаного закону зазначено, що “Президент України здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції України. Для здійснення повноважень у сфері оборони, визначених Конституцією та законами України, Президент України видає укази і розпорядження. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази і директиви з питань оборони”.

Цим законом встановлено, що, визначаючи способи забезпечення власної безпеки у процесі підготовки держави до оборони та під час воєнних дій, Україна має додержуватися принципів і норм міжнародного права, ураховувати законні інтереси безпеки інших держав.

Цим законом визначені й основи підготовки держави до оборони та відсічі збройній агресії проти України. Зокрема, для підготовки держави до оборони потрібно забезпечити:

- прогнозування та оцінку воєнної небезпеки і воєнної загрози;

- здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, спрямованих на запобігання збройному конфлікту та відсіч збройній агресії;

- формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та воєнно-промислової політики держави;

- удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовку і підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування;

- розвиток воєнно-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки для виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах;

- Збройні Сили України, інші складові сил оборони та правоохоронні органи підготовленими кадрами, озброєнням,

військовою та іншою технікою, продовольством, речовим майном, іншими матеріальними та фінансовими ресурсами;

розвиток військово-технічного співробітництва з іншими державами для забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів озброєнням, військовою технікою і майном, які не виробляються в Україні;

підготовку національної економіки, території, органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого самоврядування, а також населення до дій в особливий період;

створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів;

охорону державного кордону України;

військово-патріотичне виховання громадян України, підготовку молоді до служби в Збройних Силах України, підвищення престижу військової служби;

розвиток воєнної науки, формування науково-технічного і технологічного набутку для створення високоефективних засобів збройної боротьби;

захист інформаційного простору України та її входження у світовий інформаційний простір, створення розвинутої інфраструктури в інформаційній сфері;

відкритий та демократичний цивільний контроль у сфері оборони в порядку, визначеному законодавством, та дотримання вимог щодо збереження державної таємниці;

інші заходи, що впливають на стан обороноздатності держави.

Для відсічі збройній агресії проти України закон визначає, що Президент України має прийняти рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подати його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження, а також внести до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни. Інші органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, мають вжити заходів для відсічі агресії. На підставі відповідного рішення Президента України Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії, чого не сталося щодо відбиття збройної агресії РФ проти України.

Слід зазначити, що згаданим законом чітко визначені й повноваження органів державної влади, тобто Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони України, Ставки Верховного Головнокомандувача у разі її створення, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, обов'язки посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони, що є актуальним і на цей час.

Зокрема, повноваженнями *Кабінету Міністрів України* у сфері оборони цим законом визначені:

забезпечення в межах його компетенції державного суверенітету України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері оборони держави;

визначення потреб в оборонних витратах, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах;

організація розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;

здійснення передбачених законодавством заходів щодо формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань;

здійснення загальнодержавних заходів щодо забезпечення живучості об'єктів національної економіки та державного управління у воєнний час;

забезпечення комплектування особовим складом Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів, здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою та проведенням призову громадян України на строкову військову службу;

здійснення згідно із законодавством України заходів щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави;

організація підготовки населення і території держави до оборони;

вирішення питань щодо врегулювання діяльності місцевих органів військового управління (військових комісаріатів), допризовної та призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, виконання військово-транспортного обов'язку;

встановлення відповідно до закону порядку і термінів повного відшкодування вартості об'єктів права приватної власності, що згідно із законом відчужувалися у зв'язку із здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;

утворення, реорганізація, ліквідація науково-дослідних установ Збройних Сил України, інших військових формувань і військових навчальних закладів та військових кафедр (відділень, факультетів) інших державних вищих навчальних закладів;

забезпечення реалізації права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних миротворчих операціях;

встановлення відповідно до закону порядку реалізації та утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них;

забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо цивільного захисту України, надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України та участі України в міжнародних миротворчих операціях;

контроль за виконанням законів у сфері оборони,

здійснення відповідно до законів інших заходів щодо забезпечення обороноздатності України, координування і контролю за їх виконанням та забезпеченням оборони України тощо.

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади має забезпечувати проведення в життя державної

політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань.

Для цього Міністерство оборони має:

брати участь у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва, підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпечувати їх виконання у Збройних Силах України, у встановленому порядку координувати діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

провадити розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах національної безпеки та оборони держави, брати участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, прогнозуванні, виявленні та визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці України;

забезпечувати належний рівень боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки Збройних Сил України;

брати участь у формуванні оборонного бюджету, звітувати перед Кабінетом Міністрів України про використання виділених коштів;

проводити державну військову кадрову політику, забезпечувати розвиток військової освіти і науки, зміцнення дисципліни, правопорядку та виховання особового складу;

брати участь у забезпеченні функціонування національної економіки та державного управління в особливий період, у плануванні мобілізаційної підготовки її галузей та контролі за підготовкою підприємств, установ та організацій усіх форм власності до виконання мобілізаційних завдань та за їх виконанням;

виступати, відповідно до визначених Генеральним штабом Збройних Сил України потреб, вимог та пріоритетів, замовником із державного оборонного замовлення на розроблення, виробництво, постачання, ремонт, знищення та утилізацію озброєння, військової техніки, військового майна і металобрухту, виконання робіт і надання послуг, а також на поставку матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву Збройних Сил України;

здійснювати управління переданим Міністерству оборони України військовим майном і майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

організовувати накопичення озброєння, військової техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві, а також створення резерву військовонавчених людських ресурсів;

забезпечувати комплектування Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів особовим складом, здійснювати разом з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування заходи щодо підготовки громадян до військової служби, їх призову на військову службу або прийняття на військову службу за контрактом, під час мобілізації, звільнення в запас військовослужбовців, які вислужили встановлені строки служби та у разі демобілізації, а також забезпечувати їх відповідні права і свободи;

вживати заходів, спрямованих на реалізацію членами сімей військовослужбовців та працівникам Збройних Сил України, особами, звільненими у запас або відставку, а також членами сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни), під час участі в міжнародних миротворчих операціях, своїх законних прав і свобод;

забезпечувати реалізацію заходів демократичного цивільного контролю за Збройними Силами України;

здійснювати в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями;

забезпечувати виконання рішень про участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях та надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, допуск та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

забезпечувати взаємовідносини Збройних Сил України з державними органами, громадськими організаціями та громадянами, реалізовувати інші повноваження, що випливають з цього та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України у сфері оборони.

Генеральний штаб Збройних Сил України цим самим законом визначений головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами у межах, визначених цим Законом, іншими законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Для цього Генеральний штаб повинен:

прогнозувати тенденції розвитку форм і способів воєнних дій та засобів збройної боротьби, брати участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, обґрунтовувати напрями розвитку Збройних Сил України;

здійснювати стратегічне планування застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів для оборони держави;

визначати потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, продовольстві, земельних і водних ділянках, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, контролювати повноту і якість їх отримання;

здійснювати керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, у межах, визначених відповідним законом;

брати участь у створенні та контролі за станом системи управління державою в особливий період;

доводити до Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, а в особливий період – і до міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, рад оборони директиви і накази Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з питань оборони, організовувати їх виконання і здійснювати контроль за їх реалізацією;

брати участь в організації та підготовці системи зв'язку, комунікацій і в цілому території держави до оборони;

брати участь у розробленні мобілізаційного плану держави, контролі стану мобілізаційної підготовки державних органів, органів

місцевого самоврядування, галузей економіки, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та виконання ними мобілізаційних завдань в особливий період;

організовувати стратегічне розгортання Збройних Сил України та інших військових формувань, взаємодію з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, радами оборони під час виконання завдань оборони держави;

брати участь в організації використання повітряного, водного та інформаційного просторів держави та здійснювати контроль за ними в особливий період;

здійснювати контроль за станом бойової та мобілізаційної готовності і боєздатності органів управління, з'єднань, частин, установ і організацій військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період та для виконання завдань територіальної оборони;

організовувати комплектування Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів військовослужбовцями, призов громадян на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, накопичення військовонавчених людських ресурсів;

проводити розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах підтримання у готовності і бойового застосування Збройних Сил України, для чого має мати у своєму складі відповідний структурний підрозділ;

організовувати підготовку Збройних Сил України до виконання покладених на них завдань, координувати і контролювати підготовку інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів до виконання завдань з оборони України;

організовувати використання національної системи зв'язку в інтересах оборони, здійснювати відповідно до закону управління та регулювання в сфері використання радіочастотного ресурсу, виділеного для цілей оборони;

організовувати застосування засобів державного розпізнавання у державних органах, Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, а також на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності;

планувати та здійснювати контроль за військовими перевезеннями всіх видів у державі в особливий період, а також перевезеннями, здійснюваними для Збройних Сил України у мирний час;

здійснювати в межах своєї компетенції міжнародне військове співробітництво із збройними силами інших держав, брати участь у міжнародному співробітництві за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, забезпечувати підготовку й участь миротворчого контингенту та миротворчого персоналу Збройних Сил України у міжнародних миротворчих операціях;

забезпечувати згідно з міжнародними договорами у галузі роззброєння та контролю над озброєннями інспекційну діяльність на території України та поза її межами, збирати, опрацьовувати інформацію відповідно до міжнародних договорів незалежно від підлеглості об'єктів інспектування;

реалізовувати інші повноваження, що випливають із законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

Аналогічним чином цим законом визначені функції та повноваження і завдання інших суб'єктів та громадян України щодо участі й забезпечення оборони держави.

Актуальним є й питання забезпечення потреб оборони держави та захисту її території від агресії. Для особливого періоду це врегульовано Законом України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію”. У цьому законі визначено, що загальне керівництво у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації держави здійснюється Президентом України, а організаційне керівництво мобілізаційною підготовкою і мобілізацією – Кабінетом Міністрів України.

Безпосереднє керівництво реалізацією заходів мобілізаційної підготовки і мобілізації мають здійснювати центральні органи виконавчої влади, інші державні органи та їх керівники, а в Збройних Силах України та інших військових формуваннях – головні (центральні) органи військового управління.

Суб'єктами системи державного управління національною безпекою і обороною держави, а відтак сектором безпеки і оборони України, як досліджено відомим фахівцем – доктором наук з державного управління професором Г. П. Ситником, є органи державного управління, органи місцевого самоврядування, державні

інститути, посадові особи, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана із забезпеченням національної безпеки,²⁸ а саме Президент України, Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; вище керівництво Збройних Сил України, спеціальних служб, інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства.

Характерною ознакою управлінських рішень, що приймають зазначені суб'єкти державного управління, на думку цього автора, є *нормативність*. Рішення вноормовуються юридичними актами, які регламентують управлінську діяльність (вертикаль) і визначають механізми правового її здійснення.

Військова складова державного управління належить до військової адміністрації (військово-адміністративного права), військового законодавства і права та військової науки. Такого погляду дотримується автор фахового підручника – В. М. Корякін.²⁹

Військова адміністрація як наука, за В. Корякіним, вивчає організаційну діяльність держави щодо будівництва збройних сил та правове регулювання відносин, пов'язаних з ними, їх управлінням, комплектуванням, військовою службою, організацією матеріально-технічного забезпечення, мобілізацією, демобілізацією тощо.

Згідно з відомим словником С. І. Ожегова, під поняттям “адміністрація”, тобто “керівництвом”, “управлінням”, розуміють державні органи, що здійснюють таке управління, управлінський персонал тощо, що *військова адміністрація* як складова загальнодержавної адміністрації може мати такі значення:

система військово-адміністративних органів, апарат військового управління;

військове управління територій у період воєнного стану, захоплених у ході воєнних дій чи окупованих противником;

організаційна діяльність щодо розбудови збройних сил;

²⁸ Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2011. 730 с.

²⁹ Корякин В. М. Военная администрация: учебник. М.: 2015. Вып.141. 416с.

наукова та навчальна дисципліна, що вивчає організацію та організаційно-правові питання діяльності збройних сил.³⁰

Під військовою адміністрацією, як однією із складових частин загальнодержавної адміністрації, тобто як “керівництво”, “військове управління”, розуміють діяльність державних органів влади та управління, спрямовану на здійснення одного із найважливіших завдань – створення, організацію та утримання війська.³¹

Аналіз чинного законодавства та досвід проведення АТО показує, що наявна *система стратегічного керівництва обороною* держави, як і сектором безпеки і оборони України та силами оборони в цілому не зовсім упорядковані. Тим паче, що вони не відповідають й сучасним вимогам і стандартам НАТО (рис. 5, 6).

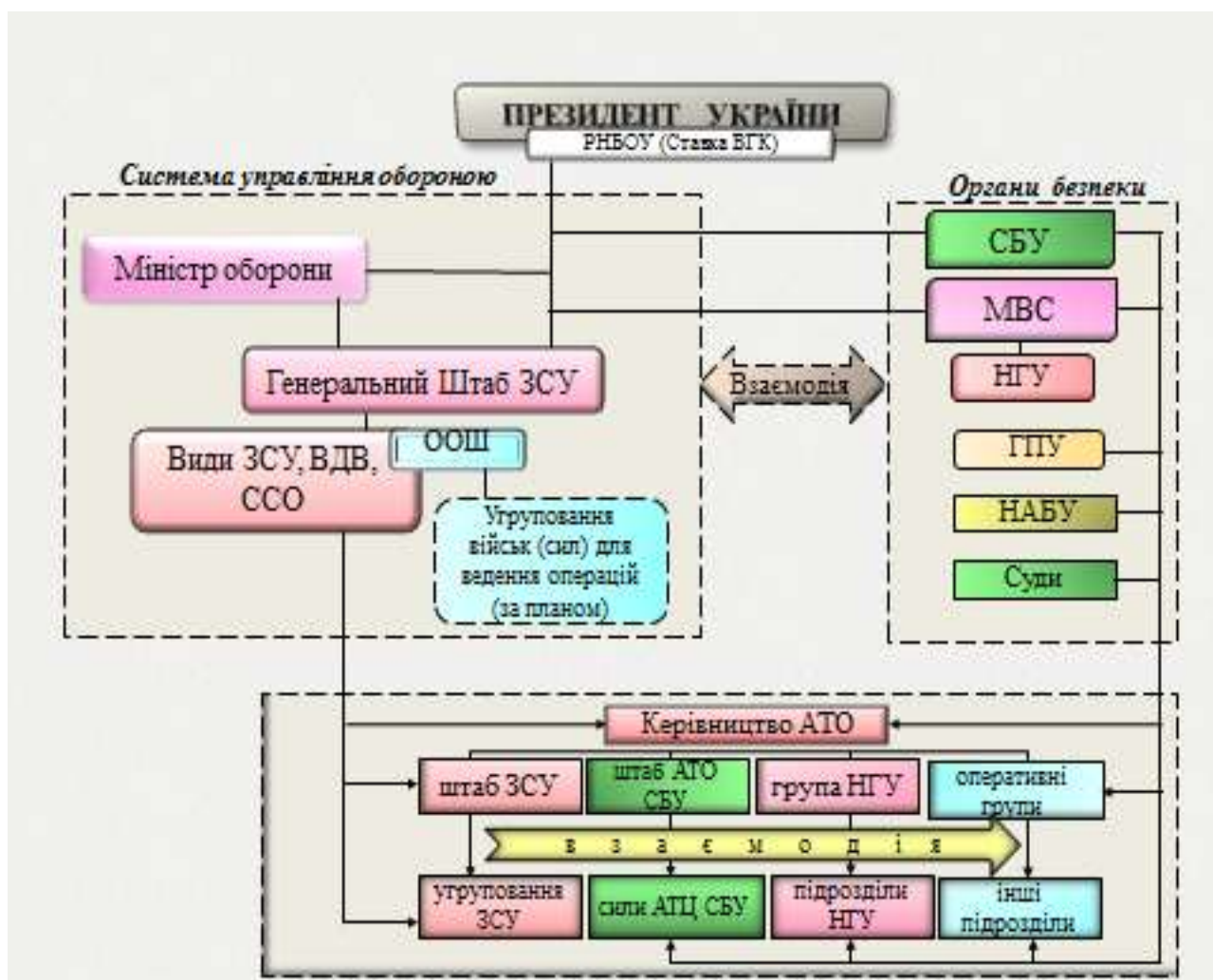


Рис. 5. Система стратегічного керівництва оборони України

³⁰ Военно-юридический словарь. М., 2008. С.70

³¹ Военная энциклопедия: в 18 т. 1911–1915 pp. URL: <http://slovari.yandex.ru/>

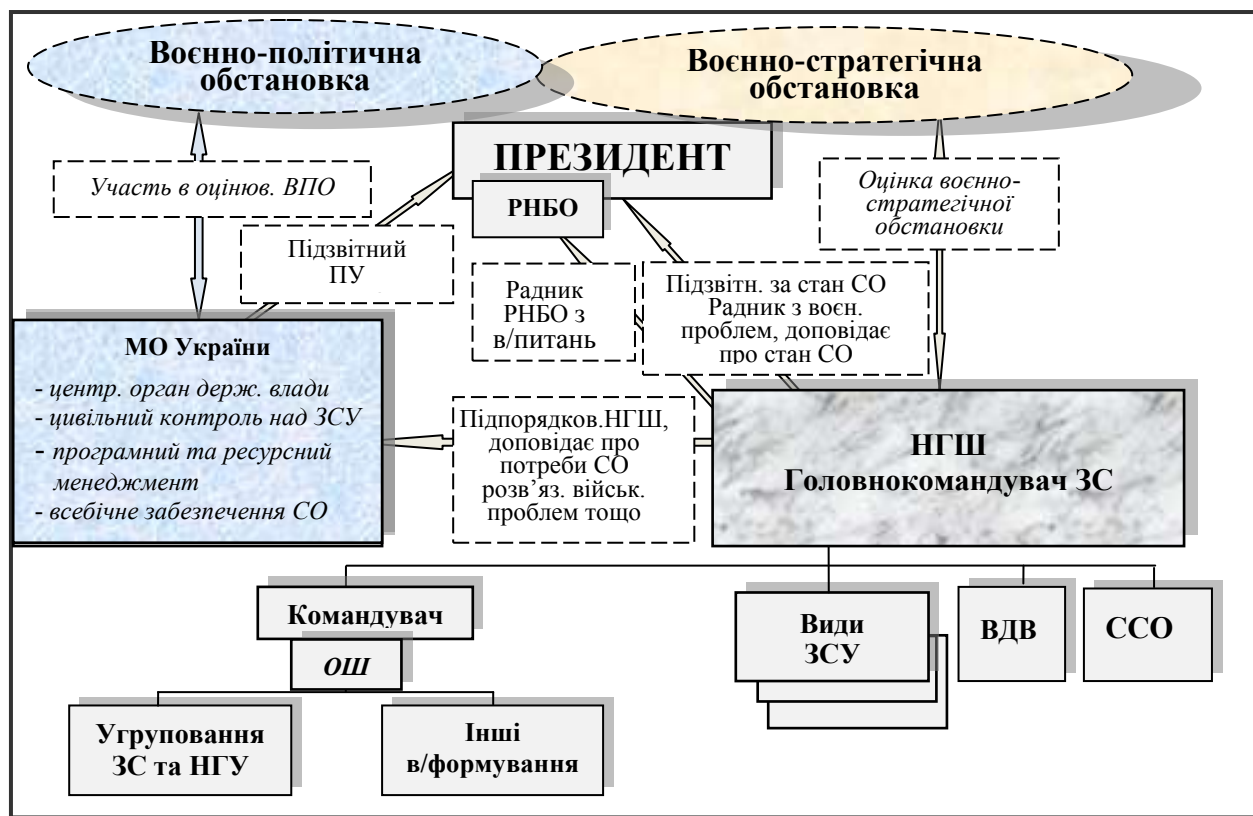


Рис. 6. Система військового управління силами оборони

Якщо розглядати основи стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України, варто проаналізувати поняття, яке наведене у чинній Воєнній доктрині України 2015 р. У ній сектор безпеки і оборони визначено як “охоплену єдиним керівництвом сукупність” органів державної влади, ЗС України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Отже, саме *єдине керівництво* має бути ключовою складовою системи оборони держави та сектору безпеки і оборони, що обґрунтовує у своїх наукових працях і колишній міністр оборони України генерал-армії України О. Кузьмук (1996–2001, 2004–2005).³²

³² Кузьмук О. І. Воєнна організація України у світлі поглядів на сектор безпеки і оборони держави (2004–2010 pp.). URL: <http://www.asv.gov.ua/content/nauka/editions/19/201319/91-114.pdf>.

Вітчизняні вчені академік В. П. Горбулін та професор О. В. Литвиненко обґрунтовують зазначену систему лише у складі двох ланок: *стратегічного управління* та *виконавчої*.³³ До *стратегічного управління* дослідники зараховують Президента України, Верховну Раду; Раду національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України, а до *виконавчої ланки* – Службу безпеки України, розвідувальні органи; поліцію (міліцейські підрозділи МВС України); жандармерію – Внутрішні війська МВС України; управління державної охорони України; Державну прикордонну службу України та сили оборони: ЗС України, Державну спеціальну службу транспорту, воєнізовані підрозділи МНС; Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України та Державний департамент з питань виконання покарань.

Узагальнюючи наведені в літературі погляди й ураховуючи сучасні концептуальні підходи щодо вирішення зазначеного питання, у складі сектору безпеки і оборони України, на нашу думку, доцільно законодавчо визначити таку основну підсистему як “*стратегічне керівництво сектору безпеки і оборони*”, яке, як окреслено у пунктах 2.4–2.15 Стратегічного оборонного бюлетеня України 2016 р., мають здійснювати:

Президент України як Верховний Головнокомандувач, уповноважений Конституцією та Законами України. Стратегічне керівництво силами оборони він має здійснювати через Раду національної безпеки і оборони України та Міністра оборони України, який є членом Ради національної безпеки і оборони України;

Рада національної безпеки і оборони України, яка відповідає за координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони;

Кабінет Міністрів України, який забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України. Кабмін реалізує заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, боєздатності та оснащення Збройних Сил України й інших складових сил оборони, має визначати відповідальний центральний

³³ Горбулін В.П., Литвиненко О.В. Сектор безпеки: стан і напрями реформування // День. 2009. 22 грудня.

орган виконавчої влади за формування та забезпечення реалізації державної воєнно-промислової політики, а також здійснювати загальне керівництво процесом оборонного огляду та оглядів системи мобілізаційної підготовки і мобілізації в Україні, а також оборонно-промислового комплексу;

Міністр оборони України, який має підпорядковуватися Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України і бути підзвітним Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України. Міністр оборони є членом Ради національної безпеки і оборони України, очолює Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України.

Згідно з положеннями, визначеними у додатку до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, саме Міністр оборони України разом зі Збройними Силами України визначені головними відповідальними в секторі безпеки і оборони України за планування, реагування та застосування сил і засобів за призначенням для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Однак це надважливе концептуальне положення не узаконено належним чином, наприклад в Законі України “Про сектор безпеки і оборони України”, який на виконання постанови Верховної Ради ще від 5 липня 2012 року № 5 належить розробити й прийняти, особливо в сучасних безпекових умовах, або в інших законодавчих чи нормативно-правових актах України щодо забезпечення оборони держави та захисту її територіальної цілісності.

Цікавим з цих питань є досвід держав – членів НАТО. Наприклад у Республіці Польща (РП) система керівництва та управління обороною поєднує в собі підсистеми управління законодавчих, виконавчих та суто військових структур. Президент РП та Рада Міністрів РП як органи виконавчої влади є головними органами керівництва обороною країни, які виконують свої завдання відповідно до Конституції та законодавства РП (рис. 7).

Президент РП здійснює загальне керівництво усіма державними структурами в галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки країни і є Верховним Головнокомандувачем ЗС РП.



Рис. 7. Система керівництва обороною Республіки Польща

Міністр національної оборони РП реалізує повноваження Президента РП у сфері керівництва ЗС РП у мирний час, здійснює керівництво діяльністю Міністерства національної оборони та ЗС РП безпосередньо та через заступників Міністерства національної оборони, начальника Генерального штабу РП, генерального командувача видів ЗС й оперативного командувача видів ЗС.

Міністерство національної оборони РП є найвищим державним органом РП у сфері оборони, який керує діяльністю ЗС РП, готує проекти, які стосуються організації оборони держави.

Проте потрібно враховувати і те, що РП, будучи членом НАТО, має можливість зосереджуватися на розвитку лише окремих спроможностей військ (сил) відповідно до планів НАТО.

Україна не є членом НАТО і за нинішніх умов протидії збройній агресії Росії вимушена розвивати усі спроможності сил оборони, які необхідні для оборони держави та відновлення її територіальної цілісності.

Функціональна відповідальність МО та ЗС України й інших складових сектору безпеки і оборони за організацію планування, реагування на загрози та застосування усіх цих сил і засобів під час виконання завдань щодо оборони України у кризових ситуаціях зараз визначена у додатку до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України і покладена на МО та ЗС України.³⁴ Щоправда, це концептуальне положення ще не узаконено відповідним чином і не стало цілковитою реальністю на практиці. Однак зазначений формат розподілу функцій і завдань має стати протипагою сучасним викликам і загрозам, що потребує “підняти” його на рівень загальнодержавних (національних) завдань. Аналогічний рівень планування та управління військами (*strategic generic tasks list*) передбачений в НАТО. У перспективі система керівництва силами оборони України має відповідати принципам і стандартам, прийнятим у державах – членах НАТО.

³⁴ Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України: затв. Указом Президента України від 14.03.16 №92/2016 (додаток).

3. Основи стратегії протидії агресору

Грунтуючись на історичному досвіді воєнної науки та воєнного мистецтва, управлінську діяльність силами оборони в сучасних безпекових умовах, на наш погляд, доцільно зосередити на чотирьох основних напрямках (рис. 8).

Напрямок перший (політико-дипломатичний) – відносно мирний. Активне відстоювання економічних, енергетичних, ринкових, транспортних та інших національних інтересів у геоекономічному просторі в рамках міжнародного права, двосторонніх та багатосторонніх договорів тощо політико-дипломатичними, юридичними, зокрема й судовими, та іншими несиловими методами, активна участь у міжнародних правових, торговельних, фінансових та інших організаціях. Цей шлях залишається найбільш цивілізованим і перспективним у протистоянні агресору.

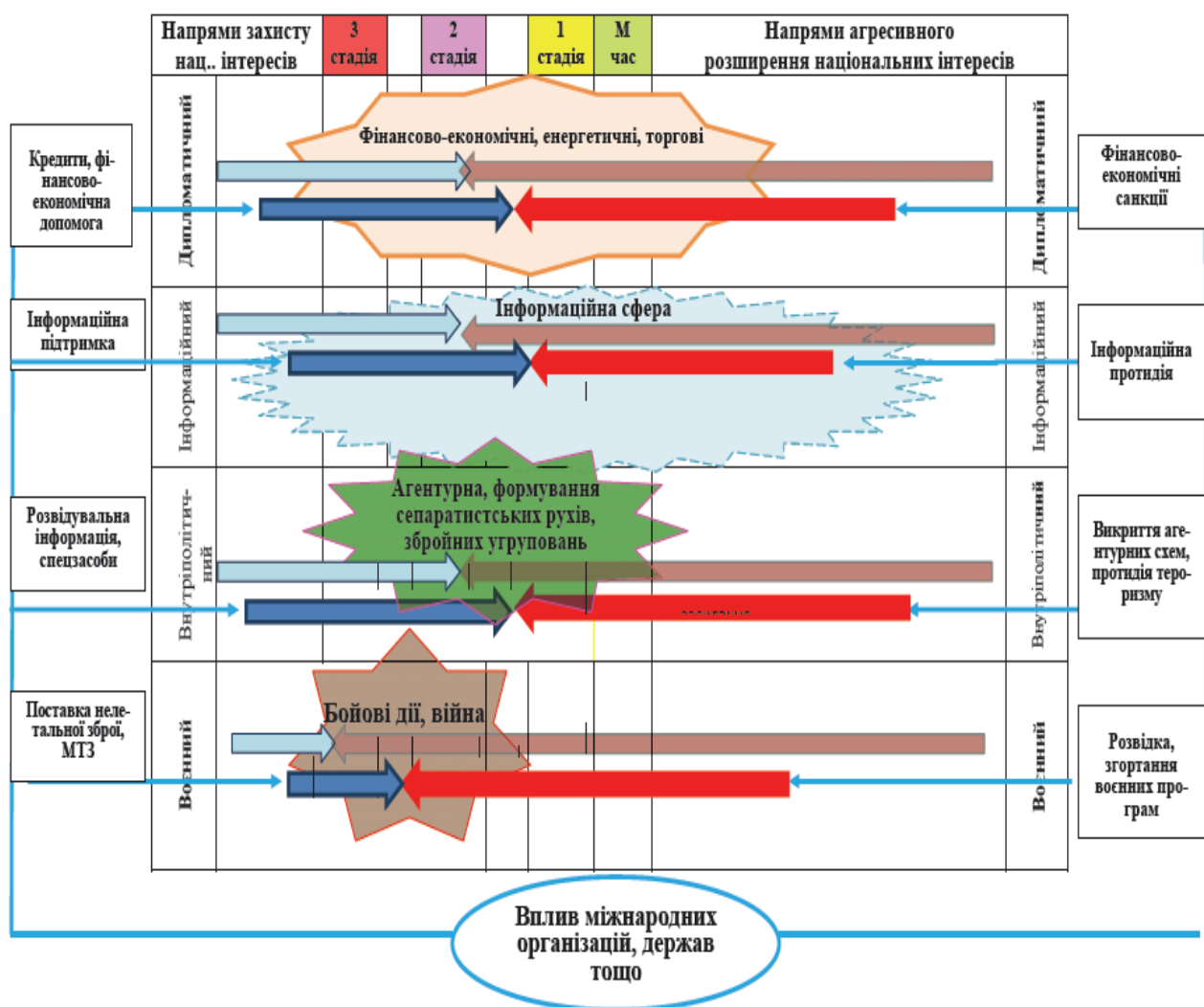


Рис. 8. Основні напрями протидії агресору

Історичний досвід підтверджує, що тільки за умов мирного вирішення міжнародних спорів досягається баланс національних інтересів сторін, що приводить до їх мирного співіснування, і навпаки.

При цьому потрібно враховувати те, що держава-агресор, окрім відвертої брехні, активно застосовує весь арсенал та комплекс “асиметричних” засобів для дестабілізації внутріполітичної ситуації в Україні і на міжнародній арені.

Для цього агресор організує та підтримує різні розвідувально-диверсійні мережі, дискредитує керівників чинної влади, підтримує антидержавні сили та рухи тощо.

Про це, зокрема, йдеться у авторитетному виданні “*The Washington Post*” від 26 декабля 2017 р.³⁵

Одним із основних завдань стратегічного керівництва України на цьому напрямі протидії агресору має бути своєчасне виявлення намірів агресора та його втручання у внутрішні справи держави, нейтралізація цих намірів та недопущення дестабілізації внутрішньополітичної ситуації.

Напрямок другий (інформаційний) – посилення боротьби та відстоювання національних інтересів в інформаційному просторі для мобілізації прибічників, “демобілізації” противників та нейтралізації опонентів і тих, хто намагається прямо чи опосередковано сприяти інформаційній агресії противника. Засоби масової інформації потрібно активніше використовувати для посилення інформаційного впливу як на світогляд населення держави-агресора та його поплічників, так і на світову спільноту на геополітичному просторі. Інформаційна сфера при цьому має стати одним із основних майданчиків протидії агресору.

Напрямок третій (внутріполітичний) – посилення внутрішньої безпеки держави, основою якої є:

боротьба із втручаннями спецслужб агресора у внутрішні справи України;

протидія тероризму, бандитизму, сепаратизму;

боротьба зі шпигунством та іноземними розвідками;

³⁵ The Washington Post. 2017. 26.12. URL: <https://meduza.io/feature/2017/12/26/the-washington-post-utverzhaet-chto-operativniki-gru-provodili-spetsoperatsiyu-v-sotssetyah-vo-vremya-zahvata-parlamenta-kryma>.

моніторинг та сприяння стабільності міжнаціональних, міжконфесійних, міжетнічних та інших національних стосунків тощо. При цьому потрібно враховувати, що держава-агресор, окрім відвертої брехні, активно застосовує весь арсенал “асиметричних” засобів для дестабілізації внутріполітичної ситуації в Україні та на міжнародній арені.

Напрямок четвертий (воєнний) – відбиття воєнної агресії, відновлення та надійний захист територіальної цілісності держави. Гіркий досвід показує, що однією із основних умов вторгнення збройних угруповань російського агресора на територію України була підтримка намірів агресора певною частиною підготовленого заздалегідь його спецслужбами та найманцями місцевого населення Криму і Донбасу. Відсутність такої підтримки унеможливила би “оформлення” окупації чи анексії цих територій з погляду на міжнародне право, виключила б можливість створення певних органів місцевого самоврядування в інтересах агресора, а зараз потребує від нього надзвичайних сил, заходів і коштів для підтримання бажаного ним правопорядку на цих окупованих територіях та для боротьби з “небажаними” тощо.

Своєчасне втручання у протиборство України з агресором та санкції завадили розповзання збройного конфлікту на інші території, і спонукає певною мірою агресора до завершення цього конфлікту на дипломатичному рівні.

Однак, як переконував професор Чиказького університету Г. Моргентау, ще на початку ХХ ст. зацікавленість міжнародних організацій або держав у підтримці жертв воєнних конфліктів активно виявляється лише до негативного впливу на їх національні інтереси. Отже, допомога міжнародної спільноти Україні та санкції проти Росії у перспективі можуть бути зменшені.

Альтернативні варіанти й підходи

Деякі політики основним напрямом досягнення миру на Донбасі вважають тезу ведення переговорів, зокрема з Росією та з російськими тамтешніми найманцями, що здебільшого виявляється утопією, до якої підштовхує сам агресор. На наше переконання, переговори із російськими бойовиками можна вести лише в напрямі мінських домовленостей про припинення ними бойових дій, звільнення заручників та складання зброї. Однак тут також варто згадати наведені вище мудрі поради відомого німецького політика Отто фон Бісмарка, який переконував, що з руськими варто або грати

чесно, або взагалі не грати і ніколи не воювати, бо на кожну вашу військову хитрість вони дадуть відповідь непередбачуваною дурістю³⁶. Це урок істини, який знаходить своє відлуння у сьогоденній агресії РФ проти України і не тільки.

Зараз в Україні подекуди лунають заклики щодо введення на її території чи на Донбасі “особливого режиму воєнного стану”. Вважаємо, що це відчайдушні, але не до кінця обдумані кроки. Тут треба зважити на те, що цією непростою правовою процедурою, як за наслідками, так і за порядком її реалізації, навіть за бажанням чисельних прихильників цього заходу, не завжди може скористатися українська влада.

По-перше, законодавством України визначено два неоднозначні рішення для таких ситуацій: оголошення “*стану війни*” або введення “*режиму воєнного стану*”. Стан війни в Україні згідно зі ст. 106 Конституції України може наступати після оголошення такого стану Верховною Радою за поданням Президента України. Але оголошення війни – це складна юридична та дипломатична процедура, яка полягає в офіційному, в установленому порядку повідомленні держави-агресора про припинення з нею миру та перехід до стану війни. Про стан війни необхідно одразу повідомити нейтральні держави.

По-друге, оголошення війни, навіть якщо воно не супроводжується власними воєнними діями, означає початок стану війни і має певні правові наслідки та негативи для обох сторін, зокрема:

припиняються дипломатичні і консульські зносини між державами, відкликається персонал посольств і консульств;

припиняється чинність укладених договорів (про ненапад, нейтралітет, про воєнний союз, економічні та культурні угоди між воюючими державами). Деякі багатосторонні договори припиняють свою дію у відносинах між державами, які беруть участь у війні;

починають діяти міжнародні норми, прийняті спеціально для періоду збройного конфлікту (союзні договори та про взаємну і військову допомогу, договори стосовно правил ведення війни, причому останні не можуть бути денонсовані, тощо);

³⁶ Мудре слово. Афоризми Бісмарка про Росію. URL: [http:// www.aforizmik.ru/ rossia-i-russkie/bismark-o-rossii-i-russkih/](http://www.aforizmik.ru/rossia-i-russkie/bismark-o-rossii-i-russkih/)

майно, що є власністю ворожої держави (за винятком майна дипломатичних представництв і консульських установ), підлягає конфіскації;

торгові судна воюючих сторін, що знаходилися до початку війни у ворожих портах, повинні залишити порт противника, для чого встановлюється певний термін для вільного їх виходу, після закінчення якого такі судна підлягають реквізиції і затриманню до закінчення війни незалежно від їхньої належності; військові кораблі підлягають обов'язковій реквізиції;

до громадян агресора може застосовуватися спеціальний режим – їх право на вибір місця проживання обмежується; вони можуть бути інтерновані або примусово поселені у визначеному місці тощо.

По-третє, “стан війни” аж ніяк не можна плутати з “воєнним станом”, тобто особливим правовим режимом. Такий режим може бути введений в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, визначеному п. 19 ст. 92 Конституції України та відповідним Законом України (рис. 9).

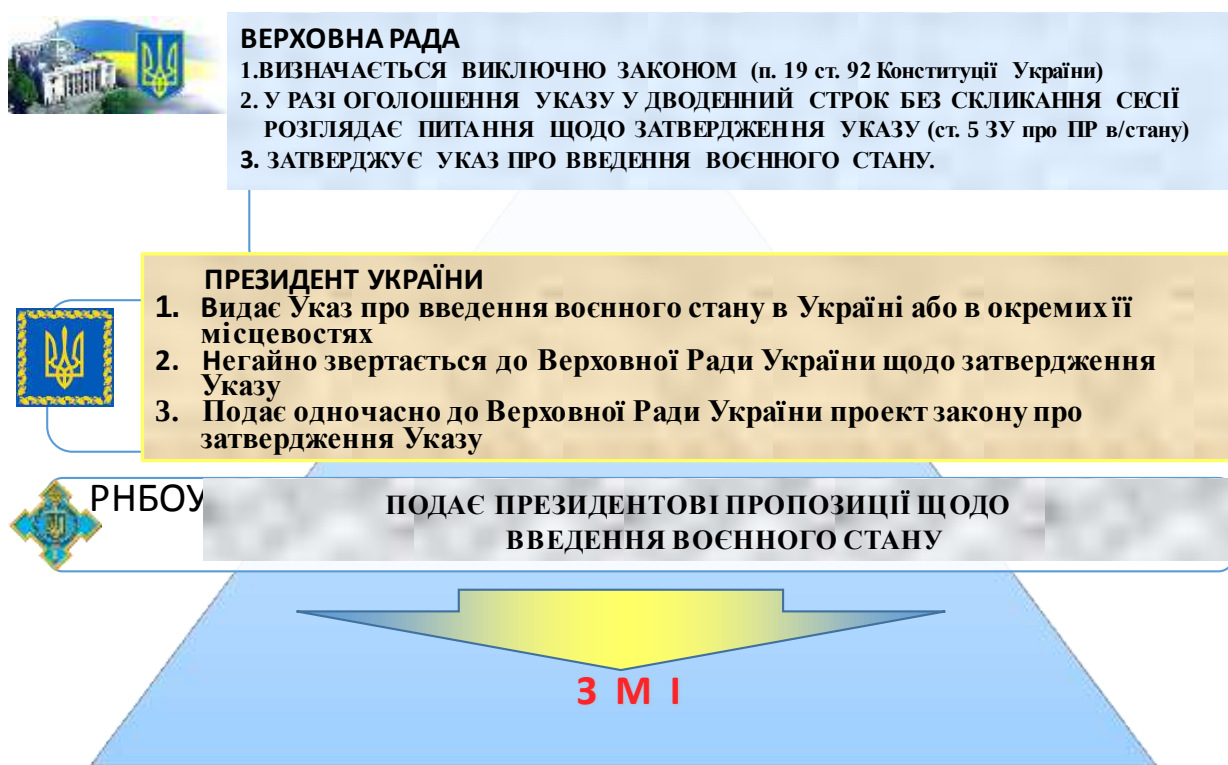


Рис. 9. Порядок введення воєнного стану

Визначений законом “особливий режим воєнного стану” може бути введений у разі:

а) збройної агресії чи загрози нападу;

б) небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Особливий правовий режим передбачає:

1) надання органам державної влади та місцевого самоврядування, військовому командуванню, військовим адміністраціям повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії, забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки незалежності України, її територіальній цілісності.

2) тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини (громадянина) та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

3) здійснення особливих заходів правового режиму:

посиленої охорони важливих об'єктів держави;

запровадження трудової повинності для працездатних осіб;

використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони;

примусового відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств;

встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також обмеження руху транспортних засобів;

встановлення військово-квартирної повинності для розквартирування військовослужбовців тощо.

Усього законом передбачено 24 особливі заходи для забезпечення правового режиму воєнного стану.

По-четверте, в умовах режиму воєнного стану заборонено:

змінювати Конституції України та Конституції АР Крим;

проводити вибори Президента України та до Верховної Ради України, Верховної Ради АР Крим і органів місцевого самоврядування;

проводити всеукраїнські та місцеві референдуми;

проводити страйки, масові зібрання та акції.

Відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення режиму воєнного стану необхідно негайно повідомити через Генерального секретаря ООН держави, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого

рішення із зазначенням дати припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених зазначеним пактом.

Це унеможливило б державі та суспільству, тим більше в умовах гібридної агресії, певним чином нормально розвиватися та забезпечувати адекватний спротив знахабнілому агресору.

Отже, за наявних безпекових умов саме захист і активна оборона України від російського агресора залишається найактуальнішою стратегією сьогодення. Саме про такий формат стратегії йдеться у Воєнній доктрині України (п. 20 –23).

Протидія державі-агресору нині не може обмежуватися лише окремими військовими, економічними, інформаційними, внутрішньо-політичними чи іншими заходами. Вагоме протиборство тут може бути досягнуто лише за умови консолідованого застосування до агресора рішучих та адекватних дій і заходів з боку усіх наявних сил та засобів на усіх стратегічних напрямках і “фронтах” цієї нерівної боротьби за національні інтереси України.

Засоби масової інформації слід активніше використовувати для посилення інформаційного впливу як на світогляд населення держави-агресора та його поплічників, так і на світову спільноту геополітичного простору. Інформаційна сфера при цьому стає одним з основних майданчиків протидії агресору.

Загострення боротьби за розширення національних інтересів та за лідерство у геополітичному просторі, намагання агресора відновити втрачений вплив на міжнародній арені тощо потребує суттєвих реформ і більш тісної консолідації дій міжнародних організацій, у першу чергу ООН та Ради Безпеки ООН, МВФ, ВТО, особливо в плані посилення відповідальності агресора за порушення норм міжнародного права, навіть нехтування ними, та невиконання взятих на себе міжнародних зобов'язань.

4. Поняття та функції стратегічного керівництва і військового управління

Стратегічне керівництво і військове управління – військово-теоретична проблема, яка в секторі безпеки і оборони України в нинішніх умовах має вирішуватись на основі відповідних законодавчих та нормативно-правових актів та чітких визначень і понять з урахуванням надбань воєнної науки та воєнного мистецтва. У цьому контексті, як ще в давнину переконував відомий

французький філософ Рене Декарт, визначення значення слів може позбавити людство від половини помилок.³⁷

У сучасних військово-наукових працях стверджується, що формування єдиних поглядів стосовно понятійно-категорійного апарату – це одна з найбільш значущих проблем воєнної історії і теорії, бо давно відомо, що неможлива точність у міркуваннях, якщо спочатку вона не введена у визначення.³⁸

Розглядаючи шляхи розбудови нового формату стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України, його функціональне призначення для сучасних безпекових умов, на думку колишнього командувача Сухопутних військ Збройних Сил України генерал-лейтенанта В.С. Фролова, необхідно у першу чергу визначити та розмежувати поняття “стратегічне керівництво” зазначеним сектором та “стратегічне військове управління силами оборони”.³⁹ Ці поняття ще недостатньо досліджені в науковому плані й законодавчо не визначені. Тут поки що панує царина хаосу. У законодавстві стосовно деяких складових сил оборони можна зустріти такі словосполучення як “військово-політичне керівництво”, “адміністративне керівництво”, “безпосереднє військове керівництво”, які визначаються як діяльність, що спрямована на забезпечення реалізації державної політики у певній сфері, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів їх розвитку тощо.⁴⁰

До речі, розбудова Збройних Сил оновленої України почалася саме з наказу МО України про організацію безпосереднього управління військами, який, на наш погляд, так і не був у повному обсязі виконаний, особливо стосовно Чорноморського флоту (рис.10).

Поняттям “військове командування” у ст. 1 чинного Закону України “Про оборону України” охоплені певні органи військового управління, зокрема Генеральний штаб ЗС України, Об’єднаний оперативний штаб ЗС України, командування видів ЗС України, командування Сил спеціальних операцій ЗС України, командування Високомобільних десантних військ ЗС України, управління оперативних командувань, командування з’єднань, військових частин

³⁷ Военная мысль. 1995. № 5. С. 57.

³⁸ Грачев Н. Н. Абракадабра “Защищенной защиты” // Независимое военное обозрение. 2003. №11.

³⁹ Фролов В. С., Саганюк Ф. В., Лобко М. М. Деякі підходи щодо стратегії протистояння та протидії агресору // Зб. наукових праць ЦВСД НУОУ. 2017. № 1. С. 5-11.

⁴⁰ Закон України “Про Національну гвардію України” від 13.03.1914 № 876-VII.

ЗС України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

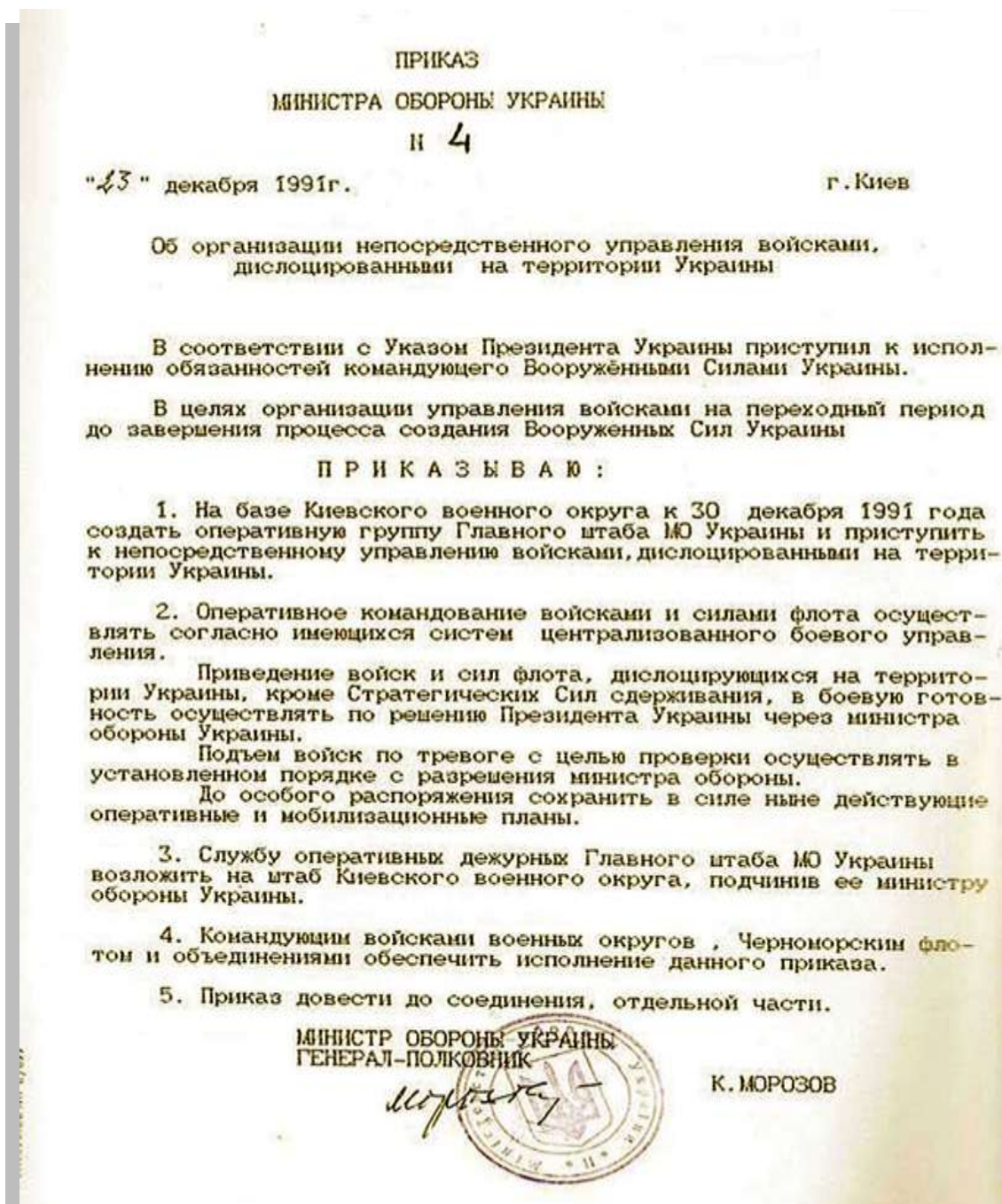


Рис.10. Наказ МО України про організацію безпосереднього управління військами.

Щоправда, в інших законах України, наприклад “Про правовий режим воєнного стану” та “Про правовий режим надзвичайного стану”, зазначено, що термін “військове командування” вживається у значенні, наведеному залежно від правового режиму.

Поряд із зазначеними визначеннями застосовано й термін “органи військового управління”. Наведено перелік цих органів: Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб ЗС України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у ЗС України та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, у межах їх компетенції, військами (силами), з’єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов’язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.⁴¹

Такий само перелік органів військового управління зараз наведений і в додатку 2 до Стратегічного оборонного бюлетеня України 2015 р. Але, незважаючи на це законодавче визначення, зокрема у деяких відомчих документах з оборонного планування на основі спроможностей рекомендується виокремлювати з поміж цих органів “вище керівництво”⁴², що не обґрунтовано на законодавчому рівні. До таких органів мають належати Міністр оборони України, перший заступник Міністра оборони України, заступник Міністра оборони України з питань європейської інтеграції, заступники Міністра оборони України, державний секретар Міністерства оборони України, начальник Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС України, перший заступник начальника Генерального штабу ЗС України, заступники начальника Генерального штабу ЗС України.

У нормативно-правових актах стосовно МО та ЗС України на відміну від терміна “військове командування” до “органів військового управління” належать також органи, що здійснюють оперативне (бойове) управління військовими частинами та підрозділами Збройних Сил України.⁴³

⁴¹ Закон України “Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану” від 17.05.2012 № 4765-VI.

⁴² Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в МО України та Збройних Силах України (п. 2.4): затв. МО України 12.06.2017 р.

⁴³ Інструкція про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду: затв. наказом МО України від 10.02.2016 № 67.

Аналогічний термін застосовано і в наказах МВС України, де визначений орган, який здійснює оперативне (бойове) управління військовими частинами та підрозділами ЗС України, Державної прикордонної служби України та іншими утвореними відповідно до законів військовими формуваннями і правоохоронними органами.⁴⁴

У інших законодавчих актах термін “оперативне управління” застосовано як делеговані командирів повноваження здійснювати управління наданими силами так щоб командир мав змогу виконувати специфічні місії або завдання, що зазвичай обмежуватимуться, завданням, часом або місцем розташування; розгортати відповідні підрозділи, а також залишати за собою або призначати тактичне управління цими підрозділами.⁴⁵

Водночас, у інших відомчих нормативно-правових актах застосовано термін “управління” як функція організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, досягнення їх мети⁴⁶ або як функція керуючої системи, мета якої є наближення стану, положення, властивостей об’єкта управління та (або) характеристик їх змінювання у часі до таких, що в даних умовах вважаються необхідними або найкращими.⁴⁷

Зазвичай у цих нормативних актах під “органами управління” визначають установи, організації, підприємства та їх структурні підрозділи, що мають право приймати управлінські рішення в межах своєї компетенції і контролювати їх виконання⁴⁸, або діяти як органи управління єдиної державної системи тощо.⁴⁹

⁴⁴ Інструкція про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду: затв. наказом МВС України від 18.03.2016 № 188.

⁴⁵ Технічна угода між Міністерством оборони України та Міністерством охорони краю Литовської Республіки стосовно направлення миротворчого персоналу України для виконання завдань у складі литовського контингенту, що діє в рамках Міжнародних сил сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан, від 13.04.2011.

⁴⁶ Складові галузевих стандартів вищої освіти з напрямку 0504 "Туризм": затв. наказом МОН України від 14.06.2004 № 476.

⁴⁷ Вимоги з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій: затв. наказом Держатомрегулювання від 22.07.2015 № 140.

⁴⁸ Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: затв. наказом Мінтрансу України від 19.08.2003 № 650; Положення про систему управління безпекою руху поїздів Мінтрансв'язку України у Державній адміністрації залізничного транспорту України: затв. наказом від 14.09.2004 № 818; Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті: затв. наказом Мінтрансу України від 20.11.2003 № 904; Положення про систему

Існують також визначені “принципи управління”, тобто правила, якими мають керуватися суб’єкти управління. Ці правила визначають вимоги до системи, процесу та механізму самого управління. Виділено й термін “адміністративне управління”, до якого включають розроблення нормативної бази, планування, організаційну роботу, комплектування персоналу, фінансування, оцінювання та вдосконалення певної системи,⁵⁰ а також “систему управління”, зокрема безпекою, як структуровану та документовану систему, яка дає змогу персоналу експлуатанта ефективно забезпечувати безпеку польотів, або (*safety management system*) як системний та чіткий підхід, який визначає діяльність організації, спрямовану на управління безпекою для досягнення її прийнятного рівня.

У іншому відомстві цю “систему управління”, зокрема повітряним рухом, визначено як комплекс узгоджених заходів і дій органів управління авіацією (командних та диспетчерських пунктів, центрів обслуговування повітряного руху) із застосуванням засобів управління і контролю з розподілу повітряного простору для організації і забезпечення планового та координованого переміщення повітряних суден у повітряному просторі.

Серед “суб’єктів управління” називають персонал, структурні підрозділи, спеціально створені органи, які впливають на систему управління з метою забезпечення її функціонування. “Функціями управління” визначають конкретні дії або сукупність дій, що забезпечують досягнення поставленої мети (завдань), а “завданнями управління” – вимоги, які впливають з головної мети і підлягають вирішенню для її досягнення.

Наведений аналіз дає підстави стверджувати, що стратегічне керівництво сектором безпеки і оборони України – це визначена законом відповідна система (ієрархія) органів державної влади і управління, яка наділена відповідними повноваженнями для здійснення комплексу політичних, правових, економічних, воєнних,

управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: затв. наказом Державіаслужби від 25.11.2005 № 895.

⁴⁹ Про заходи щодо вдосконалення організації та проведення авіаційних робіт з пошуку і рятування: постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 № 1037.

⁵⁰ Правила авіаційного пошуку та рятування в Україні: затв. наказом МНС України від 17.05.2006 № 297.

наукових, інформаційних та інших заходів щодо протидії агресору на усіх зазначених вище напрямках.

Військове управління – це органи державної влади та військового управління, діяльність яких спрямована на створення, організацію та утримання військ (сил),⁵¹ забезпечення їх спроможності і готовності до оборони держави і відбиття у разі необхідності збройної агресії проти України.

Для нинішніх безпекових умов необхідно вдосконалити чинне законодавство, закріпити і визначити у ньому як сектор безпеки і оборони, тобто складову підсистему національної безпеки і оборони держави, так і його стратегічне керівництво й військове управління силами оборони, їх склад та структуру (новий формат), повноваження та відповідальність, включаючи механізми функціонування, завдання, порядок взаємодії та застосування у передбачених законом випадках, стратегічне планування розвитку їх спроможностей для забезпечення більш ефективного виконання покладених на них завдань щодо оборони держави від агресора на зазначених вище напрямках.

Детальніший аналіз функцій суб'єктів, стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони, визначених Конституцією України, іншими законодавчими та нормативно-правовими актами й сучасними концептуальними документами, дає можливість сформулювати певні їх переліки.

До функцій стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони можна віднести:

формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері національної безпеки і оборони;

збирання інформації та аналіз воєнно-політичної обстановки, аналіз стану і тенденцій розвитку зовнішньо- та внутрішньо-політичної ситуації, визначення на цій основі стратегії та пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки і оборони;

комплексне оцінювання та прогноз потенційних і реальних загроз державному, економічному, суспільному, оборонному, інформаційному, екологічному та іншим видам і об'єктам безпеки України;

планування, організація і контроль за здійсненням заходів політичного, економічного, воєнного, соціального, науково-технічного та іншого характеру, адекватних цим загрозам;

⁵¹ Воєнна енциклопедія: у 18 т. 1911–1915 р. URL: <http://slovari.yandex.ru/>

формування Державного оборонного замовлення та проекту Закону України “Про Державний бюджет України”; фінансування витрат на національну безпеку і оборону;

оголошення стану війни, введення режиму воєнного стану, об’явлення мобілізації та рішення на введення в дію мобілізаційного плану держави;

розгляд та вирішення інших актуальних питань національної безпеки і оборони держави.

Функціями військового управління доречно вважати:

аналіз та оцінювання воєнно-стратегічної обстановки;

прогноз тенденцій розвитку форм та способів воєнних дій й засобів збройної боротьби, обґрунтування напрямів розвитку Збройних Сил та інших складових сил оборони;

стратегічне планування їх застосування для оборони держави;

визначення потреб у особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних, продовольчих, земельних й водних ресурсах, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання визначених їм завдань, та контроль за повнотою і якістю їх забезпечення;

планування та контроль у загрозливий та особливий періоди за військовими перевезеннями усіх видів забезпечення;

керівництво у сфері оборони та забезпечення у визначених законом межах громадського порядку в Україні або окремих її місцевостях, де введено воєнний стан;

управління стратегічним розгортанням Збройних Сил України та іншими визначеними складовими сил оборони;

ведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підтримання у готовності та бойового застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони;

реалізація інших повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами України.

Об’єктом *стратегічного військового управління* тут мають бути усі сили оборони як складова сектору безпеки і оборони України.

Ураховуючи зазначену систему та вимоги Стратегічного оборонного бюлетеня України від 2016 р., можна окреслити і новий формат системи стратегічного керівництва силами оборони зразка 2018, а відтак і 2020 р., наближаючись поступово до переходу його до формату, передбаченого стандартами НАТО. При цьому потрібно

враховувати те, що однією із основних умов створення такої системи керівництва сектором безпеки і оборони, у тому числі й силами оборони, за принципами та стандартами НАТО, мають бути відновлені Об'єднані оперативні командування (ООК) як органи управління оперативно-стратегічним угрупованням військ та армійських корпусів – оперативно-тактичних об'єднань. Головнокомандувач Збройних Сил України як найвища військова посадова особа має очолювати стратегічне військове управління силами оборони, підпорядковуючись Президенту України та Міністру оборони України, бути їх радником з військових питань.

Зі світового досвіду, ведення війн та воєнних конфліктів, у тому числі у форматі АТО в Україні, для безпосереднього управління силами оборони доречно створити Головний штаб Головнокомандувача Збройних Сил. У державах – членах НАТО базову основу організації військового управління армій становить Об'єднаний штаб (*Joint staff*). Але адміністративні та оперативні стандарти НАТО можуть застосовуватись лише для структур Об'єднаного штабу, а не інших штабів.

Головнокомандувачу Збройних Сил України мають бути безпосередньо підпорядковані командувач ООК, командувачі видами ЗС України, ДШВ та Сил спеціальних операцій (ССО). Командувач ООК через ООШ має здійснювати управління угрупованням Збройних Сил, що виділятимуться до складу військ НАТО, та оперативно-стратегічним угрупованням військ, що призначатимуться для оборони держави.

Аналіз характеру воєнних загроз, пов'язаних з держаним управлінням, а також новітніх методів підготовки й ведення гібридних війн і бойових дій в АТО підтверджує необхідність інтеграції управлінських зусиль керівництва держави в секторі безпеки і оборони України в єдину систему нового формату стратегічного керівництва цим сектором відповідно до сучасних умов і потреб.

Такий підхід відповідатиме одному із основних базових принципів НАТО щодо більш чіткого розподілу та делегування відповідальності під час формування й реалізації рішень в усій системі управління – від воєнно-політичного керівництва до окремого підрозділу.

5. Основи воєнного мистецтва та протидії агресору

Воєнне мистецтво, як узагальнено у наукових джерелах, – це галузь воєнної науки; наука про воєнні дії та про організоване застосування зброї і техніки особовим складом в ході воєнних, антитерористичних, партизанських, миротворчих дій та збройної боротьби в цілому. Це теорія і практика підготовки й ведення воєнних дій на суші, морі та в повітрі, основна галузь воєнної науки.

Для командирів і начальників у широкому розумінні воєнне мистецтво – це вміння творчо і майстерно керувати військовими формуваннями під час ведення боїв, операцій та інших дій.

Складовими воєнного мистецтва є воєнна стратегія, оперативне мистецтво і тактика, які тісно пов'язані між собою і взаємозалежні.

У воєнній науці терміни “стратегічний”, “стратегія”⁵² зазвичай вживаються у воєнно-політичному контексті та в разі проведення заходів (планування, управління, розгортання збройних сил та інших складових сил оборони тощо), які передбачають у разі досягнення поставленої мети корінні зміни воєнно-політичної та стратегічної ситуації (обстановки) й сприяють подальшому успішному веденню війни і переможному її завершенню.⁵³

Стратегія – вищий рівень воєнного мистецтва, який охоплює теорію і практику підготовки збройних сил до воєнних дій, планування та ведення війни і стратегічних операцій, використання видів збройних сил та керівництво ними.

Оперативне мистецтво займається питаннями підготовки і ведення операцій.

Тактика є теорія і практика підготовки й ведення бою підрозділами, частинами та з'єднаннями, вивчає суть і характер сучасного загальновійськового бою, засоби організації та ведення різних його видів: наступу, оборони, зустрічного бою.

Наявні воєнні загрози з боку Росії дають Україні право на застосування сил оборони у воєнному конфлікті, головним принципом якого Воєнною доктриною України (п. 20, 21) визначена *активна оборона* з метою завдання противнику ураження та примушення його до припинення воєнних дій. Особливу увагу при цьому слід приділяти обороні найважливіших в оперативно-

⁵² Др.-грец. – *στρατηγία* Στρατηγία (“мистецтво полководця”)

⁵³ Военный энциклопедический словарь – М.: Эксмо, 2007. – 1024 с.

стратегічному значенні рубежів і районів, зон, адміністративно-політичних та економічних центрів. Варіанти можливих заходів для протидії агресору та алгоритму дій наведені на рис. 11 та 12.

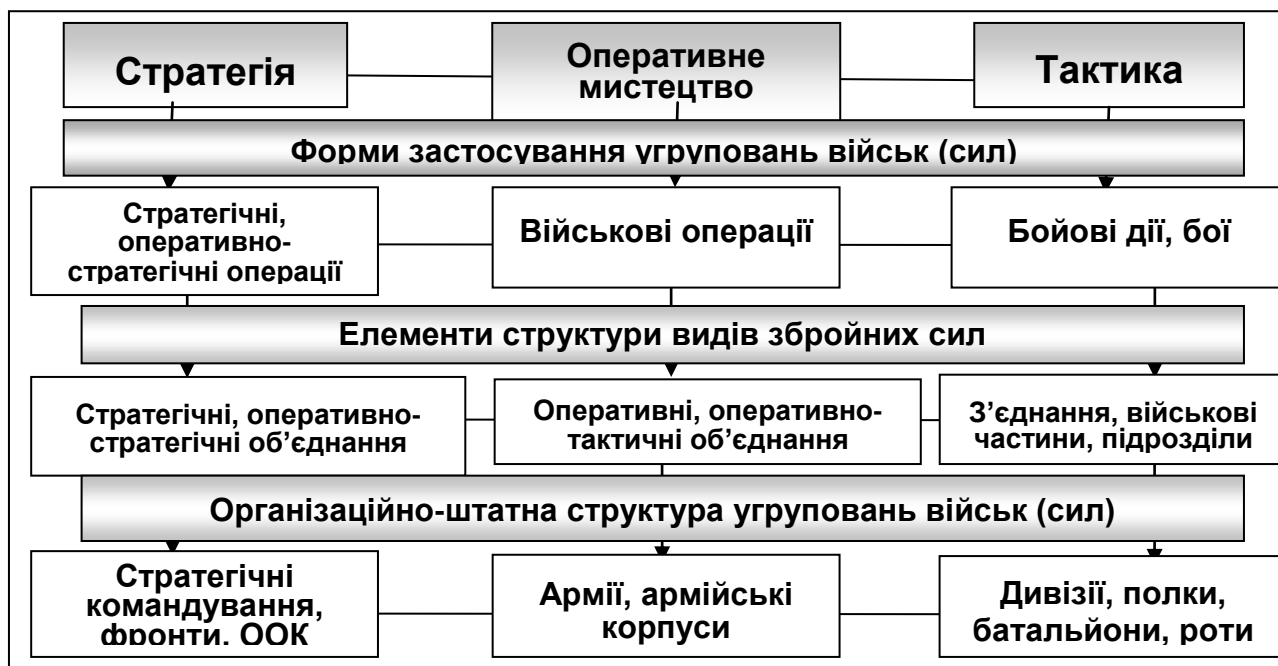


Рис. 11. Варіант системи протидії збройній агресії

Відповідно до Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України головними відповідальними за організацію планування, реагування на кризові ситуації та застосування сил і засобів для оборони України визначені Міністерство оборони та Збройні Сили України. Залишається тільки впровадити цю систему в секторі безпеки і оборони, законодавчо впровадити її, як рекомендує Мінекономіки України.⁵⁴ Варіанти “стартових” формалізованих документів наведені у додатках 5, 6 цієї монографії.

У процесі планування стратегічного застосування ЗС України, інших військових формувань, Генеральним штабом ЗС України у відповідності до вимог законодавства визначаються потреби військ (сил) на особливий. Стратегічне управління після ухвалення рішення впроваджується в життя, що зазвичай набагато важче, ніж підготовка і ухвалення такого рішення. Цей процес підлягає контролю. Система

⁵⁴ Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим: затв. нак. Мінекономіки України від 06.04.2011 № 327.

контролю покликана забезпечувати зворотній зв'язок між суб'єктом і об'єктом управління (сфера оборони і національної безпеки тощо).⁵⁵

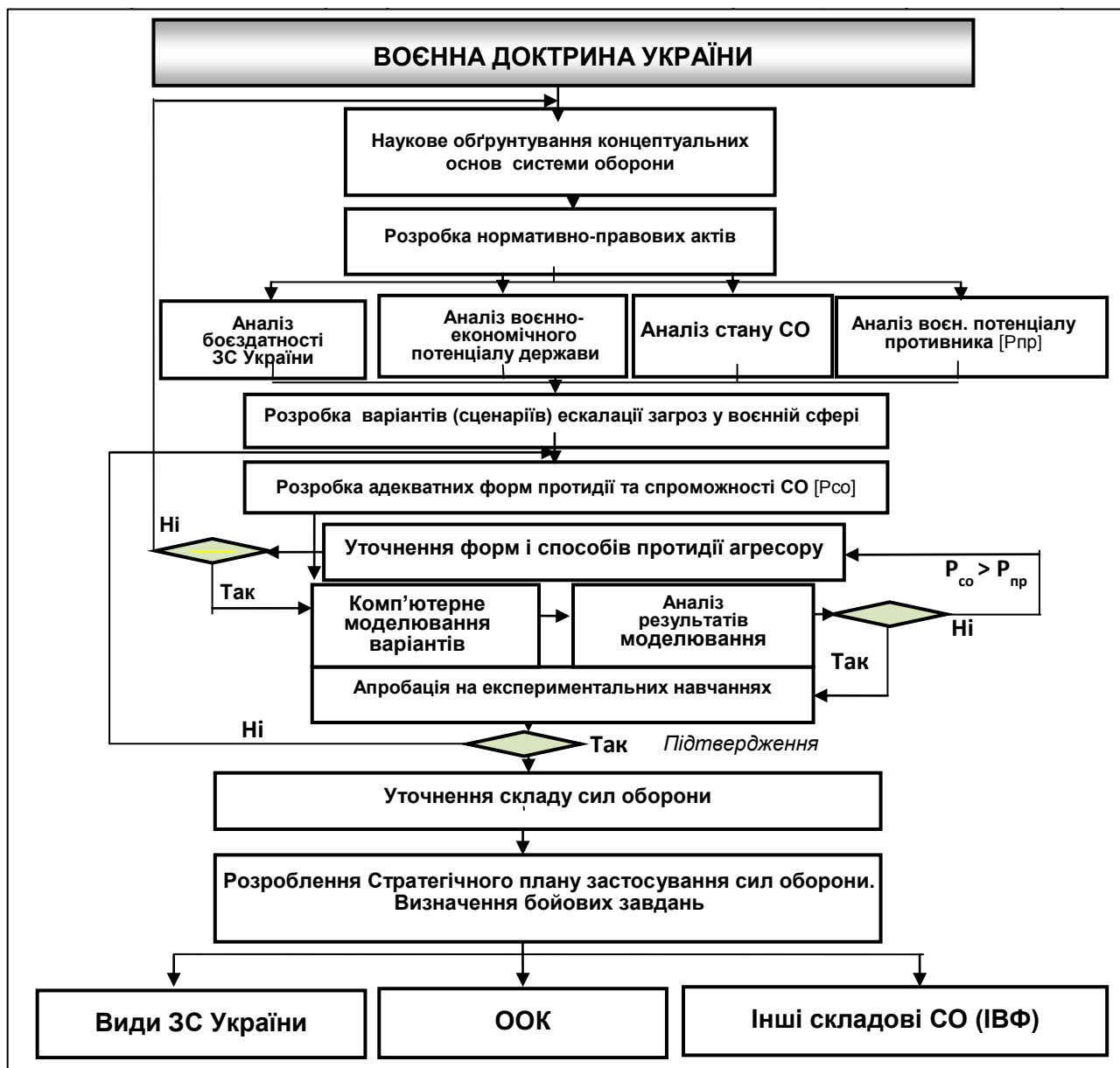


Рис. 11. Варіант алгоритму організації протидії агресору

⁵⁵ Грінченко О. І., Кутовий О. П., Устименко О. В. Стратегічні рішення керівництва держави у формуванні завдань мобілізаційної підготовки національної економіки // Наука і оборона. 2016. № 3 С. 10–16.

Розділ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО КЕРІВНИЦТВА ОБОРОНОЮ ДЕРЖАВИ

6. Досвід провідних країн світу

Аналіз досвіду провідних держав – членів НАТО дає змогу відокремити такі базові сфери діяльності в секторі безпеки і оборони, як військова, правоохоронна і спеціальна. Ці сфери перетинаються між собою, утворюючи шість основних функцій: оборона держави (виключно військова сфера); військова контррозвідка (перетинання військової та правоохоронної сфер); забезпечення правопорядку (виключно правоохоронна сфера); цивільна контррозвідка (перетинання правоохоронної та спеціальної сфер); цивільна розвідка (виключно спеціальна сфера); військова розвідка (перетинання спеціальної та військової сфер).

Принцип розподілу повноважень органів державного управління в загальному розумінні полягає у тому, що різні функції мають виконувати різні інститути (відомства). Однак, якщо розглянути схему розподілу повноважень інститутів цього сектору провідних демократій, то можна побачити певні спільні риси, які істотно відрізняються від тих, що характерні для сучасної України:

по-перше, західні демократії не мають “воєнної організації”. Функція оборони держави у них покладена на міністерства оборони. В Україні закони про оборону та військову службу регулюють діяльність цілої низки окремих міністерств та відомств, до того ж деякі з них мають правоохоронні та спеціальні функції;

по-друге, основні спецслужби західних країн є цивільними, які зазвичай позбавлені правоохоронних повноважень. Найбільш відомі західні спецслужби – ЦРУ, британська Служба безпеки (MI5) та Служба таємної розвідки (MI6), Моссад – є цивільними організаціями без права на правоохоронну діяльність. Федеральне бюро розслідувань (ФБР) – цивільна правоохоронна організація з функціями контррозвідки. Діяльність цих організацій регулюється цивільним законодавством і за функціями не перетинається з військовими відомствами. На відміну від них, спецслужби України досі комплектуються в основному військовослужбовцями

(незважаючи на офіційний цивільний статус) і мають широкі правоохоронні повноваження.

Провідні західні держави мають дві базові моделі розподілу повноважень основних інститутів оборони, які умовно можна назвати американською та європейською. Тут фактично можна говорити про “президентську” та “парламентську” моделі. В обох із них усі військові функції, у тому числі військова розвідка та військова контррозвідка, покладені на міністерство оборони. Таке поєднання повноважень супроводжується розвинутою системою цивільного контролю над органами військового управління.

Відмінності цих двох моделей торкаються розподілу повноважень і підпорядкування правоохоронних органів та спецслужб. Їх основою є різні підходи до вирішення питання щодо запобігання появі в демократичному суспільстві таємної поліції. Це спецслужба з правоохоронними повноваженнями, діяльність якої має політичну спрямованість. У США проблема відсутності таємної поліції вирішується через заборону ФБР займатись політичним розшуком. В Європі застосовується принцип організаційного розмежування. У Великій Британії та Німеччині цивільна контррозвідка здійснюється через організаційну взаємодію винятково спеціальних і правоохоронних структур, тобто спеціальні й правоохоронні функції взагалі не перетинаються в одній силовій структурі.

В американській системі цивільна розвідка (ЦРУ) бачиться як спеціальний орган Ради національної безпеки. А роль цивільної контррозвідки й одночасно правоохоронної організації виконує ФБР, яке є спеціалізованою агенцією, підпорядкованою генеральному прокурору.

В європейській системі цивільна розвідка належить до компетенції виконавчої влади. Наприклад, у Великій Британії – це спеціалізована агенція міністерства закордонних справ. Цивільна контррозвідка належить до міністерства внутрішніх справ, але позбавлена правоохоронних функцій, тобто не має права затримувати, вести досудове слідство, проводити дізнання. У свою чергу, правоохоронні органи Великої Британії (*Скотленд Ярд*) обмежені у спеціальних повноваженнях, таких як приховане збирання інформації й агентурна робота.

У Канаді, яку вважають еталоном відкритого демократичного суспільства, цивільна розвідка і контррозвідка поєднані в єдиній структурі, позбавленій втім правоохоронних повноважень. Це

свідчить про те, що розділення розвідки та контррозвідки, яке відбулося в Україні, не є сутнісною ознакою наближення їх до західних моделей.

У Північній Америці після подій 11 вересня 2001 р. відбулися оригінальні зміни в системі інститутів національної безпеки. У США та Канаді утворили нові відомства, які мають опікуватись внутрішньою безпекою. У США – це Міністерство внутрішньої безпеки (*Department of Homeland Security*), у Канаді – Міністерство державної (публічної) безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій (*Department of Public Safety and Emergency Preparedness*). До цих відомств увійшли деякі спецслужби: у США – Секретна служба, що відповідає за безпеку вищого керівництва, основних державних будівель та національної валюти, а в Канаді – Канадська секретна служба розвідки, що є основною спецслужбою країни. Однак наявність у них спеціальних елементів не надає їм правоохоронних функцій. В їх основі лежить дуже специфічне і навряд чи доречне, крім Північної Америки, поєднання структур, які відповідають за захист від надзвичайних ситуацій та діяльність міграційних служб.

Протягом останніх років у США та Канаді, більшою мірою, а в європейських країнах – меншою відбуваються істотні трансформації в системі управління силовими інститутами, спричинені кардинальною зміною структури сучасних загроз. У нових доктринальних документах з національної безпеки, прийнятих у багатьох країнах після терористичних нападів на США, Іспанію та Велику Британію, визначено, що терористи, особливо оснащені зброєю масового ураження, є основним джерелом загроз. Особливістю нових доктринальних документів країн НАТО є визнання їх фундаментальної невизначеності щодо місця, часу та форми прояву загроз. Необхідність точної та своєчасної ідентифікації сучасних загроз є основною вимогою нового етапу реформ у секторі оборони провідних країн. В англосаксонських країнах (США, Канаді, Великій Британії та Австралії), які приділяють особливу увагу розвитку силових інститутів, із різними назвами були створені спеціальні центри оцінювання загроз, уповноважені інтегрувати інформацію з усіх джерел і доводити її до необхідних адресатів, починаючи з найвищого керівництва, а також оголошувати загальний рівень готовності до нападу, відповідно до якого повинні діяти всі державні інститути.

Іншою важливою особливістю зарубіжних країн є зміцнення координуючих структур та інтеграція силових інститутів. Іноді ліберально налаштованими аналітиками ці процеси сприймають як спроби створення універсальних “міністерств безпеки”, характерних для тоталітарних країн. Однак склад та функції нових інститутів докорінно відрізняються від репресивних органів колишніх країн соцтабору.

Міністерство внутрішньої безпеки США та аналогічна структура в Канаді засновані для уникнення, а в разі неможливості – вчасного й ефективного реагування на надзвичайні ситуації, спричинені передусім терористичними угрупованнями. Цим визначається і склад цих структур. В Україні основу таких структур становлять аналогічні міністерства та відомства з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба і структури інших органів влади, що відповідають за захист життєво важливої інфраструктури. Завдання цих утворень у західних державах такі:

- недопущення проникнення у країну терористичних груп;

- захист інфраструктури;

- швидка ліквідація наслідків терористичних нападів, якщо їх не вдасться відвернути, а також техногенних та екологічних катастроф, не пов’язаних з чийось злим наміром.

До нових інтегральних структур внутрішньої безпеки долучені деякі спецслужби (без правоохоронних повноважень щодо цивільного населення), завданням яких є насамперед інформаційне забезпечення. Це принципово відрізняє завдання як Міністерства внутрішньої безпеки США, так і аналогічної структури в Канаді, від тієї ролі, яку виконували органи КДБ СРСР у разі виникнення надзвичайних ситуацій або введення воєнного стану чи обласні управління КДБ разом з регіональними військовими командуваннями за тодішнім законодавством щодо таких ситуацій, яке діяло й в Україні аж до 2000-х років. Фактично СБУ та Міноборони перебирали на себе функції державного управління.

Спрямованість реформ у секторах безпеки і оборони США та Канади протилежна і полягає у забезпеченні збереження дієвості демократичних інститутів в умовах надзвичайних ситуацій. Більше того, у США і Канаді демократія вважається основним рецептом захисту від внутрішнього екстремізму, а отже запобіжником широкому спектру внутрішніх загроз.

Важливим напрямом підвищення ефективності прийняття та реалізації рішень у секторі безпеки і оборони є інтеграція структур управління і забезпечення їх зв'язку з політичним керівництвом. Ідея інтеграції полягає в тому, що найвищий неpolітичний державний посадовець у відповідній силовій структурі є радником демократично обраного або призначеного на посаду політика, уповноваженого командувати й управляти. Наприклад, у США та західноєвропейських країнах начальник генерального штабу (найвищий військовий посадовець) не входить до складу командування та управління, а є радником цивільного міністра оборони.

У США керівник апарату Ради національної безпеки є одночасно помічником Президента з питань національної безпеки. Ця посада надзвичайно дієва у США завдяки саме такому поєднанню, на неї, як правило, призначають людину з відповідними фаховими здібностями. Важливо і те, що у США Рада національної безпеки складається лише з кількох осіб, основними з яких є Президент, міністр оборони та держсекретар, які працюють і в інших форматах. Основні функції цей орган здійснює на рівні свого апарату. Рада національної безпеки може не збиратися протягом тривалого часу. Наприклад, під час першого терміну президенства Б. Клінтона це відбулося тільки один раз, а апарат весь час діяв. Однак посада його керівника є ключовою у системі інститутів національної безпеки і оборони США.

Подвійні посади, такі як “керівник координуючого органу – помічник або радник політичної особи”, відповідальної за національну безпеку, зараз створюють у багатьох країнах НАТО. Це дає змогу значно збільшити керованість та координованість сектору безпеки і оборони, підвищити ефективність прийняття і реалізації безпекових та оборонних рішень.

В Україні посада радника Президента з питань національної безпеки і оборони ніколи не була важливою, якщо тільки не поєднувалася з іншими “апаратними” посадами. Проте в історії України траплялись випадки суперництва між апаратом адміністрації Президента, яка забезпечує його діяльність, та секретаріатом РНБО України. Ця проблема може бути усунута, на наш погляд, шляхом об'єднання посади секретаря або його заступника з посадою радника Президента з питань національної безпеки і оборони.

Однотипною проблемою багатьох країн світу, у тому числі України, є слабка “інституційна пам'ять” вищого координаційного

органу у сфері національної безпеки, яким зазвичай є Рада національної безпеки і оборони. Штат цієї структури зазвичай оновлюється з кожною зміною вищого керівництва держави. Постійне оновлення кадрів дає певний імпульс для реалізації нових ініціатив, однак не забезпечує наступності під час виконання стратегічних завдань, розрахованих на довгострокову перспективу. Ефективним варіантом у цьому разі може стати законодавче закріплення “кар’єрних” посад в апараті РНБО України, які, на відміну від посад політичних, не мають оновлюватися після кожних виборів керівників цих органів.

7. Європейський досвід

У європейських країнах система керівництва сектором оборони пов’язана насамперед із питаннями створення централізованого стратегічного керівництва ним, що дає змогу підвищити якість прийняття рішень. Важливою формою інтеграції є створення центрів оцінювання загроз. Їх основною функцією є моніторинг ситуації на основі інформації з усіх джерел, наявних у держави, оцінювання на її основі рівня загроз, відповідно до якого мають діяти органи державної управління сектором безпеки і оборони, встановлення ступеня готовності відповідних складових до реагування на кризові ситуації.⁵⁶

Спільною рисою європейських країн у питаннях вдосконалення стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони є наділення глави держави функціями *верховного головнокомандувача*, крім Нідерландів, Німеччини і Швеції, де за конституцією такі повноваження закріплені за урядом.

У Румунії, наприклад, при президентові створена Верховна оборонна рада країни (*Countru’s Supreme Defense Council, CSAT*), яка забезпечує реалізацію оборонних планів у кризових ситуаціях.⁵⁷

У Франції при президентові діє *Вища рада оборони* як координаційно-консультативний орган державного управління

⁵⁶ National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform. RAND Europe / [Susanna Bearne, Olga Oliker, Kevin A. O’Brien, and Andrew Rathmell] / Technical Report TR-289-SSDAT. 2005, June.

⁵⁷ Воротнюк М.О. та ін. Реформування сектора безпеки в країнах Чорноморського регіону: досвід для України: аналітична доповідь; за ред. О.О. Воловича. Одеса: Фенікс, 2011. 60 с.

силами оборони, що розробляє і надає президентові обґрунтовані рекомендації з питань реалізації воєнної політики і військового будівництва з урахуванням сучасних концептуальних підходів до вирішення певних питань.⁵⁸

Найвагоміші реформи у цій сфері в різних країнах відбувалися в поствоєнний, постконфліктний або постреволюційний період. Іноді реформування збігалось з появою нових концепцій та доктрин національної безпеки і оборони. Цікавим може бути приклад створення у 1947 р. у США Ради національної безпеки, Міністерства оборони та Центрального розвідувального управління. Так, “Закон про національну безпеку” США встановлював повноваження та процедури взаємодії цих інститутів, що мали функціонувати в єдиній системі, однак не визначав національних інтересів, цілей, загроз тощо. Швидше йшлося про ефективність державного управління ними.

Іншим прикладом можуть слугувати докорінні реформи секторів безпеки і оборони у країнах Центральної та Східної Європи після “оксамитових революцій” 1989–1990 р. Їх метою було позбавлення підґрунтя старого політичного режиму та недопущення його успадкування (як реального, так і уявного у свідомості населення) колишнього репресивного апарату та нових силових інститутів держави. Міркування щодо стратегії й тактики забезпечення національної безпеки були другорядними. Прийняття нових доктринальних документів у сфері національної безпеки відбулося пізніше, коли в цих країнах була усвідомлена мета вступу до НАТО та ЄС.

Згідно з сучасними уявленнями без реформи сектору безпеки і оборони та його стратегічного керівництва і військового управління силами оборони ефективно протидіяти російській агресії неможливо. Досвід розбудови оборони наведений на рис. 13.

⁵⁸ Стан та перспективи розвитку збройних сил Франції. URL: <http://mil.in.ua/forum/viewtopic.php?f=88&t=1403>.

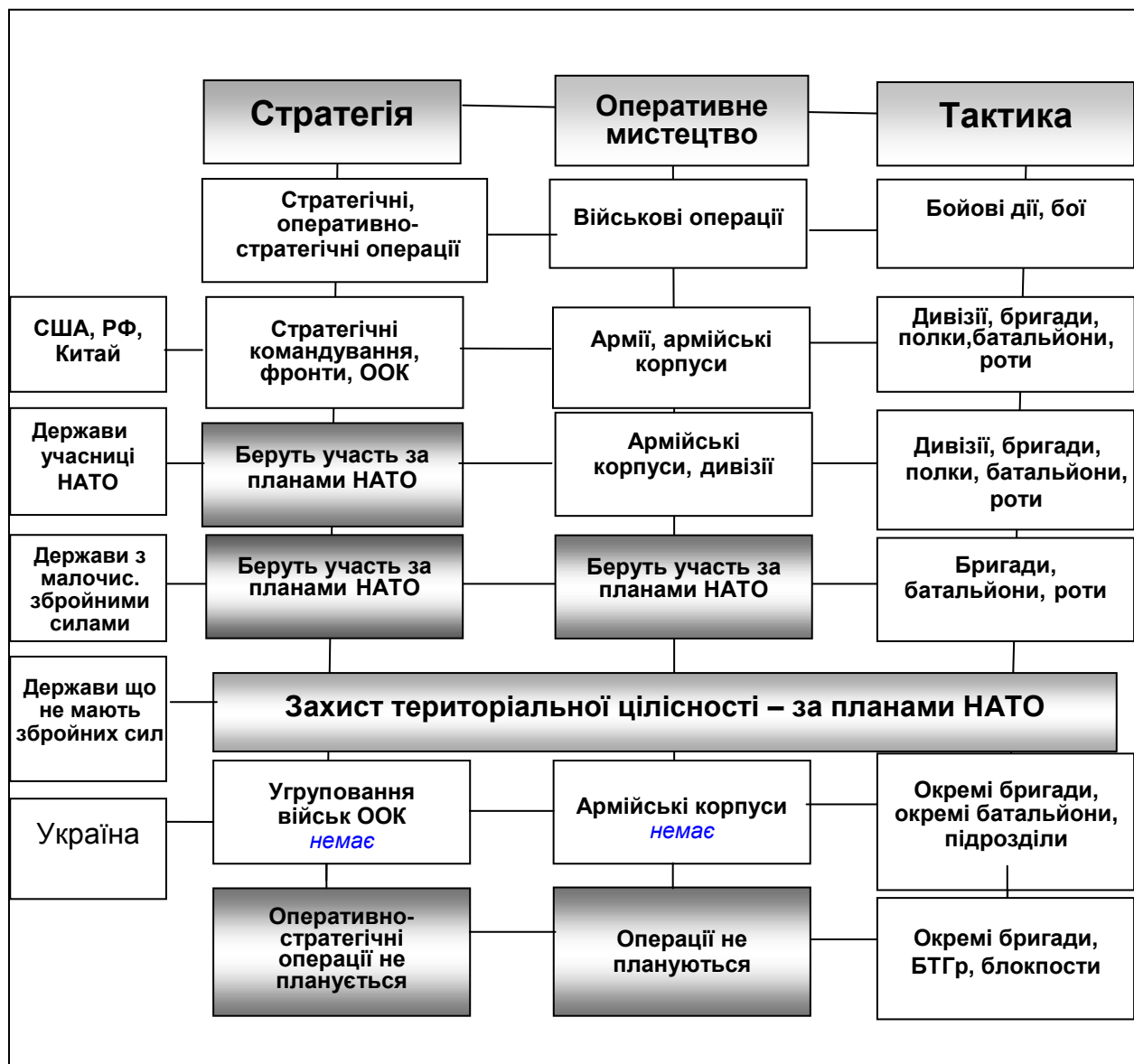


Рис. 13. Порівняльна схема систем оборони різних держав світу

8. Система керівництва обороною держави за принципами та стандартами НАТО

Наближення Збройних Сил України та інших складових сил оборони, а отже і сектору безпеки і оборони України в цілому до стандартів НАТО для України є дуже актуальним, а в умовах гібридної війни – особливим. У перспективі систему керівництва сектором безпеки і оборони України та військового управління силами оборони планують розбудовувати на засадах нового розподілу завдань, функцій, повноважень, відповідальності та

підзвітності, що відповідатиме принципам і стандартам, прийнятим у державах – членах НАТО.

З військової точки зору на цей час НАТО – це передові військові економіки світу, новітнє озброєння, впровадження інноваційних технологій в оборону, розвинутий сектор ОПК, високий рівень бойової готовності збройних сил, всебічне соціальне забезпечення військовослужбовців, постійна адаптація до мінливої військово-політичної обстановки тощо.

Головним стратегічним документом НАТО, що визначає основні принципи та розвиток Альянсу в конкретних історичних умовах, є *“Стратегічна концепція”* – офіційний документ, у якому визначені довгострокові цілі, характер та основоположні принципи і завдання НАТО у галузі безпеки і оборони. У ньому охарактеризовано нові умови безпеки, уточнено основні підходи Альянсу до безпеки і оборони, визначено напрямки реформування збройних сил держав – членів НАТО тощо.

Стратегічну концепцію схвалює Північноатлантична рада (ПАР). Перш ніж надійти на розгляд ПАР, цей документ проходить багато етапів обговорення, переговорів та узгоджень, оскільки остаточне рішення, у тому числі затвердження документів НАТО, відбувається на основі консенсусу.⁵⁹ Усі наступні стратегічні документи обов’язково враховують вимоги, викладені у Стратегічній концепції. Якщо відбуваються докорінні зміни в навколишньому середовищі, Альянс може розробляти “проміжні” стратегічні документи, наприклад “Комплексні політичні настанови”.

Стратегічна концепція – один з основних політичних документів, у якому сформульовано принципи та першочергові завдання з усіх питань силам і засобам Альянсу, напрями планування та розвідки на наступні 10 – 15 років. В ньому проаналізовано можливе майбутнє середовище безпеки і визначено ймовірність непередбачуваних подій. На основі цього аналізу уточнюються операції, які має бути спроможним виконувати Альянс, та сили і засоби, що йому знадобляться.

⁵⁹ Стратегічна концепція Альянсу // Довідник НАТО. Брюссель: Office of Information and Press NATO – 1110 Brussels - Belgium, 2001. 608 с.

Після затвердження Стратегічної концепції розробляють і затверджують директиву військового комітету НАТО, якою затверджуються стратегічні вказівки щодо використання збройних сил Альянсу в майбутньому.

Процес оборонного планування відбувається на основі базових принципів НАТО:

- політичної солідарності держав – членів НАТО;

- сприяння співробітництву і розвитку тісних зв'язків між ними в усіх сферах, де це забезпечує спільні та індивідуальні інтереси;

- спільної відповідальності;

- визнання взаємних зобов'язань;

- спільної діяльності з утримання адекватної військової сили на підтримку стратегії та політики Альянсу.⁶⁰

Ключова роль в оборонному плануванні НАТО належить Військовому комітету – військовому органу найвищої інстанції і найстаршому постійному органу НАТО після Північноатлантичної ради. Військовий комітет та Північноатлантичну раду було сформовано менш ніж через рік після створення Альянсу. Військовий комітет є першоджерелом військової консультативно-дорадчої допомоги для цивільних керівних органів НАТО – Північноатлантичної ради та Групи ядерного планування. До нього звертаються за дорадчою допомогою перед будь-яким санкціонуванням військових дій, а отже, це важлива ланка, що пов'язує процес прийняття політичних рішень і військову структуру НАТО. Військовий комітет дає загальні військові керівні вказівки двом стратегічним командуванням Альянсу (Стратегічному командуванню ОЗС НАТО з операцій і Стратегічному командуванню ОЗС НАТО з трансформацій), бере участь у розробленні військової стратегії та стратегічних концепцій, а також готує доповідь стосовно щорічного довгострокового оцінювання сил і можливостей держав, що мають певний ризик для інтересів НАТО.⁶¹

Рекомендації з військових питань, надані Військовим комітетом містять:

- вироблені на основі консенсусу рекомендації щодо військової політики та стратегії для Північноатлантичної ради;

⁶⁰ Оборонне планування НАТО. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

⁶¹ Військовий комітет. URL: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_49633.htm

консультації Північноатлантичної ради з питань санкціонування військових дій;

рекомендації іншим керівним політичним органам НАТО щодо заходів, необхідних для забезпечення колективної оборони держав – членів НАТО, і реалізації рішень, пов'язаних з операціями і місіями НАТО.⁶²

Координуючу роль у процесі планування роботи й управління поточною діяльністю Альянсу відіграють Міжнародний секретаріат та Міжнародний військовий штаб. Міжнародний секретаріат очолює Генеральний секретар, головною місією якого є надання консультацій, рекомендацій та адміністративної підтримки національним представникам у штаб-квартирі НАТО. Отже, Міжнародний секретаріат виконує функцію виконавчого органу, що надає підтримку ПАР та його комітетам.

Міжнародний військовий штаб (МВШ) очолює керівник (генерал або адмірал), якого обирає Військовий комітет з-поміж кандидатів на цю посаду, висунутих державами – членами НАТО.

Міжнародний військовий штаб є виконавчим органом, який надає підтримку Військовому комітету, відповідаючи за планування, оцінювання та надання рекомендацій з питань політики у військовій сфері, які виносять на розгляд Військового комітету, а також проводячи моніторинг належної практичної реалізації політики і рішень Військового комітету.

На МВШ покладено функцію сприяння у розробленні та узгодженні діяльності Військового комітету щодо вирішення питань планування й політики НАТО, воєнної політики, стратегічного планування, принципів планування, забезпечення озброєнням і технікою, боротьби з розповсюдженням зброї масового ураження, воєнного планування і будівництва збройних сил та сил реагування НАТО.

Аналітичні документи і доповіді, підготовлені МВШ є основою для обговорення та прийняття рішень у Військовому комітеті.

⁶² Функції та завдання ВК, Рекомендації з військових питань органам з прийняття політичних рішень. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

Розроблення концептуальних документів, що стосуються взаємозв'язку між Європейським союзом і НАТО, а також стратегічного партнерства між ними покладені на МВШ.⁶³

Щорічний обмін інформацією та координація діяльності Міжнародного секретаріату, Міжнародного військового штабу, військового керівництва НАТО й урядів держав – членів НАТО про національні плани дає змогу порівняти наміри кожної держави із загальними вимогами НАТО та у разі потреби переглянути їх відповідно до нових директив, вимог до модернізації та зміни ролей і обов'язків національних збройних сил.

Усі аспекти оборонного планування постійно переглядають і контролюють на кожному його етапі. За результатами постійного моніторингу й аналізу Міжнародний секретаріат і Міжнародний штаб розробляють відповідні рекомендації на основі яких розробляють “*Керівні вказівки міністрів*”. Цей документ у разі потреби через два роки може бути оновлений. На основі міністерських вказівок розробляють національні плани для збройних сил кожної держави – члена НАТО. Це вважається першим етапом планування збройних сил.

На наступному етапі планування Стратегічне командування ОЗС НАТО з трансформацій розробляє “*Цільові завдання з розвитку збройних сил НАТО*”, спрямовані на забезпечення командування НАТО з операцій можливістю виконувати весь спектр оперативних місій, які можуть бути покладені на нього Північноатлантичною радою.

Третім етапом циклу планування є аналіз оборонних питань, який проводять кожного другого року протягом року. Аналіз передбачає індивідуальне і колективне вивчення й оцінювання планів розвитку збройних сил та відповідних фінансових планів держав – членів НАТО на індивідуальній основі порівняно з еталоном, яким слугують узгоджені “*Цільові завдання НАТО*” на десятирічний період. Після зустрічей із представниками кожної держави – члена Альянсу готується проект “*Національних розділів*”. Їх вивчають на багатосторонньому рівні у Комітеті оборонного планування НАТО, щоб не допустити можливих розбіжностей між визначеними НАТО і національними завданнями та планами розвитку збройних сил. Після

⁶³ Основні функції Міжнародного секретаріату та Міжнародного воєнного штабу. URL: <http://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-rus-2006.pdf>

цього “*Національні розділи*” формалізують в індивідуальні національні додатки до загального звіту, що також містить звіт Військового комітету щодо військової відповідності нового плану НАТО рівневі розвитку збройних сил і ступеня пов’язаних з ним воєнних ризиків.

Загальний звіт має розділ, узгоджений з інституціями ЄС, що ґрунтується на інформації, наданій європейськими державами – членами НАТО. У ньому визначають ступінь, якому новий план може відповідати потребам Європейського Союзу у сфері військових сил і засобів.

Термін “*стратегічне планування*” в НАТО не використовують, але його процедури ефективно застосовують для формування політики розвитку сил і можливостей Альянсу. Одним із керівних документів такого планування в НАТО є міністерське керівництво (*Ministerial Guidance*), яке розробляють кожних два роки. В ньому формулюють політичні, економічні, технологічні та військові аспекти будівництва й розвитку Альянсу.

Цілі НАТО щодо формування та розвитку найважливіших його складових (озброєння, управління у кризових ситуаціях, управління та зв’язку, тилового забезпечення, ядерного та ресурсного планування) визначають у відповідних планових документах на 5 років. Переглядають ці документи за допомогою специфічної процедури – оборонного огляду (*Defence Review*), за результатами якого кожних два роки видають оновлені й уточнені варіанти згаданих документів.

Оборонне планування в окремих державах – членах НАТО має певні особливості. Україна, яка бере участь в одному з видів оборонного планування держав – членів НАТО, проводить заходи щодо інтеграції у Процес оборонного планування НАТО (*Defence Planning Process, DPP*). Аналіз його інструментів показує, що одним з ефективних механізмів гармонізації процедур такого планування є визначення функцій та завдань усіх складових сектору безпеки і оборони держави з урахуванням існуючих методичних підходів Альянсу. Реалізація методики та механізму визначення функцій і завдань дає змогу побудувати логічну послідовність документів оборонного планування, мінімізувати їх дублювання, а також створити систему логічного обґрунтування ресурсів, необхідних для підтримання обороноздатності держави. Визначення конкретних функцій і завдань дає ширші можливості для планування на основі

функціональних спроможностей, а також пошуку необхідних сил та засобів їх підтримки. Детальною реалізацією цього напряму є вироблення переліку завдань відповідним органам управління та структурним підрозділам системи оборони на стратегічному рівні, який записують у спеціальну матрицю. Логіка її побудови полягає в тому, що для виконання кожного окремого завдання визначають лише одну відповідальну структуру. Решта структур, причетних до вирішення відповідного завдання, має виконувати лише допоміжні функції. Ця модель уже впроваджується в секторі безпеки і оборони України на основі затвердженої Концепції його розвитку.

Перелік завдань та відповідальність у НАТО регулярно переглядають. Необхідною умовою виконання завдань в умовах змін безпекової ситуації є їх адаптація до існуючих рівнів ескалації ситуації, тому для кожного рівня ескалації розробляють окрему матрицю розподілу відповідальності, яка відображає трансформацію завдань і рівень відповідальності за них.

Системою планування в НАТО передбачені такі рівні завдань: стратегічний (*strategic generic tasks list*), оперативний (*operational generic tasks list*) і тактичний (*tactical generic tasks list*). Стратегічний (національний, загальний) рівень передбачає визначення завдань усім структурам держав, що діють в інтересах оборони на стратегічному рівні. Така система дає можливість Альянсу та національним збройним силам держав – членів НАТО оперативно, ефективно та якісно виконувати поставлені спільні завдання.

Для уніфікації збройних сил держав – членів Альянсу в НАТО ухвалені так звані *стандартизаційні угоди* (англ. *Standardization Agreement* – STANAG),⁶⁴ які дають змогу найефективніше спільно управляти силами і засобами збройних сил, проводити спільні операції і місії, бойову підготовку, технічне оснащення армій, розроблення та виробництво озброєння і військової техніки. Стандартизаційні угоди публікують англійською і французькою мовами, тобто офіційними мовами НАТО. Їх генерує агентство зі стандартизації НАТО, розташоване у Брюсселі.

⁶⁴ STANAG (укр. – стандарт) – Угоди зі стандартизації (англ. *Standardization Agreement*; STANAG) публікуються двома офіційними мовами (англійською і французькою). Їх генерує агентство зі стандартизації НАТО, яке розташоване у Брюсселі. (див.: Стандарти НАТО. URL: <https://ua.112.ua/statji/standarty-nato-iak-panatseia-dlia-ukrainskoho-viiska-shcho-vzhe-zrobleno-417521.html>)

Стандарт НАТО – міжнародний договір, який регламентує загальні правила і порядок спільних дій, єдину термінологію й умови уніфікації технічних процесів, ОВТ та іншої матеріальної частини збройних сил держав – членів НАТО і країн-партнерів.

Умовно їх поділяють на три групи:

адміністративні – визначають процеси управління та обміну інформацією, порядок роботи з документацією;

оперативні – спрямовані на оперативне планування застосування військ (сил);

матеріально-технічні – визначають єдині вимоги до ОВТ союзників, управління їх життєвим циклом, а також до кодифікації предметів забезпечення.

Вищим органом НАТО, який визначає політику з питань стандартизації, є Конференція національних директорів з озброєння (*Conference of National Armaments Directors* – CNAD). Під її егідою розгорнута широка структура робочих груп, підгруп та комітетів, які на постійній основі аналізують, уточнюють і розробляють стандарти НАТО, яких на сьогодні нараховується близько 1300.

Принагідно зазначимо, що у наявних інформаційних джерелах, зокрема Вікіпедії вибірково наведені деякі із них:

- STANAG 1008 (24 серпня 2004 р.) – стандартні характеристики для судових електроенергетичних систем на військових кораблях НАТО;
- STANAG 1034 (24 травня 2005 р.) стандартизація для корабельної артилерії;
- STANAG 1052 (12 липня 2006 р.) щодо підводних човнів і протичовнової дії;
- STANAG 1059 – Список кодів НАТО для країн;
- STANAG 1236 (2 листопада 2010 р.) – щодо вертолітної роботи з морських суден НАТО;
- STANAG 1472 (7 вересня 2011 р.) – щодо кораблів;
- STANAG 2019 (24 травня 2011 р.) – щодо спільної військової символіки НАТО;
- STANAG 2138 (травень 1996 р.) – стандартизація уніформи й особистого обладнання військових;
- STANAG 2310 – щодо прийнятих НАТО в 1950-х роках 7,62×51 мм як стандартного піхотного гвинтівкового набою (7,62 мм), до 1980-х років;
- STANAG 2324 – кронштейн (так звана Рейка Пікатіні) – застосовують на різних видах стрілецької зброї для уніфікованого кріплення допоміжного приладдя;
- STANAG 2546 – Спільна об'єднана доктрина з медичної евакуації (адаптований та затверджений як військовий стандарт ЗС України. Адаптований стандарт призначений для застосування ЗС України під час участі у спільних операціях з державами-членами НАТО та визначає основні поняття щодо процедур медичної евакуації та їх види у державах-членах НАТО;
- STANAG 2961– щодо постачання Сухопутних військ НАТО;
- STANAG 3150 – щодо класифікації єдиної системи харчування військ НАТО;
- STANAG 3151– щодо класифікації єдиної системи харчування військ НАТО;
- STANAG 3350 – аналоговий відео стандарт для системи літака;
- STANAG 3910 – щодо збільшення передачі даних високошвидкісних каналів;
- STANAG 4082 (28 травня 1969 р.) – щодо стандарту в артилерії та метеорології;
- STANAG 4119 (5 лютого 2007 р.) – щодо артилерійської стрільби;
- STANAG 4140 (28 травня 2001 р.) – щодо стандартну у метеорології.
- STANAG 4512– Infantry Weapons Standardization – “Стандартизація піхотної зброї”;
- STANAG 4569 – “Методи оцінювання рівнів захисту бойових броньованих машин легкої категорії від ураження боеприпасами кінетичної дії і осколками осколково-фугасних снарядів польової артилерії”.

(Визначає, зокрема, рівні захисту екіпажів бойових броньованих машин легкої категорії (за масою) від ураження різними видами боеприпасів);

- STANAG 4179 – стандартизація на основі гвинтівки USGI M16 – магазин під набої 5,56×45 мм НАТО;
- STANAG 4181 – стандартизація на основі гвинтівки USGI M16;
- STANAG 4222 (14 березня 1990 р.) – стандартна специфікація для параметрів даних на морських судах;
- STANAG 4355 (17 квітня 2009 р.) – модифікація точки мас моделі траєкторії;
- STANAG 4569 – Рівні захисту для осіб, які перебувають у легкому броньованому автомобілі;
- STANAG 4586 – Стандартний інтерфейс системи управління безпілотників;
- STANAG 4626 – щодо архітектури авіоники;
- STANAG 4628 (16 березня 2011 р.) щодо протоколів зв'язку для військового застосування;
- STANAG 4694 – щодо залізничного приладдя НАТО;
- STANAG 5066 – щодо профілю для ВЧ даних і експлуатації комунікації;
- STANAG 5602 – Стандартний інтерфейс для військової справи, протокол тактичних даних;
- STANAG 6001 (12 жовтня 2010 р.) – рівні мовної компетентності, значною мірою орієнтовано на Європу і застосування європейськими країнами, добре створений орієнтир для мовного тестування, що використовується у вишколі капеланів НАТО;
- STANAG 6022 – (22 березня 2010 р.) – прийняття стандарту для даних метеорологічного повідомлення;
- STANAG 7074 – стандарт щодо цифрового обміну даних, Digital Geographic Exchange Standard (DIGEST);
- STANAG 7141(20 грудня 2006 р.) – щодо охорони навколишнього середовища у ході дій під керівництвом НАТО.

Впровадження стандартів НАТО (STANAG) у МО України та ЗС України, інших складових сил оборони визначене стратегічними концептуальними документами України, пакетом Цілей партнерства Україна – НАТО. Відповідно до Воєнної доктрини України – це одне з основних завдань реформування та розвитку зазначених структур для досягнення ними оперативної і технічної сумісності зі збройними силами держав – членів НАТО на основі прийнятих у них принципів та стандартів, наприклад, вказаних на рис.14 та 15.

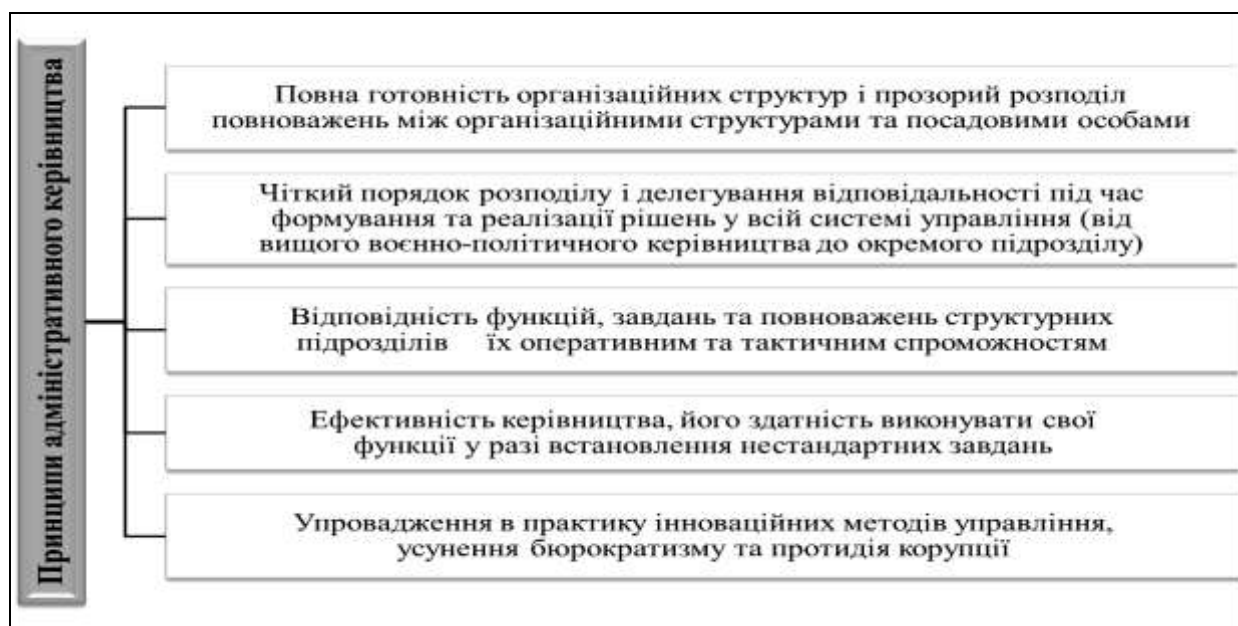


Рис. 14. Принципи адміністративного керівництва

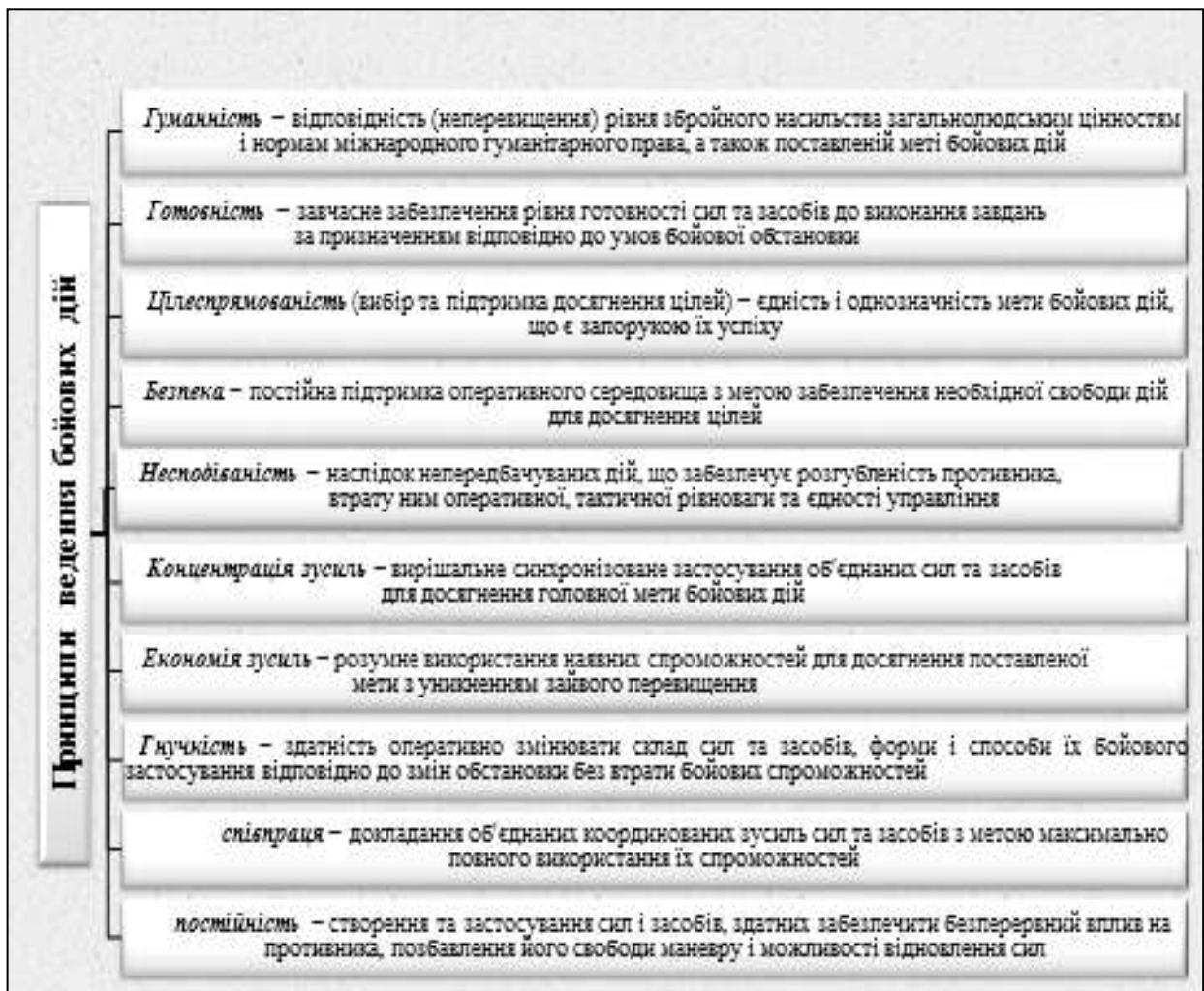


Рис. 15. Принципи ведення бойових дій

Для впровадження стандартів НАТО у Міністерстві оборони та Збройних Силах України створено єдиний орган військової стандартизації, функціями якого є загальне керівництво та координація діяльності органів військового управління з впровадження стандартів НАТО, їх обліку та збереження. Порядок виконання цих робіт у Міністерстві оборони та Збройних Силах України визначений Тимчасовою інструкцією, розробленою з урахуванням вимог НАТО ААР-03 “Розробка, супроводження та управління документами НАТО зі стандартизації” (рис.16).

Як зазначено у “Білій книзі Збройних Сил України” за 2016 рік, структурні підрозділи Міністерства оборони та органи військового управління Збройних Сил України уже виконали певний обсяг робіт із впровадження стандартів НАТО у процесі імплементації Цілей партнерства, зокрема з питань розроблення керівних документів з організації бойової підготовки та медичного забезпечення військ.

Усього на той час обліковано 78 національних нормативних документів, розроблених на основі 126 стандартів НАТО (табл.1).



Рис. 16. Механізм впровадження стандартів НАТО в МО та ЗС України

Таблиця 1
Розроблені в Україні документи на основі стандартів НАТО (до 2017 року)

Функціональна ознака	Кількість впроваджених стандартів НАТО	Кількість розроблених національних документів
Військова стандартизація	1	3
Військова кодифікація	7	6
Військова система оцінювання відповідності	2	2
Військова освіта	1	2
Цивільно-військове співробітництво	1	1
Застосування ВМС ЗС України	32	3
Застосування ПС ЗС України	10	11
ЗХБ захист	17	2
Топогеодезичне і навігаційне забезпечення	17	16
Гідрометеорологічне забезпечення	4	2
Інформаційна боротьба	3	2
Медичне забезпечення	11	7
Техніка зв'язку	3	1
Речове забезпечення	13	15
Матеріально-технічне забезпечення	3	4
Розвідка	1	1
Усього	126	78

У “Білій книзі” також зазначено, що впровадження стандартів НАТО забезпечить планомірне нарощування боєздатності військ (сил) та досягнення взаємосумісності зі збройними силами провідних держав світу, сприятиме підвищенню ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони, удосконаленню системи підготовки військових частин і підрозділів, що входять до складу багатонаціональних військових формувань, та зростанню авторитету України на міжнародному рівні.

З інших джерел видно, що станом на 1 липня 2017 року відповідно до зазначених цілей партнерства в МО та ЗС України впроваджено ще 24 стандарти НАТО шляхом розроблення 21 національного та військового нормативного документа.⁶⁵

У відповідному підсумковому документі значиться, що в 2015–2016 роках лише Лінгвістичне науково-дослідне управління забезпечило впровадження 16 стандартів НАТО.⁶⁶ Серед них:

- STANAG 2311 – ВСТ 01.301.005-2015 Керівні принципи проектування індивідуальних засобів розвантаження військовослужбовця;
- STANAG 2339 – ВСТ 01.301.006-2015 Маркування розмірів для взаємозамінності польового взуття;
- STANAG 2902 – ВСТ 01.301.007-2015 Критерії до бойового шолому НАТО;
- STANAG 2918 – ВСТ 01.301.009-2015 Вимірювальні критерії лиж та лижних палок;
- STANAG 4495 – ВСТ 01.301.008-2015 Захист очей військовослужбовця – лазерний захист;
- STANAG 2138 – ВСТ 01.301.011-2015 Принципи і процедури випробування бойового одягу та спорядження в польових умовах;
- STANAG 2333 – ВСТ 01.301.012-2015 Характеристики та захисні властивості бойового одягу військовослужбовця;
- STANAG 2335 – ВСТ 01.301.013-2015 Маркування розмірів для взаємозамінності бойового одягу військовослужбовця;
- STANAG 4563 – ВСТ 01.301.014-2015. Комплект польової форми одягу для тропічних умов (кліматичні зони B1, B2, B3);
- STANAG 4573 – ВСТ 01.301.015-2015 Вимоги до конструкції форми одягу для полярних умов (кліматичні зони C0, C1, C2, C3);
- АЕСТР- 600 – ВСТ 01.301.004-2015 Метод у 10 кроків з оцінювання здатності майна відповідати встановленим вимогам в умовах продовженого використання та при змінах функцій та параметрів;
- АССР-01 – ВСТ 01.301.017 Тепловіддача і фізіологічне оцінювання бойового одягу військовослужбовця;

⁶⁵ Стандарти НАТО як панацея для українського війська. Що вже зроблено? 2017. 26 жовтня. URL: <https://ua.112.ua/statji/standarty-nato-iak-panatseia-dlia-ukrainskoho-viiska-shcho-vzhe-zrobleno-417521.html>

⁶⁶ Впровадження стандартів НАТО у Збройних Силах: підсумки 2016-го // Ukrainian Military Pages. 2017. 4 серпня. URL: <http://www.ukrmilitary.com/2017/08/stanag.html>

- АССР-02 – ВСТ 01.301.018 Захист від вогню і термостійкість обмундирування членів екіпажів бронетехніки;
- STANAG 4364 – ВСТ 01.301.016 Водонепроникний одяг військовослужбовця;
- STANAG 2920 – ВСТ 01.301.003-2015 Методи балістичних випробувань персональних броньованих засобів захисту та бойового обмундирування;
- STANAG 4296 – ВСТ 01.301.004-2015 Захист очей військовослужбовця – балістичний захист.

Як зазначено в інших публікаціях, Міністерство оборони України до кінця 2017 року планувало впровадити ще 41 стандарт НАТО як національні.⁶⁷ Також заплановано впровадження стандартів НАТО з питань застосування Сухопутних військ, Повітряних Сил Збройних Сил України та фінансового забезпечення. За інформацією представника Міноборони, розроблено 84 національних та військових нормативних документи з питань стратегічного планування розвитку спроможностей Збройних Сил України, застосування Повітряних та Військово-Морських Сил, військового зв'язку, балістичного захисту військовослужбовців та захисту від лазерного випромінювання, протидії саморобним вибуховим пристроям, тилового та медичного забезпечення, топогеодезичної служби.

Вимоги стандартів НАТО беруть до уваги і під час розроблення оперативно-стратегічних та оперативно-тактичних вимог, тактико-технічних завдань на створення і модернізацію озброєння та військової техніки⁶⁷, які, на наш погляд впроваджуються у ЗС України та інших складових сил оборони занадто повільно. Між тим впровадження в Україні стандартів, які використовують США, Німеччина, Велика Британія та інші держави – члени НАТО, сприяє позитивним змінам та підвищенню рівня бойової підготовки військ (сил), підготовки офіцерського та сержантського складу, дає можливість значно підняти рівень боєздатності української армії, а реформування *системи військового управління* силами оборони за стандартами НАТО – мати оптимальну їх структуру, які навіть за обмеженості ресурсів ефективніше виконуватимуть спільні завдання. В умовах бойових дій це означає краще розуміння обстановки, підвищення гнучкості управління силами і засобами, швидше

⁶⁷Політика від 01.09.2017. URL: <https://www.5.ua/polityka/minoborony-do-kintsia-roku-planuie-vprovadyty-41-standart-nato-prauta-154010.html>

прийняття рішень, мінімізацію втрат у силах і засобах, про що йдеться в окремій публікації *Defense Express*.⁶⁸

Проте, як стверджується у цьому виданні, впровадження стандартів НАТО в українській армії, перехід її управлінської структури, починаючи з Генштабу, на прийняту в НАТО так звану J-структуру в Україні подекуди гальмується. Справа в тому, що в НАТО існує оптимальна для управління військами структура штабів, тоді як в Україні – занадто громіздка, неповоротка і неефективна пострадянська система. Перехід на натівські стандарти дав би змогу не тільки підвищити рівень управління збройними силами, а й забезпечити в майбутньому їх взаємодію з військами Альянсу, підвищити рівень управління військами (силами). Однак, перехід на J-структуру потребує серйозної оптимізації цих структур, очищення їх від дубляжів (наприклад великої кількості заступників начальників) тощо. Зрозуміло, що така перспектива приваблює далеко не всіх у цих структурах, тому на цьому напрямі реформ наявні деякий спротив і гальмування впровадження стандартів НАТО.

Тут доречно прислухатись і до порад відомих вітчизняних військових фахівців, зокрема колишнього начальника ГШ ЗС України (1993–1996) генерал-полковника А.В. Лопати. У публікації⁶⁹ колишній посадовець стверджує, що Міністерство оборони зараз переобтяжене великою кількістю підпорядкованих частин, навчальних закладів, установ і організацій ЗС України (*понад 30 тис. осіб*), вирішує значний обсяг завдань *тактичного рівня*, що не дає йому змоги якісно виконувати *стратегічні завдання* із формування та координації, контролю за реалізацією державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва. Досвід держав – членів НАТО, на його погляд, показує, що в них не все однозначно, хоч Альянс прагне уніфікації та єдиних стандартів. Деякі країни у сфері оборони “йдуть своїм шляхом”.

Описуючи досвід реформування системи *військового управління збройних сил Республіки Польщі*, А. В. Лопата зазначив, що в 2014 році Польща в рамках організаційно-штатних заходів розформувала командування видів своїх збройних сил, створивши на їх основі

⁶⁸ Стандарти НАТО в Україні: бій продовжується // Defense Express. 2016. 30 березня. URL: <https://defence-ua.com/index.php/statti/750-standarty-nato-v-ukrayini-biy-prodovzhuyetsya>

⁶⁹ Думки вголос // Главком. 2016. 24 червня

Генеральне командування видів, та переформувала Генеральний штаб в орган стратегічного планування, координації та контролю. Після переходу на нову систему управління і керівництва почали з'являтися ознаки її недосконалості та проблемні питання, пов'язані з новим порядком функціонування та життєдіяльності військ (сил). Виявилося, що у запровадженій системі управління і керівництва Війська Польського не враховано одного з головних принципів військового управління – наявності *єдиного центру управління*, наділеного відповідними повноваженнями та відповідальністю. Намагаючись виправити ситуацію, у Польщі були змушені ухвалити закон, що передбачає призначення Головнокомандувача ЗС РП на воєнний час, але цим законом не передбачено вирішення решти проблем. Як констатує А.В. Лопата, Польща змушена була розробляти плани реформування загальної системи управління і розглянути можливість повернення Генеральному штабу Війська Польського ролі *єдиного органу військового управління* та формування органів управління, подібних до колишніх командувань видів збройних сил.

Інший приклад. Туреччина, країна – член НАТО з найсильнішою армією в Альянсі, яка багато років перебуває у стані перманентного воєнного конфлікту, має інакшу систему військового управління ніж запропоновану в Україні. По-іншому будує систему військового управління і Румунія. Причина, на погляд А.В. Лопати, одна – войовнича риторика РФ проти країн Альянсу, агресивна її політика проти сусідніх країн, особливо тих, які намагаються будувати своє майбутнє самостійно, не в руслі політики РФ. Нехтування Росією міжнародним правом і застосування сили змушують керівництво цих країн переглядати підходи до колективної безпеки, яка в НАТО, на переконання А.В. Лопати, потужніша й ефективніша в порівнянні з військовими можливостями РФ. Але Росія має свої досягнення у військовій справі, випробувану часом воєнних змагань систему управління обороною та збройними силами. Вона широко застосовує “гібридні” форми ведення війни, комплексне вогневе ураження, посилене можливостями розвідки (БПЛА) та засобів РЕБ і РЕР. Саме тому в НАТО ухвалено рішення про істотну оптимізацію системи управління об'єднаними збройними силами союзників в умовах можливих збройних конфліктів та надання Верховному Головнокомандувачу Стратегічного командування НАТО з операцій додаткових повноважень у сфері оборони.

Розділ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КЕРІВНИЦТВА ТА ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ СИЛАМИ ОБОРОНИ

9. Удосконалення системи стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України

В умовах російської воєнної агресії забезпечення воєнної безпеки і оборони держави залишається найактуальнішою проблемою сьогодення, а це, як передбачено чинною Стратегією національної безпеки України, потребує створення ефективного сектора безпеки і оборони України, забезпечення централізованого управління ним у мирний час і в кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію усіх його складових (п. 4.2).

Зараз майже всі дослідники вказують на відсутність в Україні ефективної системи забезпечення воєнної безпеки і оборони держави та єдиних керівних органів управління нею, особливо у кризових ситуаціях воєнного характеру. (рис. 17).

Таку координаційно-управлінську місію в секторі безпеки і оборони України, на наш погляд, можна покласти на створений при Президентові України Координаційний центр, який має забезпечувати взаємодію у відповідних сферах з Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади і допоміжними службами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, об'єднаннями громадян та іншими організаціями.⁷⁰

Відповідно до затвердженого Положення та покладених завдань, на виконання доручень Президента України Координаційний центр уповноважений:

проводити аналіз і моніторинг виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади завдань та заходів, визначених

⁷⁰ Указ Президента України від 19.10.2015 № 595/2015.

відповідними нормативно-правовими актами, та готувати Президентіві України відповідні пропозиції;

проводити, в тому числі із залученням провідних вітчизняних та іноземних експертів, учених, фахівців, експертне оцінювання проектів законів та інших нормативно-правових актів і готувати відповідні висновки та пропозиції щодо них, брати участь у їх розробленні, експертно та організаційно підтримувати такі проекти тощо.

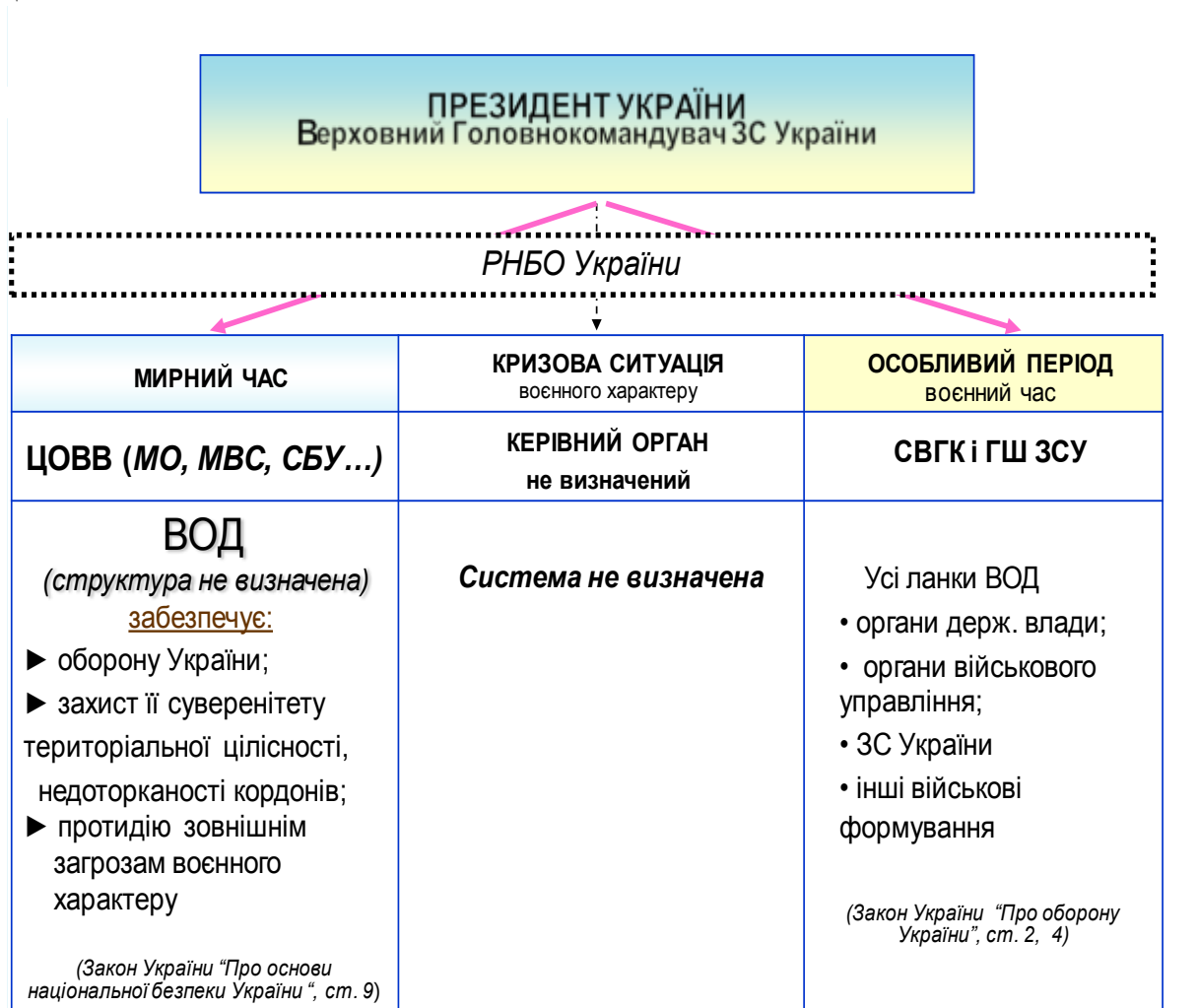


Рис. 17. Наявна система забезпечення воєнної безпеки і оборони⁷¹

Керівник Координаційного центру уповноважений:

забезпечувати в межах компетенції реалізацію рішень Президента України і подавати йому на розгляд відповідні матеріали та пропозиції;

⁷¹ Сектор безпеки і оборони: проблеми розвитку // Оборонний вісник. 2014. № 11-12. С. 4-7

представляти центр у взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, іншими організаціями;

організовувати взаємодію з міжнародними організаціями.

Аналогічний управлінський досвід в Україні є й в інших сферах, наприклад у галузі розвідки, судової реформи тощо, де для цього при Президентові України створені необхідні уповноважені консультативно-дорадчі органи. До того ж Воєнною доктриною України (п. 52) визначено, що рівень взаємодії між складовими сил оборони та органами державної влади має бути підвищено за рахунок утворення постійних і тимчасових міжвідомчих координаційних органів.

Однак у ході подальшого законодавчого унормування зазначених проблем доречно врахувати наведену доктринальну вимогу та світовий і вітчизняний досвід, щоб сформувати єдине консолідоване стратегічне керівництво та державне управління спільною міжвідомчою діяльністю його складових. Наведене, як визначено Стратегією національної безпеки України (п. 4.2), сприятиме забезпеченню централізованого управління **силами безпеки і оборони**⁷² як у мирний час, так і у кризових ситуаціях та в особливий період, посиленню міжвідомчої координації та їх взаємодії (рис. 18).

Під час законодавчого вирішення цієї проблеми доречно скористатися досвідом США, де ефективне стратегічне керівництво та управління оборонною сферою забезпечує належну діяльність державного апарату в певному напрямі, а в системі національної безпеки – ефективну протидію окремим загрозам. На такій основі побудована у США Національна стратегія оборони та Національна воєнна стратегія, що визначає завдання збройних сил та концепцію спільних дій сил швидкого реагування. Практичне значення у цьому разі має порядок обґрунтування потреб для боротьби з противником усіх сил і засобів незалежно від їх підпорядкування.⁷³

У США для виконання окремих завдань у певних кризових ситуаціях створюють відповідні сили реагування, які можна швидко розгорнути й оснастити відповідно до поставлених завдань.

⁷² Термін “сили безпеки і оборони” вжито в п. 23 чинної Воєнної доктрини України.

⁷³ Телелим В.М., Гребенюк М.В., Пунда Ю.В. Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США // Наука і оборона. 2007. № 2. С.18-22.

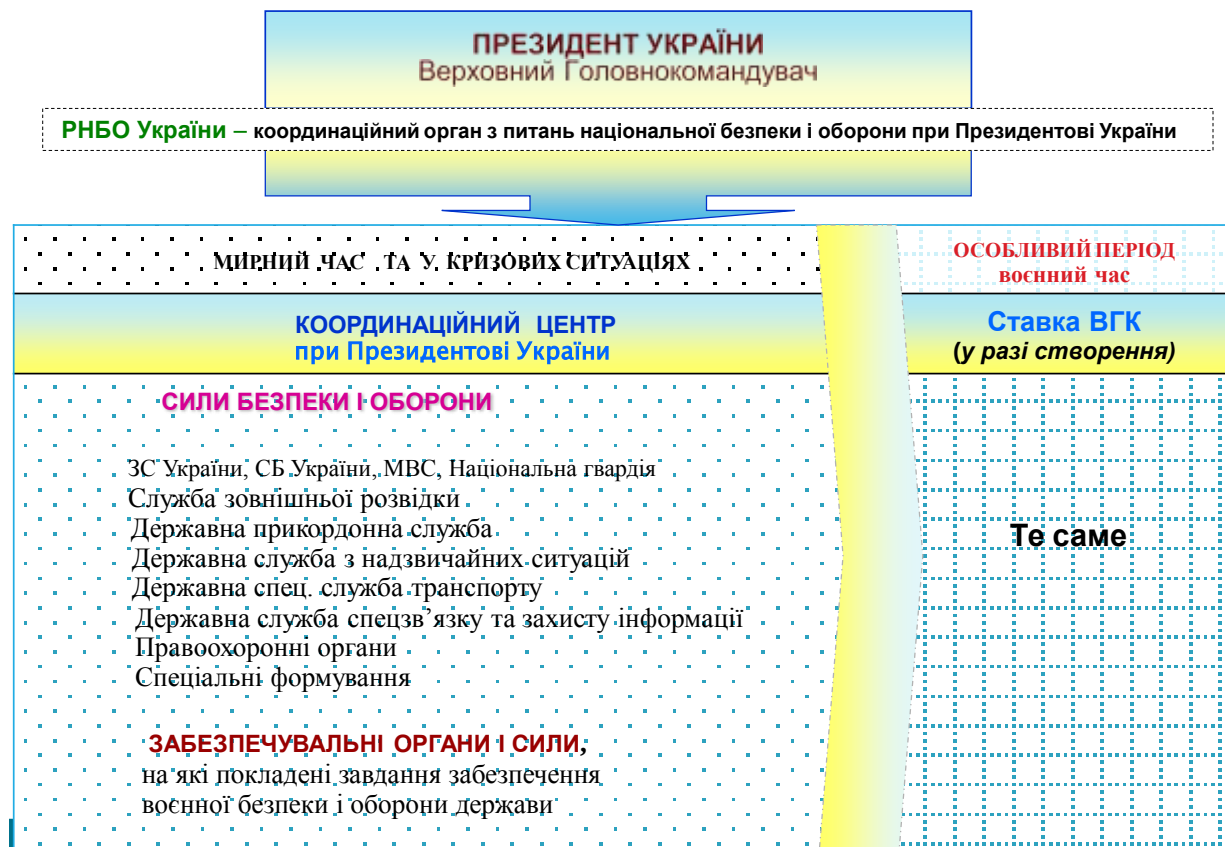


Рис. 18. Варіант стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони

Цей підхід можна використати у секторі безпеки і оборони України для спільного реагування його складових на кризові ситуації, зокрема воєнного характеру, які передбачені у додатку до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України.

Інший варіант запропонував колишній командувач Сухопутних військ ЗС України генерал В.С. Фролов.

На його думку слід розширити в законодавчому порядку на мирний час та загрозовий період функції Воєнного кабінету або іншого визначеного постійно діючого функціонального органу Ради національної безпеки і оборони⁷⁴. Зокрема, за Рішенням РНБО України від 18 лютого 2015 року, уже створений як робочий орган Воєнний кабінет, щоправда лише на особливий період. Основними його завданнями Положенням, затвердженим Указом Президента України від 12.03.2015 № 139/2015, визначені:

⁷⁴ Фролов В. С., Саганюк Ф. В., Лобко М. М. Деякі підходи щодо стратегії протистояння та протидії агресору // 36. наук. праць ЦВСД НУОУ. 2017. № 1. С. 5-11.

застосування сил і засобів структур сектору безпеки і оборони України для відбиття збройної агресії проти України;

керівництво стратегічним розгортанням, підготовкою і застосуванням сил і засобів структур цього сектору безпеки для стратегічних дій, операцій, бойових (спеціальних) дій;

організація взаємодії сил і засобів зазначених структур сектору безпеки і оборони із центральними (місцевими) органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань тощо.

Однак проблеми та завдання щодо створення єдиного консолідованого державного управління складовими сектору безпеки і оборони за сучасних безпекових умов дедалі актуалізуються та потребують своєчасного вирішення як у науковому, так і законодавчому та організаційному планах. Для цього необхідно вдосконалити законодавство, закріпити і визначити в ньому сектор безпеки і оборони як складову системи національної безпеки, виокремити його ознаки, призначити керівний склад, визначити структуру, механізми функціонування та систему державного управління ним як у мирний час, так і у кризових ситуаціях та особливий період, уточнити завдання та порядок взаємодії його складових і застосування у передбачених законом випадках. Тим паче, що зараз в Україні проголошено про перехід від АТО до нового формату протидії агресору – операції об'єднаних сил. Розробленим та ухваленим нещодавно Верховною Радою України законом, яким передбачене визначення комплексу силових і дипломатичних кроків, що попри інші заходи мають унормувати підходи до формування стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України у нових умовах і визначити засади його функціонування та протидії агресору (додаток 3).

У цьому контексті 8 червня 2017 р. Верховна Рада України ухвалила закон, яким пріоритетом зовнішньополітичного курсу України визначила наближення до НАТО. Однак проблема переходу до нового формату протидії агресору є новою. В сучасній літературі її висвітлено недостатньо, і тому вона потребує детальнішого вивчення та наукового обговорення.

Нерозв'язаною сучасною проблемою, як визначено у Стратегічному оборонному бюлетені України від 2016 р., залишається відсутність *єдиного стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України*, яке має здійснюватися

відповідно до принципів та стандартів, прийнятих державами – членами НАТО.

Нині триває пошук та обґрунтування ефективних підходів до розв’язання цієї проблеми в секторі безпеки і оборони України, переходу до ефективнішого стратегічного керівництва ним та військового управління силами оборони для протидії агресору.

З наведеного випливає, що сучасне протиборство України проти російського агресора доречно зосередити й адекватно вести за усіма вказаними напрямками (рис. 19).

Одним з основних шляхів відновлення територіальної цілісності держави в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України визначено створення ефективної системи керівництва сектором безпеки і оборони як цілісною функціональною системою. Основним фактором, що впливає на формування цієї структури, є комплекс загроз національним інтересам держави, які агресор зосереджує на зазначених напрямках. Система захисту національних інтересів України за цих обставин, особливо в умовах гібридної війни, потребує безперервного аналізу та прогнозування ескалації зазначених загроз і небезпек на усіх згаданих напрямках та в усіх сферах функціонування держави. Протидія вказаним загрозам та оборона України, на наш погляд, має базуватися на відповідній системі політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів щодо захисту держави від агресора, примушення його до припинення збройної агресії проти України і політичного вирішення кризових проблем відповідно до вимог, зокрема, Конституції України та Закону України “Про оборону України”, чинної Воєнної доктрини України та інших законодавчих і нормативно-правових актів.

Намагання агресора підірвати оборонний та воєнний потенціал України шляхом застосування “м’якої сили” потребує єдиного підходу до вирішення проблем воєнної безпеки держави, у тому числі формування єдиного стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України.

Досвід ведення бойових дій у форматі АТО підтверджує недостатню готовність складових сектору безпеки і оборони України, передусім його стратегічного керівництва, організувати адекватну протидію російській агресії. Результати аналізу гібридної війни та агресії РФ проти України підтверджують, що успішна організація

протидії загрозам національним інтересам України на перших трьох напрямках (рис. 19) може обмежити або зупинити застосування збройних сил агресора.

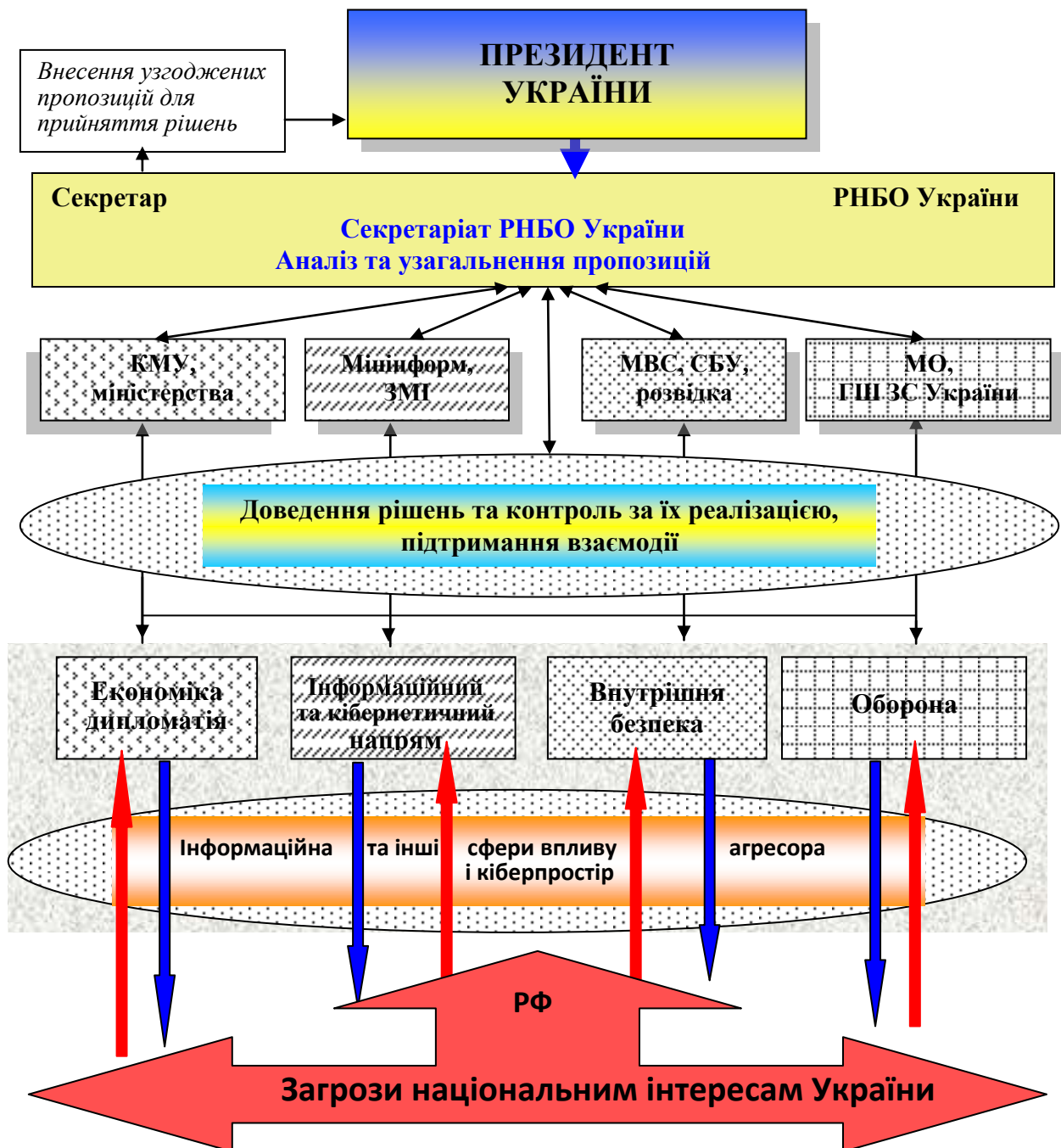


Рис. 19. Варіант загального формату та напрямів протидії агресору

До речі, однією з причин “відмови” Росії від проекту “Новоросія” на окупованих територіях, на наш погляд, став провал спланованих нею гібридних акцій у південно-східних областях України. Патріотично налаштована більшість місцевого населення

цих областей та стихійно організований спротив провокаційним діям проросійським сепаратистським рухам змусили правителів РФ відмовитися від свого стратегічного плану “Б” – окупації лівобережної України після анексії Криму. Разом з тим широкомасштабний інформаційний вплив РФ та активні дії проросійських прибічників на Донбасі сприяли агресору в організації збройного протистояння місцевим правоохоронним органам України та створенні за підтримки регулярних окупаційних військ Росії так званих ДНР і ЛНР.

Характер тісно пов’язаних в усіх сферах функціонування держави загроз, новітніх методів підготовки й ведення гібридних війн, а також досвід ведення бойових дій в АТО підтверджують необхідність інтеграції управлінських зусиль у сфері оборони України в єдину систему стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони нового формату відповідно до сучасних умов ведення гібридної війни, ухваленого закону (див. додаток 3), воєнної науки і воєнного мистецтва. Такий підхід відповідатиме одному з основних принципів НАТО щодо чіткого розподілу та делегування відповідальності для формування й реалізації рішень в усій системі управління – від воєнно-політичного керівництва до окремого підрозділу.

З урахуванням досвіду держав – членів НАТО та відповідно до вимог ст. 107 Конституції України, Закону України “Про оборону України” та інших сучасних законодавчих і нормативно-правових актів основним консолідуючим базовим органом стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони України може стати Рада національної безпеки і оборони України за умови законодавчого уточнення її функцій та відповідного реформування організаційно-штатної структури. На цьому наполягає академік В. Горбулін, колишній виконувач обов’язків секретаря РНБО України, який переконує, що за нинішніх безпекових умов “слід терміново посилити спроможність і ефективність стратегічної ланки управління сектором безпеки”. Оновлення РНБО України, на його погляд, має стати центром перетворень у секторі безпеки і оборони. Для цього науковець запропонував розробити механізм “гнучких робочих груп у складі РНБО України для розв’язання певних нагальних проблем”⁷⁵, з чим варто погодитися.

⁷⁵ Горбулін В.П. Сектор безпеки: стан і напрями реформування // День. 2009. 22 грудня.

Відповідно до ст. 107 Конституції України основними функціями РНБО у цій сфері можуть бути:

оцінювання воєнно-політичної, економічної, інформаційної, криміногенної та іншої обстановки, їх впливу на безпеку і оборону держави;

визначення загроз національній безпеці в усіх сферах життєдіяльності держави;

обґрунтування стратегічних цілей, основних напрямів і завдань в усіх сферах функціонування держави щодо протидії гібридній агресії противника;

формування комплексних програм протидії агресору на кожному етапі підготовки та ведення гібридної агресії противника;

розроблення проектів необхідних законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо оборони держави, підготовка їх для подання в установленому порядку у Верховну Раду України;

координація діяльності і контроль за органами виконавчої влади (в особливий період – і приватного бізнесу) у сфері національної безпеки і оборони тощо.

У цьому контексті є потреба сформувати:

відповідну структуру ситуаційного центру РНБО, як варіант – у складі фінансово-економічної групи від Кабінету Міністрів України;

інформаційну групу від Міністерства інформації;

групу внутрішньої безпеки від силових структур та правоохоронних органів;

групу від Міністерства оборони і Збройних Сил України.

У загрозовий період⁷⁶ – період, який передуює особливому періоду та настає з моменту прийняття рішення керівництвом держави про невідкладні заходи щодо запобігання збройній агресії (збройному конфлікту), передбачає доукомплектування Збройних Сил України, інших військових формувань у штаті мирного часу, часткове виконання мобілізаційних завдань із виготовлення, ремонту озброєння, військової та спеціальної техніки, ракет і боєприпасів, надання послуг і виконання робіт для забезпечення належного рівня бойової готовності органів військового управління, з'єднань, частин і підрозділів (з початком агресії) для посилення складу ситуаційного

⁷⁶ Проект Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” URL: <http://www.mil.gov.ua/content/pdf/>

центру доречно сформувати оперативні групи (на постійній основі) під керівництвом віце-прем'єра та заступників міністрів (відомств). Ситуаційний центр у посиленому складі під керівництвом секретаря РНБО має розробляти проекти рішень РНБО для розгляду їх на засіданні постійних членів РНБО під керівництвом Президента.

У цьому разі підвищиться роль секретаря РНБО, який має стати основним відповідальним організатором за функціонування стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України.

Результатом роботи РНБО у цій ланці можуть бути:

1. Рішення про зосередження зусиль керівництва усіх сфер держави на основних напрямках загроз національним інтересам України.

2. Визначення завдань протидії агресору за чотирма напрямками: зовнішньої політики, дипломатії, фінансово-економічної сфери тощо;

інформаційної та контркібернетичної боротьби;
внутрішньополітичної боротьби з формуваннями антидержавних партій і рухів, сепаратизмом, тероризмом, антидержавною підривною діяльністю тощо;

стратегічних цілей і методів виконання завдань силами оборони щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності держави.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що стратегічне керівництво сектором безпеки і оборони України – це комплекс політичних, правових, економічних, військових, наукових, інформаційних та інших заходів держави із виявлення та визначення ефективних методів нейтралізації загроз національним інтересам держави за усіма зазначеними напрямками.

10. Перспективи системи військового управління силами оборони

Основні концептуальні положення, напрями й цілі розвитку системи військового управління силами оборони викладені в загальному вигляді, в розділі II Стратегічного оборонного бюлетеня України, що набув чинності відповідно до Указу Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 20 травня 2016 року.⁷⁷

Для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року заплановано посилити цивільний контроль над Збройними Силами України через Міністра оборони України та Міністерство оборони України, у тому числі через призначення цивільних Міністра оборони України, його заступників та Державного секретаря Міністерства оборони України.

Міністр оборони обійматиме найвищу цивільну посаду в Міністерстві оборони України та відповідатиме за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, у тому числі контроль за ефективним та належним використанням оборонних ресурсів, всебічним забезпеченням життєдіяльності, функціонуванням, розвитком та застосуванням ЗС України.

Начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗС України як найвища військова посадова особа в державі, підпорядковуватиметься Президенту України та Міністру оборони України. Через Генеральний штаб ЗС України він управлятиме ЗС України, координуватиме і контролюватиме за виконання завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України й нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

До 2020 року заплановано ввести окремі посади “Головнокомандувач ЗС України” та “Начальник Генерального штабу ЗС України”, які зараз об’єднані. Це може відбутися й раніше за умови зниження рівня воєнної загрози національній безпеці України.

⁷⁷ Наведено за: Krainian Military Pages. URL: <http://www.ukrmilitary.com/2016/06/sob2016-sistema-upravlinnya.html>.

Заплановано відокремити функції формування, підготовки та розвитку військ (сил), покладені на Генеральний штаб і командування видів (окремих родів військ) ЗС України, від функцій застосування переданих у підпорядкування військ (сил), які виконуватиме Об'єднаний оперативний штаб ЗС України.

Крім того, у перспективі заплановано інтегрувати Генеральний штаб ЗС України в Міністерство оборони України.

Головнокомандувач Збройних Сил України вважатиметься найвищою військовою посадовою особою, підпорядкованою Президенту України та Міністру оборони України. На нього повністю покладатимуться повноваження з управління ЗС України.

Ця посадова особа відповідатиме за готовність до виконання покладених завдань, управління застосуванням ЗС України та переданих у його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони.

Начальник Генерального штабу ЗС України підпорядковуватиметься Головнокомандувачу ЗС України та відповідатиме за виконання завдань і функцій, покладених на Генеральний штаб ЗС України, у тому числі щодо визначення вимог до спроможностей сил оборони, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань ЗС України та іншими складовими сил оборони, стратегічного планування застосування та розвитку ЗС України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення.

Командувач об'єднаних сил підпорядковуватиметься Головнокомандувачу ЗС України та плануватиме через Об'єднаний оперативний штаб ЗС України застосування та безпосереднє управління об'єднаними силами і засобами ЗС України переданими в його підпорядкування, та іншими складовими сил оборони, а також українськими національними контингентами і персоналом, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.

Командувачі видів (окремих родів військ) ЗС України підпорядковуватимуться Головнокомандувачу ЗС України та відповідатимуть за розвиток підпорядкованих їм військ (сил), їх технічне оснащення та всебічне забезпечення, підготовку і готовність до виконання визначених завдань, управління ними під час проведення видових операцій (силами та засобами відповідного виду або окремого роду військ).

Відправним пунктом офіційного початку нинішньої оборонної реформи, у тому числі реформи ЗС України та інших складових сил

оборони, стало введення Президентом України в дію у червні 2016 р. Стратегічного оборонного бюлетеня України. Цей документ став дорожньою картою трансформації системи оборони України, адаптованої до складної воєнно-політичної та оперативно-стратегічної обстановки, яка склалася внаслідок гібридної збройної агресії РФ проти України.

Метою оборонної реформи є:

набуття і підтримання ЗС України та іншими складовими її сил оборони необхідного рівня бойової готовності та здатності до виконання завдань оборони держави (оборонних спроможностей);

ефективного реагування на воєнні загрози й воєнно-політичні виклики, що виникають;

підвищення рівня оперативної сумісності ЗС України та інших військових формувань з підрозділами збройних сил держав – членів НАТО та ЄС щодо виконання спільних завдань у міжнародних операціях із підтримання миру та безпеки.

Досягнуто цієї мети можливо імплементацією визначених у Стратегічному оборонному бюлетені України розташованих за пріоритетністю п'яти стратегічних цілей (рис.20).

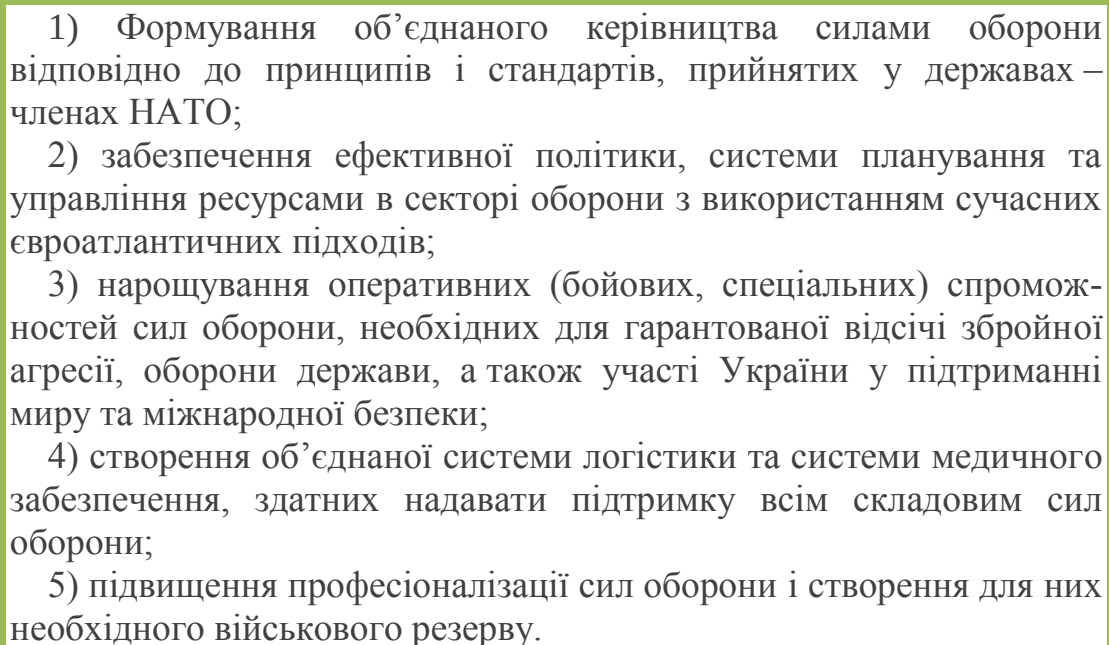
- 
- 1) Формування об'єднаного керівництва силами оборони відповідно до принципів і стандартів, прийнятих у державах – членах НАТО;
 - 2) забезпечення ефективної політики, системи планування та управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів;
 - 3) нарощування оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей сил оборони, необхідних для гарантованої відсічі збройної агресії, оборони держави, а також участі України у підтриманні миру та міжнародної безпеки;
 - 4) створення об'єднаної системи логістики та системи медичного забезпечення, здатних надавати підтримку всім складовим сил оборони;
 - 5) підвищення професіоналізації сил оборони і створення для них необхідного військового резерву.

Рис. 20. Стратегічні цілі оборонної реформи в Україні

Як вказано у підсумковому документі від 09.09.2017 р.⁷⁸, у попередні роки головними недоліками трансформації оборонного сектору України виявилися неефективна імплементація та неналежний контроль за планами і програмами відповідних реформ. У чинному Стратегічному оборонному бюлетені України 2016 р. передбачений спеціальний механізм імплементації та контролю за ходом оборонної реформи, що ґрунтується на оцінюванні стану досягнення конкретних показників, у зв'язку з чим очікувані результати структуровані на 5 стратегічних цілей, 28 оперативних цілей та 139 завдань. Для них визначено 379 результативних (індикативних) показників і терміни їх досягнення.

Уся вибудована ієрархія у Стратегічному оборонному бюлетені України 2016 р. зосереджена у Матриці досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи, куди зведені загальні відомості про кількість вказаних стратегічних та оперативних цілей, завдань і показників, а також терміни їх досягнення/виконання (за роками).

На цей час розпочато вдосконалення керівництва силами оборони, нарощування їх спроможностей, сформовано Об'єднаний оперативний штаб як орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил), створено Сили спеціальних операцій ЗС України та забезпечується їх діяльність. Крім того внесено понад 70 змін до Положення про Міноборони України, доповнено основні його завдання на мирний час та особливий період, унормовано питання визначення правових засад його організації та діяльності у сфері державної служби, насамперед стосовно відповідних повноважень Міністра оборони та державного секретаря Міноборони, уточнено більше 50 функцій Міноборони.

У Міноборони триває розроблення та опрацювання понад 600 нормативно-правових актів, керівних і методичних документів (наказів, статутів, стандартів, програм, курсів та настанов). Зокрема відпрацьовано і подано на затвердження Президентові України Концепцію реформування та подальшого розвитку системи управління державою в умовах надзвичайного стану і в особливий період, завершується міжвідомче погодження проекту Доктрини

⁷⁸ Підсумки першого року оборонної реформи в Україні. URL: <http://opk.com.ua/>.

застосування сил оборони, триває погодження проектів Настанови з радіоелектронної боротьби у ЗС України, розроблення методичних посібників: “Вогневий бій”, “Безпека бою”, “Відновлення боєздатності військових частин Збройних Сил України” і навчальних посібників “Водіння бойових машин”, “Вогнева підготовка”, “Тактика (взвод, відділення, танк)”, “Інженерна підготовка” тощо.

До кінця 2018 року передбачено:

відпрацювати нормативні акти щодо призначення цивільних Міністра оборони України, заступників міністра, Державного секретаря та керівників структурних підрозділів апарату Міністерства оборони України;

визначити порядок делегування повноважень Міністра оборони України та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС України щодо прийняття рішень для ефективного управління оборонними питаннями;

розробити статuti Збройних Сил України, бойові статuti і настанови Збройних Сил України, програми і плани бойової та оперативної підготовки відповідно до принципів, прийнятих у державах – членах НАТО;

сформувати на базі Тилу та Озброєння ЗС України Командування сил логістики (без функцій планування з комплектом військових частин, призначених для зберігання, обслуговування і ремонту ОВТ та інших матеріально-технічних засобів);

реорганізувати Головне управління зв’язку та інформаційних систем, а також Центральне управління захисту інформації і криптології в Управління охорони державної таємниці;

реорганізувати Головне управління зв’язку та інформаційних систем (І6) (з функціями організації шифрованого та кодованого зв’язку і технічного захисту інформації);

створити регіональні центри захисту інформації та кібернетичної безпеки (у містах Вінниця, Чернігів, Миколаїв);

створити центр адміністраторів безпеки інформаційно-телекомунікаційної системи та центру безпеки інформації у складі Головного об’єднаного центру захисту інформації та кібербезпеки в інформаційно-телекомунікаційній системі ЗС України;

набути бойових спроможностей підрозділам кібербезпеки і захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах усіх складових сил оборони;

посилити технічні можливості команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події в Україні CERT-UA;

впровадити єдині процеси та правила, що сприятимуть культурі несприйняття корупції і високому рівню державного управління відповідно до міжнародних стандартів, створити єдину систему в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України з виховання доброчесності;

досягнути рівня С у рейтингу Transparency International;

запровадити в аудиті підходи, що ґрунтуються на ризиках;

забезпечити успішне зовнішнє оцінювання внутрішніх стандартів аудиту, яке проводять міжнародні експерти;

забезпечити виконання програми розвитку Центру з питань виховання доброчесності на 2016 – 2018 роки;

імплементувати організаційну структуру стратегічних комунікацій для координації комунікаційної активності на операційному і тактичному рівнях відповідно до стандартів (принципів) НАТО для підтримки політики стратегічних комунікацій.

до кінця 2019 року заплановано перевести органи військового управління ЗС України на нову організаційно-штатну структуру з урахуванням принципів побудови та функціонування органів військового управління збройних сил держав – членів НАТО.

до кінця 2020 року заплановано мати:

ефективну організацію Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України, структуровану відповідно до найкращих практик держав – членів НАТО, що забезпечуватиме отримання максимального ефекту від використання ресурсів та виконання завдань оборони, передбачених національними стратегічними оборонними планами;

оновлену ієрархічну структуру управління згідно з принципами демократичного цивільного контролю у сфері оборони та за збройними силами, що дасть змогу налагодити всеохоплюючий процес ефективного співробітництва та координації між усіма ланками й суб'єктами системи безпеки і оборони;

ефективну систему управління, створену відповідно до євроатлантичних стандартів, що дасть змогу керівникам органів управління сил оборони усіх рівнів проявляти ініціативу і мати більшу самостійність у прийнятті управлінських рішень, удосконалити координацію між складовими сил оборони та впровадити механізм, що забезпечуватиме їх консолідований

розвиток, досягнути необхідних оперативних спроможностей для забезпечення оборони держави;

імплементовані концептуальні документи стратегічного й оборонного планування;

відкрите і прозоре забезпечення прийняття управлінських рішень щодо впровадження реформ та використання оборонних ресурсів;

унормовані функції, завдання і повноваження посадових осіб на стратегічному й оперативному рівнях та запроваджену організаційну структуру органів управління сил оборони, прийняту в державах – членах НАТО;

ухвалені законодавчі та інші нормативно-правові акти, необхідні для досягнення цілей і виконання визначених завдань;

систему управління об'єднаними силами оборони;

ефективну координацію дій органів державної влади, які опікуватимуться питаннями оборони держави, зокрема щодо забезпечення оборонної реформи, застосування сил оборони та формування оборонних спроможностей;

національні телекомунікаційні мережі, модернізовані та переведені на сучасні цифрові технології системи спеціального зв'язку, відомчі інформаційно-комунікаційні мережі та системи зв'язку пунктів управління органів державної влади, а також автоматизовану систему C4ISR складових сил оборони, яка відповідатиме стандартам, доктринам і рекомендаціям НАТО, інтегровану в систему управління оборонними ресурсами;

національну телекомунікаційну мережу з можливістю надання сучасних мультисервісних послуг, інтегровані наявні системи спеціального зв'язку та відомчих інформаційно-телекомунікаційних мереж, модернізовані та переведені на сучасні цифрові технології системи спеціального зв'язку, відомчі інформаційно-телекомунікаційні мережі та системи зв'язку пунктів управління органів державної влади;

завершення переоснащення польового (мобільного) компонента системи C4ISR сил оборони на цифрові засоби з рівнями завадостійкості та захищеності, які відповідатимуть стандартам НАТО;

впроваджену систему C4ISR на оперативному й тактичному рівнях до командира відділення (та їм рівних) у складі таких базових можливостей: захищеного цифрового голосового зв'язку, обміну

текстовими повідомленнями, обміну графічними документами, геопросторового інформування, взаємної ідентифікації, інтеграції сенсорів (датчиків), інтеграції БПЛА, сумісності зі стандартними угодами НАТО (STANAG);

систему C4ISR на стратегічному рівні у складі таких базових можливостей: захищеного цифрового голосового зв'язку, обміну текстовими повідомленнями, обміну графічними документами, геопросторового інформування, аналізу інформації, ситуаційного моделювання, сумісності зі стандартними угодами НАТО (STANAG);

удосконалену систему управління Повітряних Сил Збройних Сил України з урахуванням характеристики спільного управління цивільно-військовим повітряним рухом та модернізації системи управління цивільним повітряним рухом;

систему C4ISR, взаємосумісну з системою управління оборонними ресурсами сил оборони відповідно до стандартних угод НАТО (STANAG);

систему ситуаційних центрів для сектору оборони на базі захищених інформаційно-телекомунікаційних систем;

єдину інформаційну систему управління оборонними ресурсами (управління особовим складом, організаційною структурою, оборонним плануванням, матеріально-технічним, медичним та іншими видами забезпечення, закупівлями, майном, фінансами і бюджетом, адміністративно-господарською діяльністю та документообігом тощо), яка відповідатиме стандартам, доктринам та рекомендаціям НАТО;

забезпечену сумісність та інтеграцію з системою командування, контролю, зв'язку, комп'ютерів, розвідки, спостереження, рекогносцировки (C4ISR);

створені в Міністерстві оборони України, інших складових сил оборони підрозділи з кіберзахисту, протидії технічним розвідкам, впровадження заходів із захисту інформації відповідно до вимог нормативно-правових актів України та з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC;

план дій з реалізації заходів Стратегії кібернетичної безпеки України;

відділ безпеки інформації в Головному управлінні зв'язку та інформаційних систем (J6);

відділ кібернетичної безпеки Головного управління зв'язку та інформаційних систем (J6), який відповідатиме за протидію агресії в кіберпросторі;

забезпечений розвиток підрозділів захисту інформації та кібернетичної безпеки інформаційно-телекомунікаційної системи Збройних Сил України для досягнення їх оперативної і технічної сумісності з відповідними підрозділами збройних сил держав – членів НАТО;

впроваджені заходи захисту інформації відповідно до вимог нормативно-правових актів України та з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC;

посилені спроможності ЗС України та інших складових сил оборони як суб'єктів національної системи кібербезпеки;

систему захисту інформації та кібербезпеки з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC (зокрема за рахунок проекту Трастового фонду Україна – НАТО з питань кіберзахисту);

систему управління інформаційною та кібернетичною безпекою;

посилені спроможності складових сил оборони щодо виявлення, припинення і розкриття фактів, пов'язаних із несанкціонованим доступом, порушенням конфіденційності, цілісності та автентичності інформації з обмеженим доступом;

забезпечене виконання вимог нормативних документів у сфері захисту інформації та протидії технічним розвідкам;

комунікаційні спроможності на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях, що забезпечуватимуть інтеграцію та підтримку стратегічними комунікаціями на усіх рівнях планування і впровадження державної політики у сфері безпеки і оборони.

11. Особливості військового управління силами оборони в умовах деокупації захоплених агресором територій

Оборонна реформа, яка триває в Україні, має за мету набуття і підтримання силами оборони необхідного рівня оборонних спроможностей, потрібних для ефективного реагування на загрози у військовій сфері⁷⁹, що актуально для реалізації сучасного законодавства

⁷⁹ План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016–2020 роках (дорожня карта оборонної реформи): затв. МО України 15.08.2016.

про деокупацію захоплених російським агресором південно-східних територій України.

У ґрунтовних публікаціях академіка В.П. Горбуліна та військових експертів вказано на вкрай загрозливу та небезпечну воєнно-стратегічну обстановку, що склалася на південно-східних кордонах України⁸⁰. Підтвердженням цього є звіт начальника генерального штабу збройних сил РФ, розміщений на сайті МО РФ.⁸¹ За викладеною на сайті інформацією, у Криму створене “самодостатнє угруповання військ РФ” у складі військово-морської бази, армійського корпусу, двох дивізій Повітряно-космічних сил (військ) і трьох сучасних берегових ракетних комплексів. У Південному військовому окрузі у 2017 р. завершено формування 8-ї загальновійськової армії, яка має у своєму складі дві мотострілецькі дивізії, ракетну бригаду та бригаду армійської авіації. Угруповання військ (сил) збройних сил РФ на південно-східних кордонах України укомплектовані сучасними засобами ведення воєнних дій тактичного, оперативного та оперативно-стратегічного призначення.

У зв’язку з оперативно-стратегічною обстановкою, яка склалася на південно-східних кордонах України, та посиленням угруповань військ (сил) на захоплених агресором територіях військове керівництво України, на наш погляд, має удосконалити систему оборони держави та організувати активніші дії на зазначеному напрямі щоб примусити агресора припинити воєнні дії через проведення операцій сил оборони у поєднанні з організацією активного опору відповідно до положень Воєнної доктрини України (п. 20–23).

Ескалація загроз у воєнній сфері потребує від командування ЗС України невідкладних та ефективних дій з уточнення наявної структури ЗС України та інших складових сил оборони, формування відповідних угруповань військ (сил) на оперативно-стратегічному, оперативно-тактичному і тактичному рівнях, ґрунтуючись на положеннях та рекомендаціях військової науки, воєнного мистецтва і світового досвіду ведення війн та воєнних конфліктів.

⁸⁰ Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. К. НІСД. 2017. 496 с.; Гібридна війна Росії – виклик і загроза для Європи. URL: [http:// old/ razumkov.org.ua/ ukr/upload/ GIBRID-WAR-FINAL-1-1pdf](http://old/razumkov.org.ua/ukr/upload/GIBRID-WAR-FINAL-1-1pdf).

⁸¹ У РФ вважають, що в Криму тепер достатньо військ. Корресподент. net від 8 листопада. 2017.

За результатами оцінювання воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки в Україні проголошено необхідність переходу від антитерористичної операції до нового формату протидії російській воєнній агресії – операції об'єднаних сил. Ухваленим Верховною Радою законом передбачено визначити комплекс силових та дипломатичних кроків, які мають унормувати адекватні підходи формування стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України та військового управління силами оборони в нових умовах, визначити основні засади їх функціонування та протидії агресору (див. додаток 3).

Основним (базовим) фактором, що впливає на організацію необхідної структури військового управління силами оборони та стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України в цілому у зазначених умовах є комплекс загроз з боку РФ національним інтересам України. В умовах гібридної війни та істотного посилення небезпеки для України з боку російського агресора система управління обороною держави має забезпечити активну оборону за усіма окресленими напрямками (рис. 21).

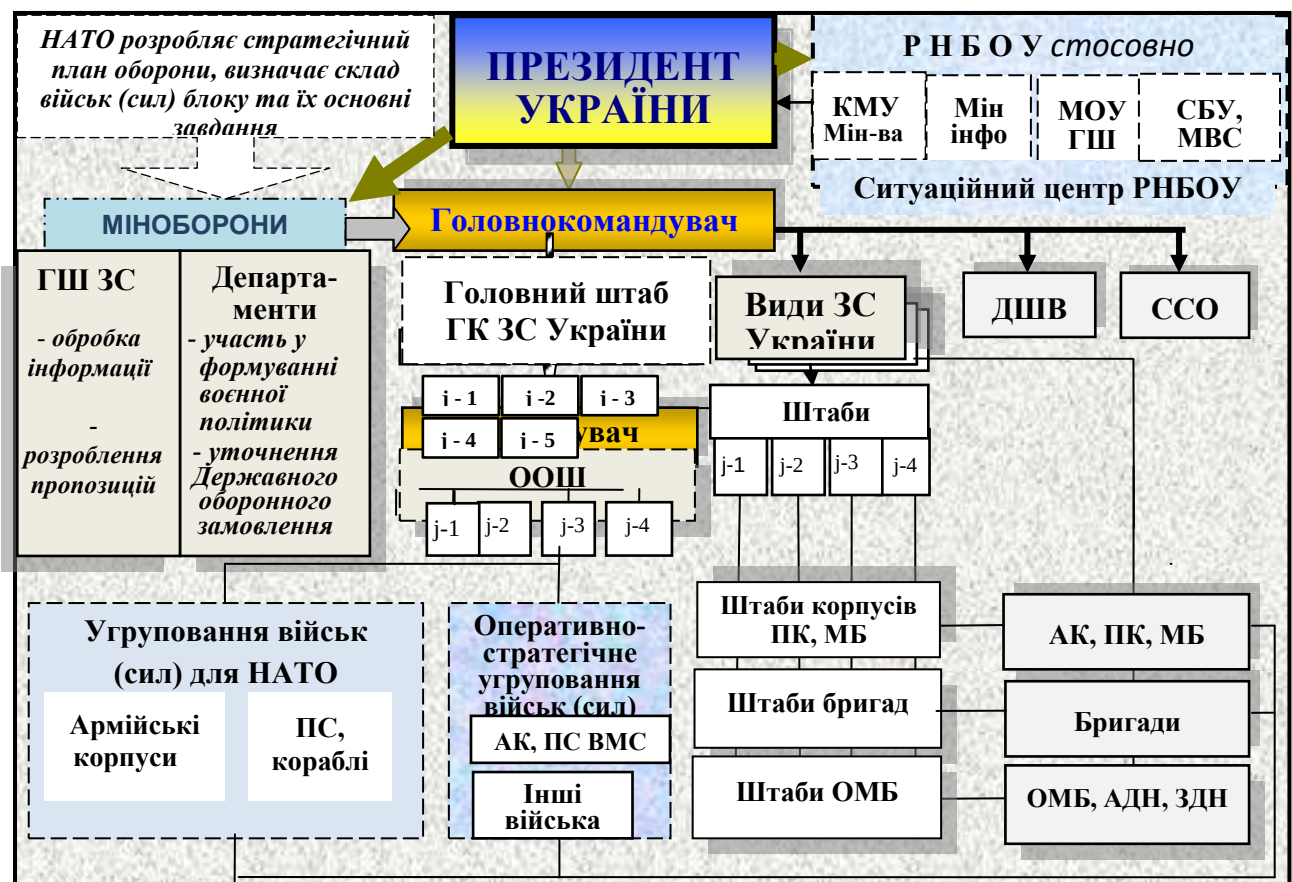


Рис. 21. Формат стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України в умовах деокупації захоплених агресором територій (варіант)

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують порядок підготовки та застосування сил оборони, показав, що організація військового управління силами оборони в зазначених умовах, фактично наближених до режиму воєнного стану, потребує додаткового вивчення і вдосконалення.

Бойовий досвід, набутий у ході участі угруповань Збройних Сил в антитерористичній операції у південно-східних областях України, виявив наявність істотних проблем в організації управління міжвидовими угрупованнями військ (сил), іншими військовими формуваннями силових структур, особливо у їх взаємодії із військово-цивільними та іншими органами місцевого самоуправління і правоохоронними органами в районах ведення бойових дій.

Перші кроки для створення нового формату системи стратегічного керівництва силами оборони вже зроблені.

Введення нової посади “Командувач об’єднаних сил”, зміна формату антитерористичної операції на операцію об’єднаних сил актуалізує набуття необхідних спроможностей складовими силами оборони. Командувачу об’єднаних сил будуть підпорядковані військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, залучені до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях⁸².

Одна з основних проблем в організації застосування тактичних груп ЗС України в густонаселених районах Донецької та Луганської областей виникла через підбурення сепаратистськими лідерами та російським спецназом груп місцевого населення, які блокували околиці населених пунктів, мости і перетини доріг, щоб продемонструвати організований спротив підрозділам ЗС України, не допустити маневр та переміщення військ.

Причинами втрати контролю над місцевим населенням стали неефективне управління місцевими органами керівництвом Міністерства внутрішніх справ, СБУ, Генеральної прокуратури, а також неузгодженість їх дій із Міністерством оборони, військовим керівництвом ЗС України, у тому числі між командирами та штабами військових підрозділів у зоні виконання бойових завдань.

⁸² Устименко О. В., Білик В. І. Планування розвитку спроможностей сил оборони України щодо протидії загрозам у ході гібридної війни // Вісник НАДУ. Київ, 2018. № 2.

Дослідження показують, що основними проблемами в управлінні силами оборони доречно вважати такі.

Наявні методики підготовки та планування військових операцій, визначені у тимчасових нормативно-правових актах, не враховують особливостей застосування угруповань військ (сил) та необхідної взаємодії з органами місцевого самоврядування, впливу на керівництво правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби та інших державних установ як у зоні ведення воєнних дій, так і у прилеглих районах.

Конституцією та Законами України чітко визначені функції та завдання ЗС України щодо військового управління силами оборони в умовах режиму воєнного часу. Разом з цим у тимчасовій доктрині, тимчасових основах підготовки та застосування Збройних Сил, інших нормативно-правових актах методи військового управління силами оборони та порядок виконання специфічних завдань органами військового управління в умовах режиму воєнного стану не розглянуті і не унормовані.

Структура ЗС України не забезпечує створення ефективної системи захисту територіальної цілісності України, адекватної реальним загрозам Україні з боку Російської Федерації. Застосування ЗС України у складі батальйонних (ротних) тактичних груп у стабілізаційних діях на початку бойових дій у Донецькій та Луганській областях, на наш погляд, було вимушеним і на той час відповідало реальному бойовому стану ЗС України. Підрозділам ЗС України на Донбасі протистояли розрізнені та наспіх сформовані бандформування і групи підрозділів Спеціального призначення ГРУ Генерального штабу Росії, які на початковому етапі не мали важкого озброєння і техніки. Їх дії залежали від підтримки місцевого населення і не завжди були чітко скоординовані. До середини квітня 2014 року керівництво Генерального штабу Російської Федерації активно формувало та забезпечувало бандформування, очолювані кадровими офіцерами РФ, а також розпочало поступове введення на територію Донбасу регулярних військ та уже сформованих банд із території анексованого Криму.

Система мобілізації у ЗС України внаслідок невдалого її реформування була дезорганізована і змогла забезпечити лише планове оповіщення, збір та надання мобілізаційних ресурсів до з'єднань і військових частин ЗС України, інших військових формувань і правоохоронних органів.

За час ведення АТО на території так званих ДНР та ЛНР Генеральний штаб збройних сил РФ сформував два армійські корпуси у складі бригад, полків та окремих батальйонів. У складі Південного військового округу було сформовано 8-му загальновійськову армію у складі двох дивізій, а у Криму розгорнуто армійський корпус і дві дивізії Повітряно-космічних сил. До складу Чорноморського флоту включено шість підводних човнів, два фрегати і три берегових ракетні комплекси.

Отже, на південно-східних кордонах України зараз розгорнуте стратегічне угруповання військ (сил) Росії у складі двох армій, трьох армійських корпусів, військово-морської бази, посилене угрупованням Повітряно-космічних військ. Угруповання військ (сил) збройних сил Росії, зосереджене на південно-східних кордонах, зокрема територіях Криму, Донецької та Луганської областей, значно підвищує рівень загрози національній безпеці України і потребує перегляду наявної структури ЗС України та системи військового управління силами оборони.

Структура оперативних командувань (ОК) як складової ЗС України оперативного рівня раніше відповідала вимогам Воєнної доктрини 2012 року, яка не передбачала загрози розв'язання війн та воєнних конфліктів проти України, особливо з боку Росії. Основним завданням ЗС України тоді визначалися лише посилення охорони державного кордону та ведення стабілізаційних операцій у визначених операційних зонах проти окремих військових загонів, які могли перейти кордон України із територій сусідніх держав, рятуючись від розгрому.

В умовах загроз територіальній цілісності держави на тактичному рівні воєнно-адміністративний розподіл території України тоді передбачав автономний контроль воєнної ситуації на визначених територіях силами ОК у складі бригад, а основним елементом бойових порядків для виконання бойових завдань були батальйонні (ротні) тактичні групи.

Аналіз сучасної воєнно-політичної ситуації у південно-східних регіонах України показує, що завдання антитерористичної операції вичерпані і настав час для підготовки стабілізаційної операції під керівництвом органів військового управління. У Законі України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях” (ст. 9), ухваленому Верховною

Радою України (додаток 3), визначено, що “Об’єднаний оперативний штаб Збройних Сил України через відповідні органи військового управління здійснює планування, організацію та контроль виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, спрямування, координацію і контроль за діяльністю військово-цивільних чи військових адміністрацій (у разі їх утворення) у Донецькій та Луганській областях з питань національної безпеки і оборони”⁸³.

Однак чинною Тимчасовою доктриною підготовки і застосування ЗС України і Тимчасовими основами ведення операцій військ (сил) ЗС України, іншими нормативно-правовими актами обов’язки командування та штабів ЗС України, а також способи й методи безпосереднього керівництва силами оборони, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, інших центральних органів виконавчої влади з цих питань не визначені.

У 2014 році Російська Федерація розв’язала збройну агресію проти України, анексувала Крим, окупувала частину Донецької й Луганської областей, розгорнула оперативно-стратегічне угруповання військ на південно-східних кордонах України. Передбачуваний Воєнною доктриною 2012 року рівень загроз у воєнній сфері переріс у регіональну гібридну війну Росії проти України на усіх рівнях оперативного мистецтва (оперативно-стратегічному, оперативному і тактичному).

Керівництво військами РФ на оперативно-стратегічному рівні здійснює командування Південного військового округу Російської Федерації. На оперативно-тактичному рівні військове управління здійснюють армійські корпуси так званих ДНР та ЛНР, а на тактичному – на рівні окремих бригад, полків та батальйонів. Органи військового управління усіх цих рівнів є штатними, що дає змогу командуванню збройних сил РФ вдосконалювати і підвищувати професійну підготовку посадових осіб і штабів. Структура ЗС України залишається у форматі, який відповідає наявним їх спроможностям лише протистояти загрозам, визначеним Воєнною доктриною 2012 року. Отже, воєнно-стратегічна ситуація, що

⁸³ Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях” від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/page>

склалася зараз на південно-східних кордонах України, потребує негайного перегляду структури ЗС України та системи військового управління як на тактичному, так і на оперативно-тактичному й оперативно-стратегічному рівнях, а також відповідного корегування стратегічного плану оборони держави. Для приведення системи оборони України до стану, адекватного реальним загрозам її національній безпеці, доцільно, на наш погляд, реалізувати такі заходи.

Насамперед слід відновити структуру Збройних Сил України, яка була в Україні до 2010 року і включала Генеральний штаб, види Збройних Сил, Об'єднане оперативне командування, армійський корпус, з'єднання, військові частини та підрозділи. Функції управління територіальною обороною та мобілізацією в зонах відповідальності покласти на Територіальні управління, а керівництво системою матеріально-технічного та медичного забезпечення – на Командування сил підтримки.

Армійські корпуси мають бути основою оперативно-стратегічного угруповання військ (сил) Об'єданого оперативного командування, що посилюватиме надійність оборони на трьох операційних напрямках у південно-західних регіонах України: Приазовському, Донецькому та Луганському.

При цьому необхідно врахувати, що однією з основних причин втрати управління матеріально-технічним забезпеченням військ (МТЗ), особливо у перші роки ведення АТО, стала недосконалість цієї структури та відсутність органу об'єданого керівництва системою всебічного забезпечення військ. Розформування корпусної ланки МТЗ та відсутність її структури у наспіх сформованих ОК призвело до стихійної організації та відриву системи всебічного забезпечення органів МТЗ Генерального штабу і батальйонів. Управління та координацію подачі ресурсів до військ (сил) вимушено взяло на себе керівництво Генерального штабу через відсутність об'єданого органу управління системою всебічного забезпечення ЗС України. Такий стан управління системою забезпечення військ (сил) став однією з основних причин “підривів” складів та арсеналів ЗС України.

Пропонована структура відповідатиме досягненням сучасного воєнного мистецтва та оперативним стандартам НАТО, значно підвищить ефективність управління силами оборони в зоні ведення воєнних дій, забезпечить чітку взаємодію угруповань військ (сил)

видів ЗС України, силових структур та органів місцевого самоврядування. Оперативно-стратегічне угруповання військ в організаційно-штатній структурі Об'єднаного оперативного командування (ООК) має очолити Командувач ООК, робочим органом військового управління стане Об'єднаний оперативний штаб (рис. 22).

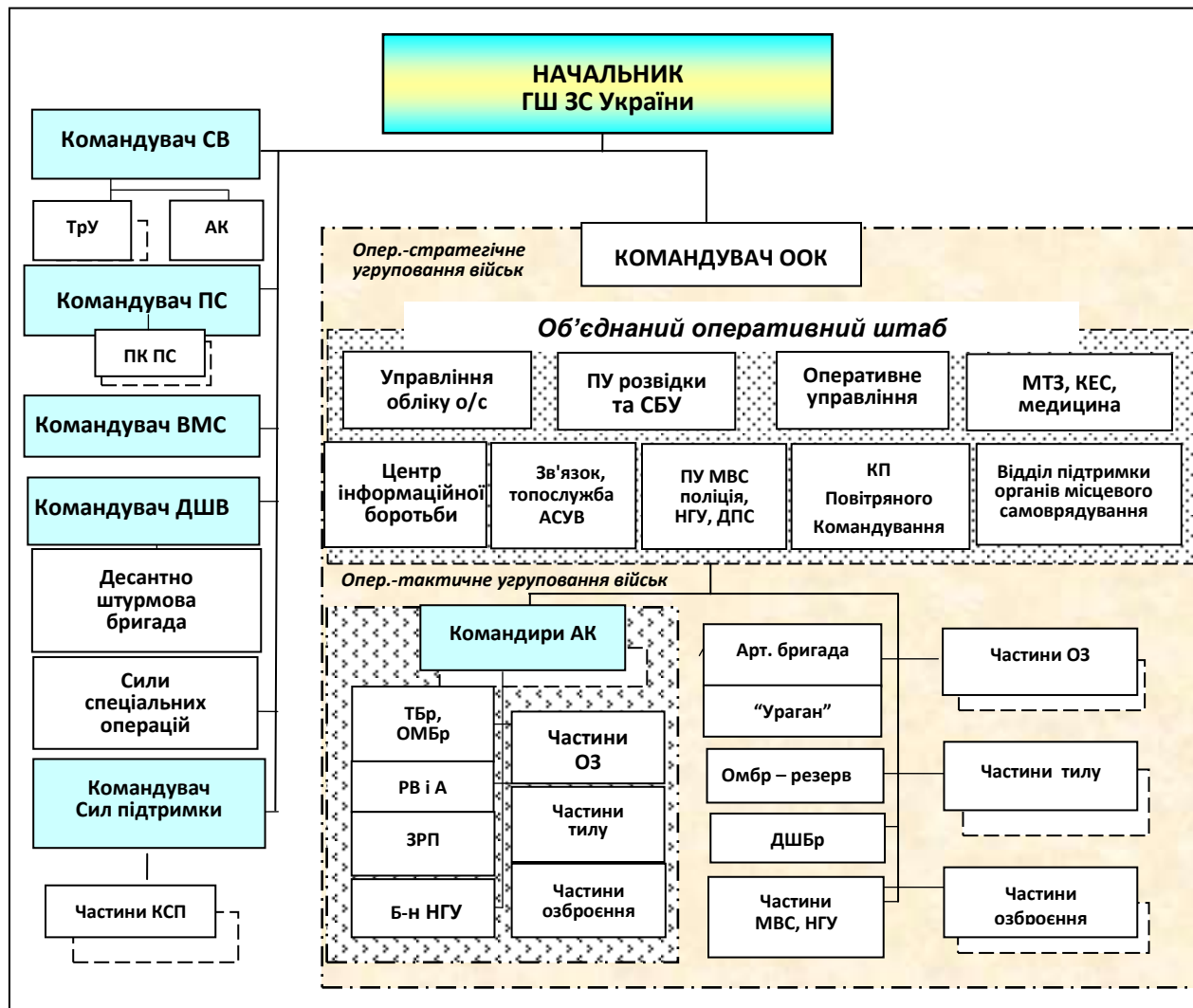


Рис. 22. Структура сил оборони для ведення бойових дій в умовах деокупації захоплених агресором територій (варіант)

На рис. 22 наведені основні елементи, необхідні, на наш погляд, для організації безпосереднього керівництва силами і засобами, залученими до виконання заходів забезпечення національної безпеки і оборони у Донецькій та Луганській областях.

До складу пункту управління розвідкою варто включити відділення СБУ, що дасть можливість узгоджено керувати силами і засобами розвідки, аналізувати результати розвідки та контррозвідки

в інтересах внутрішньої безпеки у визначеній зоні відповідальності та інших регіонах.

До складу управління логістичного забезпечення доцільно включити відділ квартирно-експлуатаційного забезпечення, щоб поліпшити умови перебування особового складу в зоні виконання бойових завдань та в районах зосередження військ (сил).

Для ефективного керівництва силовими структурами у визначеній зоні відповідальності та чіткішої їх взаємодії з Міністерством внутрішніх справ України до складу ООШ доречно включити Командний пункт МВС, який організовуватиме виконання рішень Командувача ООК підпорядкованими структурами та безпосередньо управлятиме підпорядкованими установами й військовими формуваннями у складі сил оборони. Однак без об'єднання управління силовими структурами в одному пункті управління, як показує світовий досвід, втрачається ефективність виконання ними завдань за призначенням та ускладнюється взаємодія з командуванням Збройних Сил у зоні конфлікту.

Досвід управління авіацією в ході АТО показує, що управління бойовим застосуванням авіації, а в разі потреби – системою ППО, без командного пункту Повітряних сил у складі штабу АТО унеможливорює професійне планування та всебічне спеціальне забезпечення усіх родів авіації, а також управління ними, своєчасну допомогу пілотам у ході виконання бойових завдань тощо. До складу ООШ доречно включити КП ПС Збройних Сил із наданням йому повноважень та відповідальності за планування, організацію і безпосереднє управління застосуванням авіації та військ ППО на основі рішень Командувача ООК у зоні ведення бойових дій.

Для ефективнішого протистояння російській гібридній агресії у складі ООШ доречно створити Центр інформаційної боротьби, основними завданнями якого можуть бути:

- вивчення й аналіз морально-психологічного стану особового складу противника і своїх військ;

- розроблення програм і планів інформаційного впливу на противника та населення в зоні ведення бойових дій;

- контроль за роботою ЗМІ в зоні відповідальності, узгодження змісту корегування репортажів, зроблених безпосередньо із бойових підрозділів;

- надання необхідної інформації у соціальні мережі із викриттям реальної суті пропаганди агресора;

розроблення інформаційної складової військових операцій ООК тощо.

В умовах ведення РФ гібридної війни військове управління в Україні також неможливе без планової, організованої, активної діяльності командування та штабів усіх рівнів в інформаційній сфері.

В умовах введення воєнного стану в зоні воєнних дій або в разі надання особливих повноважень військовому керівництву одним з основних структурних елементів штабів буде управління (відділ) підтримки органів місцевої влади. Аналіз досвіду підрозділів ЗС України, що брали участь у міжнародних миротворчих операціях, у тому числі операції “Буря в пустелі”, показує високу ефективність функціонування таких органів управління у складі штабів. Знання та вплив військового командування на морально-психологічний стан місцевого населення, постійна допомога в усуненні наслідків бойових дій, демонстрація дружнього ставлення та мирних намірів у спілкуванні з органами місцевої влади й цивільним населенням, як правило, сприяють зниженню агресивності місцевого населення до військовослужбовців ЗС України.

Створення в ООШ такої структури сприятиме й практичному впровадженню оперативних стандартів, прийнятих в арміях держав – членів НАТО.

Таким чином, досліджені варіанти реформування Збройних Сил та інших складових сил оборони для виконання завдань деокупації південно-східних територій України здебільшого відповідають вимогам сучасної воєнно-політичної обстановки, що склалася на захоплених агресором РФ територіях. Запропоновані варіанти ґрунтуються на теорії воєнного мистецтва, положеннях, визначених у Програмі розвитку ЗС України, та основних принципах і оперативних стандартах армій держав – членів НАТО.

Пропоновані заходи дадуть змогу створити в Україні новий формат системи військового управління силами оборони за стандартами НАТО, підвищити його ефективність і надійність в умовах сучасного воєнного стану або в разі надання військовому керівництву ширших повноважень у зоні ведення стабілізаційних операцій для деокупації захоплених агресором територій України.

12. Системний підхід до реалізації оборонної реформи

Оборонна реформа, що триває в Україні, має на меті набуття і підтримання силами оборони необхідного рівня бойової готовності та здатності до виконання завдань оборони держави, ефективного реагування на воєнні загрози за принципами і стандартами НАТО.

Основними документами, якими регламентовано порядок реалізації реформи, крім Конституції України та Законів України, у тому числі “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях” від 18 січня 2018 року № 2268-VIII (див. додаток 3), Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України, залишаються Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень України та План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016-2020 роках (Дорожня карта оборонної реформи). Основою воєнно-політичної концепції України, як визначено цими концептуальними документами, є поглиблення співпраці з воєнно-політичним блоком НАТО для набуття членства у цій організації та забезпечення інтеграції у європейський простір з перспективою набуття членства в Європейському Союзі.

Міністр оборони генерал-армії України С. Полторак наголосив, що “подальше зміцнення обороноздатності України можливе лише через упровадження радикальних змін”, а розпочата оборонна реформа, безпрецедентна за масштабом та амбіціями в історії нашого війська, набула необхідного темпу та є незворотною.⁸⁴

У доповідях та виступах Міністра оборони України С. Полторака та начальника Генерального штабу ЗС України В. Муженка акцентовано увагу на необхідності проведення *системних реформ* у сфері оборони, для чого слід провести комплекс заходів із наближення функціонування ЗС України до принципів і стандартів армій держав – членів НАТО.

⁸⁴ Оборонна реформа – безпрецедентна за масштабом і є незворотною. URL: [http:// www.mil.gov.ua/dlya-zmi/vistupi-ta-intervyu/2017/08/27/oboronna-reforma-bezpreczedentna-za-masshtabom-i-e-nezvorotnoyu/](http://www.mil.gov.ua/dlya-zmi/vistupi-ta-intervyu/2017/08/27/oboronna-reforma-bezpreczedentna-za-masshtabom-i-e-nezvorotnoyu/)

Науково обґрунтовані рекомендації з цих проблем наведені в працях відомих українських вчених В. П. Горбуліна, І. С. Руснака, В. Ю. Богдановича, А. І. Семенченка, О. Мельника та інших.⁸⁵

Фахівці науково-дослідних установ ЗС та Міністерства оборони України у тісній взаємодії з радниками і представниками армій держав – членів НАТО розробляють науково обґрунтовані пропозиції щодо систематизації заходів оборонної реформи, застосування сучасних науково-методичних підходів до їх проведення для підвищення їх ефективності. Однак ця робота потребує удосконалення. Пошук та обґрунтування пропозицій щодо *системного підходу* до планування, організації та проведення зазначених заходів, підвищення їх ефективності мають бути пріоритетними завданнями військово-наукових закладів усіх рівнів.

Реалізація положень концептуальних документів, як визначено Планом дій, вважається запорукою досягнення очікуваного результату від впровадження оборонної реформи, спрямованої на створення за принципами та стандартами, прийнятими в державах – членах НАТО, ефективних, мобільних, оснащених сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою сил оборони зразка 2020 року, здатних гарантовано забезпечити оборону держави та адекватно реагувати на воєнні загрози, раціонально використовуючи наявний потенціал та ресурси.

Аналіз сучасних концептуальних документів показує, що в Україні організована і функціонує певна система виконання запланованих заходів, визначених Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій. Загальний моніторинг ефективності впровадження оборонної реформи здійснює Рада національної безпеки і оборони України. Безпосередньо координує, веде моніторинг та оцінювання оборонної реформи Комітет реформ Міністерства оборони України як дорадчий орган під головуванням Міністра оборони. До його складу, крім представників Міністерства оборони та ЗС України, входять радники від держав–членів НАТО,

⁸⁵ Горбулін В.П. Досягнення й проблемні питання оборонної реформи. URL: [http:// old.niss.gov.ua/book/Vlasyuk_mon/07.pdf](http://old.niss.gov.ua/book/Vlasyuk_mon/07.pdf); Руснак І.С. Підсумки і перспективи оборонної реформи: лекція.URL: [http:// www.mil.gov.ua/news/2018/02/14/pershij-zastupnik-ministra-oboroni-ukraini-vistupiv-iz-lekczieyu-u-nuou-pro-pidsumki-i-perspektivi-oboronnoi-reformi/](http://www.mil.gov.ua/news/2018/02/14/pershij-zastupnik-ministra-oboroni-ukraini-vistupiv-iz-lekczieyu-u-nuou-pro-pidsumki-i-perspektivi-oboronnoi-reformi/); Мельник О. Оборонна реформа: певні успіхи, непевні перспективи. URL: http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD115_ukr_7.pdf

народні депутати, волонтери, представники громадянського суспільства, про що йдеться в інформації, наданій Комітетом⁸⁶.

Комітет реформ опікується втіленням в життя п'яти стратегічних цілей, визначених Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій, тобто Дорожньою картою оборонної реформи (рис. 23). За кожною із зазначених стратегічних цілей у Комітеті реформ визначений окремий відповідальний підкомітет, а за оперативні – окрема робоча група. Ці структурні підрозділи працюють самостійно, аналізують можливі варіанти досягнення стратегічних цілей і пропонують необхідні зміни до національної нормативно-правової бази, доктринальних документів, системи підготовки й управління військами, організаційної структури органів безпеки і оборони, інфраструктури, тощо.

Поряд із позитивними досягненнями Комітету реформ, на наш погляд, є ряд прорахунків, які істотно знижують ефективність його роботи.

По-перше, Планом дій з впровадження оборонної реформи заходи для кожної стратегічної та оперативної цілей сплановані без урахування їх взаємозалежності та логічної послідовності. Наприклад, робоча група, яка опікується виконанням заходів з досягнення оперативної цілі 1.2 та завдання 1.2.3 щодо розроблення Директиви ГШ Збройних Сил України “Про структуру, склад пунктів управління Збройних Сил України в особливий період



Рис. 23. Стратегічні цілі оборонної реформи

⁸⁶ Комітет реформ. URL: <https://defense-reforms.in.ua/reforms-committee>.

та організацію роботи оперативного складу на них”, вивчає й аналізує апробацію проекту ГОУ ГШ ЗС України у *першому півріччі 2016 року в ході заходів оперативної підготовки*. В той самий час вивчення й аналіз виконання заходів щодо досягнення оперативної цілі 1.3 та виконання завдання 1.3.2 щодо переведення органів військового управління ЗС України на нову організаційно-штатну структуру з урахуванням принципів побудови та функціонування аналогічних органів військового управління збройних сил держав – членів НАТО здійснює інша робоча група *до 30 грудня 2019 року*.

За Планом дій спочатку потрібно створювати структуру пунктів управління, розробити функції та завдання їх елементів, а потім протягом двох років впроваджувати організаційно-штатну структуру J-штабів, алгоритм функціонування яких принципово відрізняється від наявних у ЗС України. Така організація роботи, на наш погляд, не зовсім логічна та ефективна.

По-друге, доктринальні документи, що регламентують підготовку та застосування угруповань військ Збройних Сил України за принципами та стандартами НАТО, заплановано розробити до 2020 року. Однак, на базі яких теоретичних засад слід реформувати військову освіту, яким чином, в яких установах і в які готувати необхідний персонал для управління військами у складі J-штабів, які сплановано сформувати за стандартами НАТО *до кінця 2019 року*? Ці питання не вирішені.

По-третє, аналіз організації виконання Плану дій щодо впровадження оборонної реформи в Україні показує ряд інших проблем, які істотно впливають на своєчасність досягнення визначених стратегічних та оперативних цілей. Для вирішення визначених проблем доречно переглянути методики реалізації Дорожньої карти, що використовуються нині.

Найбільш прийнятним варіантом, на наше переконання, може бути застосування *системного підходу* до організації виконання заходів Плану дій. Енциклопедичні джерела визначають цей підхід як напрям у спеціальній методології науки, завданням якого є розроблення методів дослідження і конструювання складних за організацією об’єктів та систем. Такий підхід спрямований на

розкриття цілісності об'єктів, виявлення в них різноманітних типів зв'язків та зведення їх у єдину систему.⁸⁷

Сучасніше тлумачення цього терміна наведене в іншому інформаційному виданні, у якому зазначено, що “системний підхід (англ. *Systems thinking* – системне мислення) – напрям методології досліджень, який полягає в дослідженні об'єкта як цілісної множини елементів в сукупності відношень і зв'язків між ними, тобто розгляд об'єкта як моделі системи”.⁸⁸

Як вихідні дані для застосування такого системного підходу використовують певні поняття, які можна вжити і в оборонній реформі в Україні. Застосовуючи системний підхід до організації досягнення визначених цілей, доречно інтегрувати наявні теоретичні поняття та визначення у системі оборони України, наприклад, як наведено у табл. 2.

Вважаючи ЗС України та інші складові сил оборони (СО) системою та застосовуючи структурно-функціональний аналіз як складову системного підходу, постає необхідність формування елементів (складових) цієї системи та визначення їх функцій, завдань і параметрів.

За підсумками структурно-функціонального аналізу формується модель (конфігурація) цієї системи ЗС України й інших складових сил оборони (СО), можливість визначати кількісно-якісний склад їх компонентів, розмежовувати функції та відповідальність, підтримувати оптимальний стан цієї системи й ефективно адаптувати її до змін воєнно-стратегічної обстановки.

Досягнення сумісності структур СО та армій держав – членів НАТО, на наш погляд, має бути базовою домінантою для оборонної реформи в Україні за принципами та стандартами НАТО, а також для досягнення стратегічних цілей, визначених Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій.

Суттєвими проблемами, що постали під час планування та в ході здійснення заходів згаданого Плану дій є й труднощі в розумінні реформаторами змісту теоретичних основ стратегічних й оперативних цілей, що визначені Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій. При цьому потрібно враховувати, що організація військового управління за стандартами НАТО істотно

⁸⁷ Українська енциклопедія. URL: http://leksika.com.ua/16540302/ure/sistemniy_pidhid.

⁸⁸ Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

відрізняється від прийнятої у ЗС України та СО, у першу чергу організаційно-штатною структурою штабів усіх рівнів. Зокрема, в основу структури об'єднаного штабу “*Joint staff*” покладено розподіл структур штабу за функціональним принципом. Функції штабу щодо обліку, переміщення, організації всебічного забезпечення особового складу належать до основних завдань відділу J-1.

Таблиця 2

Системний підхід до термінології в оборонній реформі (варіант)

Терміни	Визначення	Варіант інтеграції в ЗС України
Система	Сукупність елементів та зв'язків між ними	Сектор безпеки і оборони (СБО), МО, ЗС України, які складаються із видів, родів військ, органів військового управління, систем забезпечення, закладів військової освіти та науки тощо
Структура	Спосіб взаємодії елементів системи за допомогою певних зв'язків	Спосіб взаємодії складових СБО, МО, ЗС України, інших складових сил оборони у відповідності до встановлених законом зв'язків між собою
Процес	Динамічна зміна системи в часі	Динамічні зміни СБО, МО, ЗС України під впливом змін воєнно-політичної ситуації, ескалації загроз воєнного характеру, розвитку воєнного мистецтва, ОПК
Функція	Робота елемента в системі	Діяльність складових системи, тісно пов'язаних між собою, в ході виконання спільного завдання – оборони України та захисту її територіальної цілісності
Стан	Ставлення системи до інших елементів	Місце та роль складових системи в діяльності державних органів влади, міжнародних та інших договірних сторін тощо

На відділ J-3 покладаються завдання з планування та управління поточними операціями. До складу цього відділу входять секції планування, оперативного забезпечення (без розвідки та завдань спеціального матеріально-технічного забезпечення), вогневого ураження, обробки та аналізу ведення поточної операції.

На відділ J-4 покладаються функції матеріально-технічного забезпечення військ (сил), у тому числі і спеціальне забезпечення

видів оперативного забезпечення (інженерних військ, РХБЗ, РЕБ тощо).

Відділ J-5 на тактичному рівні має функції військово-цивільного співробітництва, відповідає за планування гуманітарних операцій, контакти з місцевим населенням та органами влади, надає допомогу у відновленні органів місцевого самоврядування, медичному забезпеченні населення, ліквідації наслідків ведення бойових дій тощо.

На оперативному рівні на департаменти штабів J-5 покладаються функції перспективного планування операцій. Причому в складі згаданих відділів J-3 та інших персонал виконує завдання на постійній основі.

Іншою особливістю структури штабів оперативного рівня та вищих штабів є наявність департаменту J-7, на який покладаються завдання з розроблення, корегування, уточнення та затвердження керівних документів, що визначають порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) збройних сил, що передбачено доктринальними документами.⁸⁹

Причому в доктринальних документах збройних сил держав-членів НАТО, що визначають порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил), створення будь-яких *тимчасових* угруповань військ (сил) у ході ведення бойових дій не передбачено. Організаційно-штатні структури об'єднань, з'єднань чи військових підрозділів та система управління ними у різних видах операцій створюються у мирний час на основі прийнятих методів, способів їх підготовки та застосування. Теоретичні основи воєнного мистецтва та практичний досвід, набутий в ході навчань та воєнних конфліктів, закладаються у програми підготовки офіцерського складу у ВВНЗ та тематику оперативної і бойової підготовки військ (сил).

Сучасна теорія воєнного мистецтва тлумачить визначення пункту управління як структуру, на базі якої розгортається штаб бригади, корпусу, армії чи іншого угруповання військ (сил). А командний пункт призначений для управління конкретним угрупованням військ. Він створюється для розгортання штабу штатного об'єднання, з'єднання чи військової частини. Організація

⁸⁹ Польовий статут сухопутних військ США FM 1.02. URL: [http:// cdm16635. contentdm. oclc.org/ cdm/ref/collection/p16635coll8/id/55313](http://cdm16635.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p16635coll8/id/55313)

військового управління “вахтовим” способом теорією воєнного мистецтва НАТО не передбачена і в іноземних арміях не практикується.

Доречно враховувати і те, що штаби радянського зразка для організації пунктів управління реформувались відповідно до їх структур. Більшість офіцерського складу займала робочі місця на пунктах управління не за своїми штатними посадами мирного часу (рис. 24). А персонал об’єднаних штабів, сформованих відповідно до стандартів НАТО, продовжує управління військами на штатних посадах мирного часу, оскільки структура їх пунктів управління формуються відповідно до організаційно-штатної структури штабів. Цей персонал виконує свої обов’язки незалежно від місця розгортання штабу (рис. 25).

Необхідно також враховувати і те, що структура, наприклад збройних сил США, як й інших армій держав – членів НАТО, сформована відповідно до визначених їхніми доктринальними документами рівнів війни, що базуються на досягненнях сучасної теорії воєнного мистецтва. Кожному рівню (стратегічному, оперативному і тактичному) відповідають певні організаційно-штатні структури військ (сил) збройних сил та система управління ними, розроблені форми, методи та способи їх підготовки і застосування.

Водночас керівними документами США передбачена можливість корегування оперативного та бойового складу об’єднань, з’єднань і військових частин відповідно до замислу операцій та визначених їм завдань (табл. 3).

Таблиця 3

Порівняльна таблиця структур збройних сил США та ЗС України

Структура збройних сил США	Структура ЗС України
Стратегічний (оперативно-стратегічний) рівень	
Об’єднаний Комітет начальників штабів	Генеральний Штаб ЗС України
Види ЗС США, корпус МП, БО США	Види ЗС України, ДШВ
Регіональні командування США (6)	ООШ, оперативні командування
Функціональні командування США (4)	Сили СпО
Оперативний (оперативно-тактичний) рівень	
Армії США (15)	<i>немає</i>
Армійські корпуси	У СВ – <i>немає</i> (у ПС – ПВК)
Тактичний рівень	
Дивізії (іноді – ОТР, до 16 тис. в/л.)	<i>немає</i>
Бригади (окремі батальйони)	Бригади (лінійні батальйони)

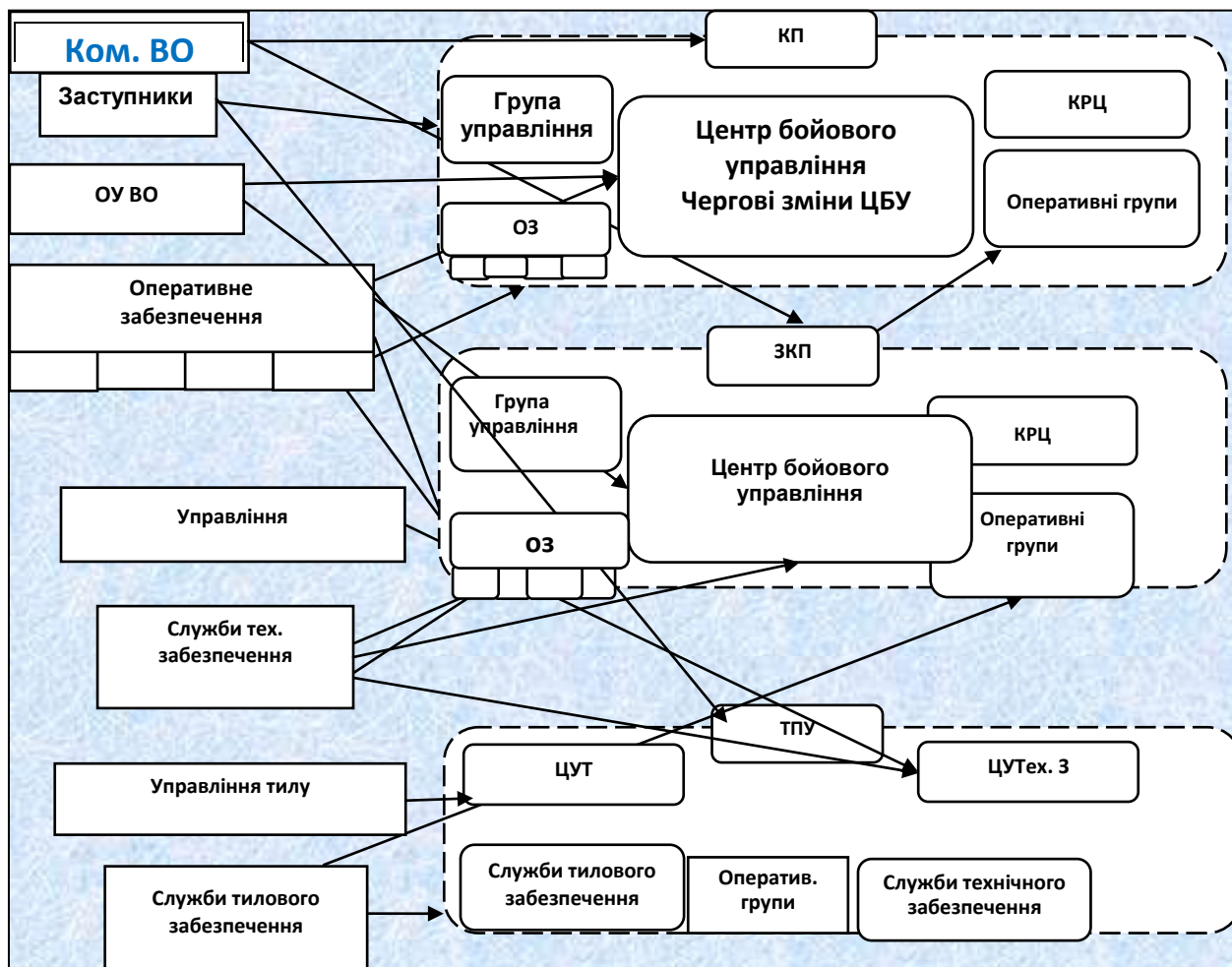


Рис. 24. Система управління військами ЗС України

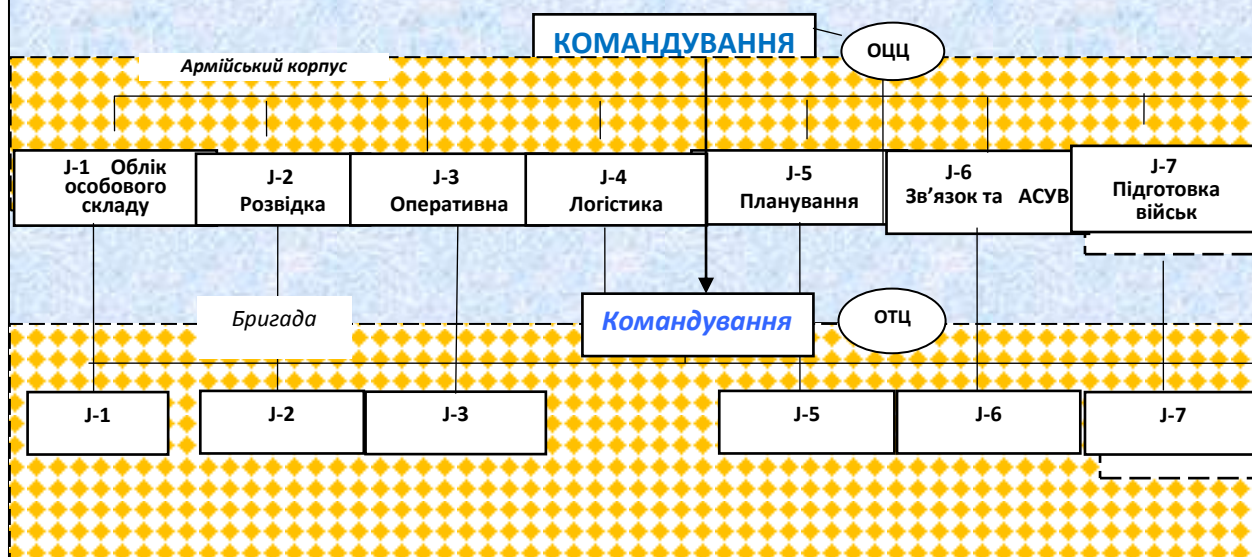


Рис. 25. Система управління військами за стандартами НАТО

Як видно з табл. 3, структура ЗС України, а відтак і доктринальні документи, що визначають порядок їх підготовки та застосування, мають істотні відмінності й особливості порівняно з прийнятими в арміях держав – членів НАТО. Відсутність певних оперативно-стратегічних і оперативно-тактичних елементів у структурі ЗС України не відповідає вимогам сучасної теорії воєнного мистецтва й унеможливорює досягнення стратегічних та оперативних цілей, що визначені Стратегічним оборонним бюлетенем України і Планом дій щодо впровадження оборонної реформи.

Масштаби сучасних воєнних загроз Україні з боку РФ вимагають приведення системи оборони держави до вимог воєнного мистецтва та світового досвіду. Отже доцільно:

1. Підвищити ефективність планування та організації виконання заходів щодо досягнення цілей оборонної реформи шляхом підвищення спроможності ретельно підбраного та добре підготовленого в теоретичному плані персоналу, який має досконало знати особливості теорії воєнного мистецтва, що прийняті у збройних силах держав – членів НАТО.

2. Структура ЗС України та інших складових сил оборони має бути основою для планування й здійснення оборонної реформи. Впровадження основних вимог доктринальних документів щодо підготовки та застосування угруповань військ (сил), досягнення сумісності системи управління військами за принципами та стандартами армій держав – членів НАТО можливе лише за умови створення подібних структур в Україні.

3. Розробити доктринальні документи, що визначають порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) ЗС України та інших складових сил оборони після адаптації в Україні відповідного понятійного апарату, що застосовується в арміях держав – членів НАТО.

4. Сформувати в структурі Генерального штабу ЗС України підрозділ на кшталт “J-7” з функцією розробки та корегування керівних документів, що мають визначати порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) видів і родів військ (сил) ЗС України.

5. В основу роботи керівного складу Міністерства оборони України, Комітету реформ, командування ЗС України щодо реалізації оборонної реформи покласти методологію системного підходу.

Для досягнення визначених цілей оборонної реформи в Україні потрібно вдосконалити методику та способи її реалізації, наблизити усі компоненти, що підлягають реформуванню, до структур та моделей, прийнятих в арміях держав – членів НАТО для забезпечення ефективнішого виконання покладених на них спільних завдань у сучасних безпекових умовах щодо оборони держави від агресора.

13. Деякі основи організації планування розвитку та застосування сил оборони

Стратегічне планування в секторі безпеки і оборони України як вид управлінської діяльності, на наш погляд, має здійснюватися з метою формування воєнної політики, стратегічних рішень та дій, що передбачатимуть визначення таких цілей, завдань, пріоритетів і стратегій розвитку ЗС України та інших складових сил оборони, досягнення і реалізація яких забезпечить їх ефективне функціонування та готовність до відбиття широкомасштабної збройної агресії.

Сутність стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України полягає в проведенні оперативно-стратегічних розрахунків, встановленні прогнозів, раціональному розподілі наявних сил і засобів, визначенні порядку їх використання та розвитку для досягнення воєнно-політичних цілей, визначених вищим військово-політичним керівництвом держави, та в розробленні відповідних документів стратегічного планування.

Зокрема стратегічне планування в Міністерстві оборони поєднує дві підсистеми: стратегічне планування розвитку ЗС й інших складових сил оборони та стратегічне планування їх застосування у кризових ситуаціях воєнного характеру, а саме для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, як визначено Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України.⁹⁰

Стратегічне планування застосування – управлінський процес, який має на меті такі заходи:

⁹⁰ Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: введена в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016.

формування стратегічних цілей і завдань застосування ЗС України та інших складових сил оборони;

визначення необхідних сил і засобів для реалізації визначених завдань;

розроблення вимог та способів їх виконання;

встановлення та узгодження потреб в матеріально-технічних ресурсах для їх всебічного забезпечення.

Підсистема стратегічного планування застосування включає планування вдосконалення бойової і мобілізаційної готовності та планування операцій (бойових дій) угруповань ЗС. Планування вдосконалення бойової та мобілізаційної готовності ЗС України здійснюється для забезпечення відповідності системи мобілізаційної готовності рівню реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, завданням ЗС, економічним та мобілізаційним можливостям держави.

Планування операцій ЗС та інших складових сил оборони передбачає визначення оперативно-стратегічних (оперативних) завдань військ (сил), розроблення способів їх дій за можливими сценаріями їх застосування, проведення необхідних розрахунків всебічного забезпечення та розроблення необхідних оперативних (бойових) документів.

З урахуванням зазначеного досвіду та проаналізованих підходів, види стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України теж доречно розрізняти залежно від рівня завдань як національні стратегічні, тобто загальнодержавні, що є спільними для усіх складових сил безпеки і оборони, і стратегічні, що виконуються самостійно. Але останні також можуть бути частиною загальнодержавних (національних) стратегічних або самостійними.

Окрім зазначених видів, у секторі безпеки і оборони України доречно виокремити оперативні завдання, що є частиною стратегічних, які виконують окремі види і роди військ (сил) за призначенням, а також тактичні, тобто окремі бойові завдання військових частин і підрозділів.

При цьому потрібно зважити на те, що за Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України не всі такі завдання належать до загальнодержавного (національного) рівня, як цього іноді прагнуть деякі практики, а лише шість із них, що обумовлюють конкретну відповідальність конкретних складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування та реагування на загрози під час

спільного виконання завдань щодо застосування сил і засобів за призначенням у відповідних кризових ситуаціях (рис. 26).



Рис. 26. Перелік визначених Концепцією стратегічних завдань

У випадках, не передбачених Концепцією, складові сил оборони мають здійснювати притаманне їм планування за призначенням як для окремих видів їх діяльності у визначеному чинним законодавством порядку, а саме, щодо бойової підготовки військ (сил), забезпечення правоохоронної діяльності; боротьби з тероризмом; забезпечення цивільного захисту тощо.

Аналіз наявних публікацій фахівців доводить, що стратегічне планування в секторі безпеки і оборони України має здійснюватися для:

- формування стратегічних цілей і завдань розвитку всіх складових сил оборони;

- визначення необхідних сил і засобів для реалізації покладених на них спільних завдань у кризових ситуаціях;

- вибору ефективних шляхів та способів для виконання цих спільних завдань;

- узгодження потреб у матеріально-технічних ресурсах тощо.

Вивчаючи наявні погляди на поділ стратегічного планування на види (підсистеми) за термінами, варто прислухатись до рекомендацій військових фахівців, які переконують, що такий поділ “за часовими межами горизонту” на довгострокове, середньострокове та короткострокове є зайвим.

У процесі стратегічного планування виділяють три етапи:

перший – визначення стратегічних орієнтирів, а отже, розроблення (перегляд) його *місії*, формування стратегічного бачення та системи стратегічних цілей;

другий – проведення стратегічного аналізу умов діяльності. Такий аналіз дає змогу отримати необхідну інформацію щодо суттєвих умов діяльності складових сил оборони, необхідних їм спроможностей для функціонування та належних дій у визначених умовах;

третій – стратегічний вибір рішень (розроблення стратегій, стратегічного плану), що є завершальним етапом стратегічного планування, який передбачає генерацію стратегічних альтернатив, їх оцінювання і вибір найоптимальнішого варіанта.

Формується стратегічний набір – ієрархічна система взаємозв’язаних стратегій різних рівнів, які визначають основні напрямки ефективного розвитку сектору безпеки і оборони у певний період часу і забезпечують досягнення стратегічних цілей та визначеної місії.

Прикладом ієрархії таких стратегій може бути система планування США, описана фахівцями НУОУ ім. Івана Черняхівського докторами військових наук В.М. Телелимом, Ю.В. Пундою та ін. (див. рис. 27).⁹¹

У США розробляються три основні види стратегій: стратегія національної безпеки, що належить до президентського формату; національна стратегія оборони, яка розробляється на рівні міністра оборони, і національна воєнна стратегія, що розробляється під егідою об’єднаного комітету начальників штабів.

Найголовнішим документом системи забезпечення національної безпеки у США є *Стратегія національної безпеки*. На її положеннях ґрунтується *Національна стратегія оборони*, яка окреслює активний

⁹¹ Телелим В. М., Гребенюк М. В., Пунда Ю. В. Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США // Наука і оборона. 2007. №2. С.18–22.

багаторівневий підхід щодо захисту країни та її безпеки. *Національна воєнна стратегія* містить завдання збройних сил та концепції спільних дій.

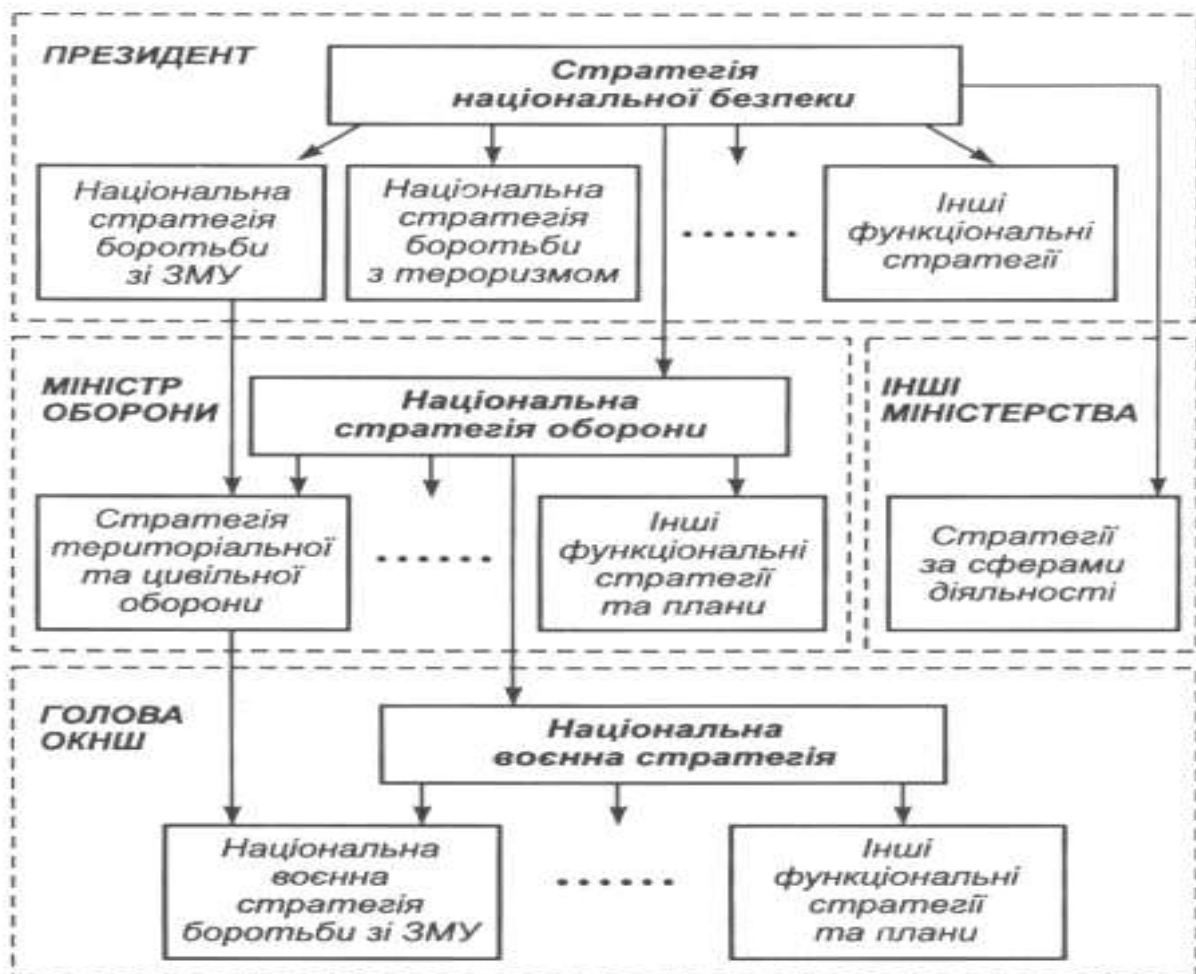


Рис. 27. Ієрархія стратегічних документів США

Отже, нормативно-правова база стратегічного планування США може бути зразком для більш чіткого визначення ієрархії та вимог щодо вироблення основних стратегічних документів у секторі безпеки і оборони України, в тому числі і за наявним у проекті Закону України “Про національну безпеку України” задумом дещо змінити існуючу в Україні ієрархію та перелік відповідних нормативно-правових актів з питань безпеки і оборони держави, включивши до нього замість Воєнної доктрини Стратегію воєнної безпеки України.

Зважаючи на досліджене, доцільно впровадити в секторі безпеки і оборони стратегічне планування розвитку сектору безпеки і оборони України, включаючи в певній мірі ресурсне забезпечення та планування спільної підготовки сил оборони для застосування за

призначенням під час спільного виконання першого концептуального завдання, тобто для забезпечення оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Стратегія воєнної безпеки України, як визначено у проекті згаданого вище закону, – документ, у якому викладатиметься система 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 військової сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів; має визначити шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва.

Раніше таке визначення наводилось Воєнною доктриною України. Саме так Воєнну стратегію визначають й у відомому словнику держави–агресора, а саме: як процес реалізації на практиці воєнної політики, воєнної доктрини і воєнних концепцій, який постійно проводить керівництво збройних сил; як свого роду “директивну технологію” щодо впровадження в життя всієї різноманітності вищих воєнно-політичних, доктринальних і концептуальних настанов.⁹²

Стратегію воєнної безпеки України, як зазначено у проекті нового Закону України “Про національну безпеку України”, розроблятиме Міністерство оборони України відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію указом Президента України, після затвердження Стратегії національної безпеки України та за результатами оборонного огляду. Зміни до Стратегії воєнної безпеки України розроблятиме Міністерство оборони України відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію указом Президента України, після затвердження змін до Стратегії національної безпеки України.

Зважаючи на наведені новації, потрібно звернути увагу на те, що відмінною рисою стратегічного планування в Україні зараз має бути його трансформація відповідно до потреб відбиття російської агресії на сході України в бік наближення цих законодавчих розробок з питань стратегічного планування розвитку сил оборони на основі їх

⁹² Война и мир в терминах и определениях. М.: Изд. дом, 2004. 624 с.

спроможностей до принципів і стандартів міжнародних безпекових структур, у першу чергу держав-членів НАТО, як це передбачено сучасними концептуальними документами України. Отже у цьому питанні варто скористатися, наприклад, класичним досвідом США, який викладений вище і замість Воєнної доктрини доручити Міноборони розробляти Національну стратегію оборони України, а Генеральному штабу ЗС України – Національну воєнну стратегію України чи Стратегію воєнної безпеки і оборони України.

Різноманітність наявних визначень стратегії воєнної безпеки поряд з невизначеністю досі в законодавстві деяких споріднених з нею правових понять та категорій, таких як Воєнна доктрина, Концепція, План оборони держави, застосування сил оборони тощо, призводить до безпідставного змішування та підміни цих понять і до подальшої схоластики щодо їх розуміння і вживання на практиці, зокрема під час розроблення відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів. Про це часто йдеться в наукових джерелах.⁹³

Треба зважити і на те, що зараз немає чіткого законодавчого визначення стратегії воєнної безпеки, як і самої її моделі. Відсутнє таке загальноприйняте визначення і в стратегічних актах зарубіжних країн. Наприклад, у Румунії Військову стратегію (2000) вважають “одним із базових керівних документів у сфері національної оборони, яким визначаються фундаментальні цілі та напрями воєнної політики держави, місце, роль, принципи розбудови та застосування національних збройних сил на період дії Стратегії національної безпеки Румунії.”⁹⁴

На практиці існують два принципові підходи, за якими стратегію воєнної безпеки представляють в рамках загальної Стратегії національної безпеки держави чи Воєнної доктрини або виділяють її в окремий документ, який відіграє самостійну роль у системі забезпечення саме воєнної безпеки.

Отже, більш прийнятним варіантом для України, з урахуванням змісту наявної Воєнної доктрини, яка не містить конкретних воєнно-стратегічних засад та механізмів забезпечення воєнної безпеки і

⁹³ Правові аспекти створення стратегії воєнної безпеки України // Зб. наук. праць ЦВСД НУО України. 2012. № 1. С. 24–28.

⁹⁴ Стратегічна панорама. 2005. № 2. С 42-51.

оборони держави, може бути друга модель, тобто окремий концептуальний стратегічний документ. А Воєнна доктрина в цій системі, на зразок наведеної вище американської моделі, може бути перейменована у Національну стратегію оборони України, яка, на наш погляд, має більш цілісну й завершену галузеву конструкцію, що може забезпечувати більш плідну діяльність визначеного законом кола суб'єктів забезпечення воєнної безпеки і оборони держави.

Виокремлення Стратегії воєнної безпеки і оборони держави від Стратегії національної безпеки та стратегії оборони держави дасть змогу не тільки наблизитись до західних варіантів (ієрархій), а й у разі потреби оперативніше реагувати на необхідні потреби у її корективах та внесення відповідних змін.

Зауважимо, що зараз не існує якоїсь єдиної типової моделі такої стратегії. Проте переважна більшість, крім досить типової для європейських країн вступної частини, наводить аналіз безпекового середовища, визначає інтереси держави у цій сфері, окреслює певні виклики, ризики та загрози, а звідси і виходить на визначення відповідних стратегічних концепцій та завдань і адекватні системи й заходи реагування на них тощо. Водночас стратегія має передбачати реальні шляхи та механізми вирішення нагальних безпекових і оборонних завдань здебільшого мирними дипломатичними засобами. Застосування воєнної сили згідно із Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (ст. 2) може бути можливим лише для відбиття збройної агресії проти України чи будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність кордонів, а також для боротьби з міжнародним тероризмом та піратством й у інших аналогічних випадках, передбачених чинним законодавством України та міжнародним правом.

Тут доречно врахувати і вимоги Закону України “Про Збройні Сили України” (ст. 1.1), а саме про право на застосування зброї та бойової техніки в мирний час, у якому визначено:

“З'єднання, військові частини і підрозділи, у тому числі чергові сили, Збройних Сил України в мирний час мають право застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку для:

відбиття ударів засобів повітряного та підводного нападу по важливих державних та воєнних об'єктах, безпосереднє прикриття яких здійснюється черговими силами;

припинення порушення державного кордону України повітряними суднами збройних формувань інших держав, які не виконують команд (сигналів), що подаються черговими літаками-перехоплювачами (вертольотами), або застосовують зброю;

припинення протиправних дій повітряних суден у повітряному просторі України, якщо вони використовуються з метою здійснення терористичного акту;

примушення до посадки захоплених (викрадених) повітряних суден;

забезпечення виконання покладених на ЗС України завдань щодо відсічі можливої збройної агресії проти України, забезпечення недоторканності повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря України;

самозахисту в разі застосування зброї проти них або загрози такого застосування, а також у разі будь-яких дій, що можуть призвести до нанесення значних матеріальних збитків об'єктам, які прикриваються ними, за місцем дислокації чи в районі виконання завдань;

надання допомоги кораблям (катерам) Морської охорони Державної прикордонної служби України у разі застосування зброї проти них або загрози такого застосування, а також під час безперервного переслідування, що розпочалося у територіальному морі України, іноземного судна у відкритому морі для примушення його зупинитися;

відбиття піратських нападів на морські або повітряні судна та осіб, які перебувають на їх борту, захоплення піратських морських або повітряних суден, звільнення заручників, а також морських або повітряних суден, захоплених піратами, у відкритому морі чи в іншому місці поза межами юрисдикції будь-якої держави;

забезпечення виконання покладених на з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України завдань під час їх застосування в районі проведення антитерористичної операції, у разі вчинення терористичного акту в повітряному просторі або територіальному морі України;

забезпечення захисту від терористичних посягань об'єктів та майна Збройних Сил України, зброї масового ураження, ракетної і стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових та отруйних речовин, що

перебувають у військових частинах або зберігаються у визначених місцях;

забезпечення під час проведення антитерористичної операції виконання завдань щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, участі у затриманні осіб, а також для знешкодження осіб у випадках, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників антитерористичної операції або інших осіб;

забезпечення виконання покладених на Збройні Сили України завдань у відкритому морі з протидії незаконним перевезенням зброї і наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.

Під час залучення до виконання завдань з посилення охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України мають право:

зберігати, застосовувати і використовувати спеціальні засоби та зброю;

застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку, спеціальні засоби в порядку і випадках, передбачених статтею 21 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”.

Застосування і використання зброї та бойової техніки допускається в разі, якщо інші заходи виявилися неефективними або застосування таких заходів є неможливим.”

Стратегія воєнної безпеки і оборони чи Національна воєнна стратегія України, на наш погляд, має стати “дорожньою картою” для реалізації в сучасних умовах необхідних заходів для забезпечення активної протидії агресії РФ та оборони держави, у тому числі в умовах деокупації захоплених агресором територій.

До питання щодо розроблення Плану оборони України

Порядок стратегічного планування застосування ЗС України визначається окремим нормативним документом, який затверджує Президент України.

Стан сучасної воєнно-політичної обстановки вимагає вдосконалення системи державного стратегічного планування у сфері оборони України. Зокрема колишній начальник кафедри

оперативного мистецтва НАОУ генерал М.М. Лобко обґрунтовує потребу розроблення *Плану оборони України*.

Необхідність цього документу, на його думку, впливає з прогнозування перспектив розвитку воєнно-політичної обстановки навколо України, аналізу наявного досвіду підготовки та проведення АТО на Сході країни, проведення мобілізації, результатів командно-штабних навчань різних ланок військового управління ЗС України й інших складових сил оборони та з оцінки інших факторів.

До цього має спонукати і те, що в державі агресора усі ці питання вже вирішені заздалегідь. Міністерство оборони і генеральний штаб РФ вже розробили План оборони РФ на 2016–2020 роки, який затверджений указом Президента РФ і набрав чинності 01.01.2016 р. Розробленню цього плану передувало затвердження відповідної Воєнної доктрини РФ та замислу оборони на п'ять років.

Розглядаючи питання доречності розроблення Плану оборони України, варто врахувати досвід Першої і Другої світових воєн, коли їх учасники не мали такого плану війни як окремого цілісного документа але генеральні штаби держав-учасниць, як правило, розробляли плани стратегічних операцій (кампаній) збройних сил у війні (наступальні, оборонні, морські десантні й інші) та плани мобілізації. Питання забезпечення збройних сил та воєнних дій у цих війнах охоплювали окремі державні плани або програми. В них зазначалось питання забезпечення збройних сил призовним контингентом, озброєнням і військовою технікою, спорядженням (мобілізації), продовольством й іншими необхідними матеріально-технічними засобами, а також виготовлення ракет і боєприпасів. Окремі плани передбачали проведення заходів щодо забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного часу.

Характерним тоді було й те, що в мирний час на основі воєнних планів розроблялись на певний період і плани (програми) підготовки держави до війни. За розрахунками генеральних штабів уряди згаданих держав розробляли відповідні плани (програми) виробництва озброєння і військової техніки, будівництва бойових кораблів (катерів, підводних човнів), виготовлення ракет і боєприпасів, спорядження інших матеріально-технічних засобів і на це виділялись відповідні фінансові кошти залежно від економічних і фінансових можливостей держави.

Вказані підходи до підготовки до війни та розроблення планів її ведення зберігались у більшості розвинених держав світу.

Однак, зазначений підхід до складання планів мав й певні недоліки. Основними з них були складність у їх узгодженості, а відтак й труднощі у розробленні, зважаючи на різноманітність інтересів різних державних владних інституцій та недостатність повноважень міністерств оборони і генеральних штабів щодо організації їх розроблення. Відтак ці плани мали багато прогалин щодо підготовки держав до оборони та їх реалізації під час війни.

В сучасних умовах у наукових джерелах все частіше йдеться про необхідність комплексного підходу до вирішення політичних і воєнних проблем у сфері оборони держави, розроблення плану оборони як цілісного документа, що забезпечувало б синхронізацію існуючих планів, програм, ефективного використання коштів, швидкий перехід від стану мирного часу до стану війни тощо.

Однак, зазначені процеси стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України мають бути унормовані у відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актах.

До вдосконалення військового управління розвитком спроможностей військ (сил)

Оборонна реформа, яка впроваджується в Україні, має на меті набуття та підтримання силами оборони необхідного рівня бойової готовності та здатності до виконання завдань оборони держави (*оборонних спроможностей*) для ефективного реагування на воєнні загрози.⁹⁵

Суттєвою проблемою і метою оборонної реформи визначено розвиток *оперативних (бойові, спеціальні) спроможностей* не лише ЗС України, а й сил оборони, необхідних для спільної протидії збройній агресії РФ і оборони держави на усіх окреслених вище напрямках.

Під основами розвитку спроможностей військ (сил) розуміється система логічно пов'язаних між собою теоретичних, методологічних, правових, методичних та організаційно-технічних складових і

⁹⁵ План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016–2020 роках (Дорожня карта оборонної реформи): затв. МО України 15.08.2016.

процедур з метою отримання достовірних даних про сутність, зміст та основні напрями розвитку спроможностей військ (сил) для підтримання необхідного рівня бойової готовності та здатності складових сил оборони до виконання визначених спільних завдань щодо оборони держави, підвищення рівня оперативної сумісності з підрозділами збройних сил держав – членів НАТО та ЄС.

Аналіз сучасних наукових джерел показує відсутність єдиного бачення цих проблем і шляхів їх розв’язання, у тому числі щодо визначення поняття “спроможності”, а тим більше “спроможностей складових сил безпеки і оборони”.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови “спроможність” визначається як *властивість та здатність до здійснення чого-небудь; наявність умов, сприятливих для цього; обставини які допомагають чомусь; та можливість*⁹⁶. Аналогічне тлумачення цього поняття наведене й у Словнику української мови 1978 р. В іноземних джерелах спроможності (*capabilities*) визначені як *здатність досягати потрібного ефекту при заданих стандартах і умовах на основі комбінації засобів і способів, що використовуються для вирішення набору завдань*⁹⁷.

В Україні Тимчасова інструкція Міністерства оборони України поняття “спроможності” визначає як *властивість, що дає змогу здійснювати певні дії для досягнення конкретної мети з урахуванням визначених ресурсів*. Оперативні (бойові) спроможності у цьому документі визначені як *сукупність властивостей, які визначають здатність органу військового управління, військової частини (підрозділу, корабля) виконати поставлені завдання відповідно до визначених стандартів*.⁹⁸

У Стратегічному оборонному бюлетені України 2016 року спроможності визначені як *кількісні та якісні показники, що характеризують здатність складових сил оборони виконувати покладені на них завдання щодо оборони держави і відбиття збройної агресії проти України з урахуванням наявних можливостей держави*. Так само визначені й спроможності сил оборони у Воєнній

⁹⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.: ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.

⁹⁷ Joint Defense Capabilities Studies (Improving DOD Strategic Planning, Resourcing and Execution to Satisfy Joint Capabilities). Final Report, 2004. 128 p.

⁹⁸ Тимчасова інструкція про порядок організації і проведення перевірок та оцінювання набуття оперативних спроможностей у Збройних Силах України: Затв. наказом МО України від 29.05.2013 № 352

доктрині України від 24 вересня 2015 року, що відповідає основним принципам, на яких базуються аналогічні підходи у державах-членах НАТО.

Водночас, на цей час виявлені й інші певні невідповідності теорії і практики стратегічного планування щодо цих проблем. Є розбіжності у поглядах фахівців, пов'язані не лише з відсутністю єдиного бачення понятійного апарату та методології розвитку спроможностей ЗС України й інших складових сил оборони, тобто для планування саме на основі спроможностей, а й відсутністю належного науково-методичного інструментарію для оцінювання наявних спроможностей складових сил оборони, які з них необхідно підтримувати чи нарощувати (модернізувати), формувати або утилізувати як зайві (надлишкові) тощо.

У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України йдеться про “*оперативні спроможності*” складових сектору безпеки і оборони” (р. I), “збереження спроможності до нарощування оперативних можливостей” (р. III, п. 3.2) тощо.

В інших галузевих документах України застосовані ще й інші поняття:

- спроможності сил оборони;
- військово-морські спроможності України;
- спільні спроможності сил оборони;
- оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони;
- комунікаційні спроможності;
- необхідні спроможності;
- функціональні спроможності;
- оперативні (бойові) можливості (спроможності);
- можливості вогневого ураження й управління.

У той же самий час у словнику НАТО, до стандартів якого Україна намагається наблизитись, спроможності (*capabilities*) визначені як *здатність досягати потрібного ефекту при заданих стандартах та умовах на основі комбінації засобів і способів, застосовуваних для вирішення набору завдань*.

Аналіз показує, що спроможності мають певні властивості – комплексність, універсальність, адаптивність, слабоформалізованість.

Комплексність означає, що спроможності складаються із декількох компонентів (завдання, стандарти, умови, сили і засоби).

Кількісна характеристика спроможностей для заданої ситуації відповідає кількості завдань.

Універсальність свідчить про те, чи сили і засоби можуть залучатися для виконання різних завдань у різних умовах. Виконання завдань у різних прогнозованих ситуаціях можуть забезпечуватися одним і тим же складом сил і засобів.

Адаптивність спроможностей означає здатність до зміни (наращування, доповнення, поєднання з іншими спроможностями) в умовах зміни самих завдань у наявних ситуаціях або при виникненні нових завдань у нових ситуаціях.

Слабокоформалізованість – неможливість описати спроможності суто за формальними (математичними методами).

Ключовий показник тут – “*необхідний результат*” або “*потрібний ефект*”, який для різних завдань виміряти однозначно неможливо. Тому, разом із кількісними показниками та умовами їх виконання важливе значення має суб’єктивне оцінювання спроможностей військовими фахівцями та експертами на основі особистого досвіду та компетентності щодо практичного застосування військ (сил) під час виконання визначених завдань на навчаннях, тренуваннях, участі в АТО та миротворчих місіях, походах та інших формах застосування військ (сил).

Аналіз наявних підходів до ознак та сутності категорії “*спроможність військ (сил)*” дає підстави визначити її як обумовлену певними ресурсами та можливостями держави здатність військ (сил) досягати необхідного результату в заданих стандартах та умовах виконання визначених їм спільних завдань щодо забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Важливою тут залишається проблема впровадження консолідованого планування розвитку складових сил оборони *на основі спроможностей* для більш ефективного їх застосування в умовах гібридної російської агресії. У сучасній літературі, у тому числі і фаховій військовій, ця проблема недостатньо досліджена. Загальнотеоретичні її аспекти широко висвітлені в монографії за редакцією академіка В. П. Горбуліна.⁹⁹

⁹⁹ Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. К.: НІСД, 2017. 496 с.

Більш наближено до військ на основі сучасного досвіду, в тому числі вітчизняного, проблема розвитку спроможностей складових сил оборони викладена у недавно опублікованому в США підручнику з відповідними рекомендаціями для військ та військовослужбовців.¹⁰⁰

Аналіз досвіду держав – членів НАТО показує, що основна увага має приділятися не етапам визначення засад державної політики чи потреб у спроможностях військ (сил) та їх розподілу, а розвитку певних базових складових компонентів спроможностей, які у більшості згаданих вище держав майже ідентичні (табл. 4).

Таблиця 4

Складові оперативних спроможностей військ зарубіжних країн

Складові компоненти спроможностей	США	Канада	Велика Британія	Австралія	Болгарія
Доктрина, концепція <i>Doctrine</i>	•	•	•		•
Організація/ <i>Organization</i>	•	•	•	•	
Колективна підготовка <i>Training</i>	•	•	•	•	•
Логістика / <i>Materiel</i> Системи озброєння	•	•	•	•	•
Командування і управління / <i>Leadership</i>	•	•		•	•
Персонал / <i>Personnel</i>	•	•	•	•	•
Інфраструктура/ <i>Facilities</i>	•	•	•	•	•
Взаємосумісність/ <i>Interoperability</i>	•				•
Інформація		•	•		
Дослідження		•			

Отже, разом з вдосконаленням у першу чергу доктринальних компонентів, тобто нормативно-правової бази, бажано приділити належну увагу створенню нового формату *системи стратегічного*

¹⁰⁰ Asymmetric Warfare Group. Russian New Generation Warfare Handbook. URL: <https://publicintelligence.net/awg-russian-new-warfare-handbook/>

управління силами оборони та об'єднаної системи стратегічного керівництва, тобто командуванню й управлінню цієї системи.

Зараз основою для формування Каталогу спроможностей військ (сил), як зазначено у Рекомендаціях МО України, мають бути вимоги до підготовки та застосування саме *органів військового управління*, видів/родів військ (сил) та їх всебічного забезпечення, які визначені відповідними керівними нормативними (доктринальними або концептуальними) документами (бойовими статутами, настановами, керівництвами, положеннями тощо), а також відповідними стандартами НАТО (*ACO Forces Standards*):

загальні вимоги до сил (*AFS Vol. I – General force standards*);

для сухопутних військ (*AFS Vol. II – Standards for Land Forces*);

повітряних сил (*AFS Vol. III – Standards for Air Forces*);

військово-морських сил (*AFS Vol. IV – Standards for Maritime Forces*);

об'єднаних штабів (*AFS Vol. V – Joint Headquarters*);

сил спеціальних операцій (*AFS Vol. X – Standards for Special Operations Forces*).

Базовими (визначальними) компонентами та складовими розвитку спроможностей, які застосовуються комплексно у більшості держав – членів НАТО, є певні уніфіковані категорії (*Capability categories*), аббревіатура яких (**DOTMLPFI**) складається саме із початкових букв цих базових компонентів (див. табл.4).

Рекомендується застосовувати і базові стандарти, визначені керівними документами, у тому числі НАТО (*Allied Joint Publications, Allied Publications, Allied Tactical*), які доцільно впроваджувати в Україні.¹⁰¹

Для досягнення очікуваного результату оборонної реформи з питань розвитку необхідних оперативних спроможностей військ (сил) також потрібно розвивати усі їх складові компоненти. Зокрема, особливої уваги тут потребує планування та спільна підготовка військ (сил). Для цього Генеральний штаб ЗС України згідно п. 5.12 та п. 5.14 згаданих Рекомендацій МО України має розробляти “комплексний документ з розвитку спроможностей ЗС України”, який затверджує Міністр оборони України. Це відповідатиме і вимогам Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, яка

¹⁰¹ Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в МО та ЗС України: затв. МО України 12.06.2017.

визначила МО України відповідальним серед складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання ними завдань за призначенням, тобто за виконання 1-го стратегічного завдання щодо організації планування для оборони держави. Такий комплексний документ відповідно до п. 5.14 Рекомендацій МО України має розроблятися з урахуванням певних компонентів, що наведені в цьому документі. Компоненти стосуються обсягу завдань, форм, способів та масштабів застосування ЗС України й інших складових сил оборони, параметрів їх перспективної організаційної структури; потреб для її досягнення та необхідних спроможностей за всіма базовими (складовими) компонентами (див. табл. 4).

Отже, наведені вище Рекомендації МО варто рекомендувати не тільки МО та ЗС України, а й іншим складовим сил оборони. Для цього варто розробити для затвердження Президентом України відповідне Положення про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони з подальшим розробленням та затвердженням МО на його виконання відповідних Рекомендацій для усіх складових сил оборони щодо реалізації згаданого Положення в сучасних умовах та більш ефективної протидії агресору. Варіанти таких загальнодержавних документів нормативно-правового характеру наведені у цій монографії, які розроблені фахівцями центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ імені Івана Черняхівського на основі відповідних методик та рекомендацій, запропонованих Мінекономіки та Мінфіну України (додатки 5 та 6).

Більш детальні обґрунтування щодо розроблення та структури цих комплексних документів загальнодержавного рівня й відповідні формалізовані додатки до них авторами викладені у окремій монографії.¹⁰²

Значну увагу у цій роботі варто приділити й розвитку воєнної освіти і науки, удосконаленню навчальних програм для підготовки компетентних військових фахівців за усіма фаховими напрямками та потребами військ (сил). Тут варто використати й зарубіжний досвід. Зокрема США нещодавно оприлюднили Посібник рекомендацій щодо російської військової агресії нового покоління (*Asymmetric*

¹⁰² Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Саганюк Ф. В., Фролов В. С., Устименко О. В. та ін. Київ. Академпрес, 2017. 180 с. URL: <http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/>

Warfare Group Russian New Generation Warfare Handbook)¹⁰³, призначений для підвищення інформованості американських військових про тактику Росії у гібридній війні проти України та як протидіяти їй. У ньому наведені слушні рекомендації для американських батальйонів та бригадних бойових груп щодо боротьби з російськими методами війни, наголошується, що американські солдати повинні вчитися робити те саме, бо “тільки дурні вчаться на своїх помилках. Мудра людина вчиться на помилках інших”.

Підходи до планування спільної підготовки та застосування сил оборони у кризових ситуаціях воєнного характеру

Збройні Сили України та інші складові сил оборони можуть бути застосовані за призначенням для оборони України відповідно до затвердженого стратегічного плану лише тоді та в порядку і спосіб, визначені Конституцією України, законами України та іншими, виданими на їх виконання, нормативно-правовими актами.

Стратегічний замисел на застосування складових сил оборони затверджує Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України. Стратегічне планування застосування визначених складових сил оборони здійснює Генеральний штаб ЗС України.

Розподіл відповідальності за планування виконання завдань та реагування на загрози у кризових ситуаціях воєнного характеру між складовими сил оборони здійснюється за порядком, визначеним у додатку до Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України.

Під час визначення необхідної кількості сил і засобів, які застосовуватимуться для виконання спільних завдань за визначеними сценаріями, перевага надається типовим організаційним структурам військ (сил). Сили і засоби, які не залучаються до складу типових структур під час планування військ (сил), заносяться до окремого переліку, що використовується у разі необхідності для внесення змін та нарощування необхідних спроможностей визначених військ (сил).

Для забезпечення взаємодії складових сил оборони сили і засоби та їхні органи планування відповідно до своїх повноважень здійснюють такі заходи:

¹⁰³ Asymmetric Warfare Group. Russian New Generation Warfare Handbook. URL: <https://publicintelligence.net/awg-russian-new-warfare-handbook/>

у мирний час та в кризових ситуаціях воєнного характеру –
узгоджують з Генеральним штабом ЗС України свої програми розвитку в частині, що стосується забезпечення оборони держави, а також плани підготовки їх органів управління, з'єднань, частин, призначених для підпорядкування органам військового управління у особливий період;

планують під керівництвом Генерального штабу ЗС України спільну підготовку та застосовують сили і засоби, призначені для підпорядкування органам військового управління у особливий період та виконання завдань територіальної оборони, надають Генеральному штабу ЗС України необхідну для цього інформацію;

здійснюють планову спільну підготовку органів управління та визначених складових сил оборони до застосування у кризових ситуаціях воєнного характеру за призначенням;

узгоджують з Генеральним штабом оперативно-тактичні вимоги до озброєння та військової техніки, військово-технічного майна, його якісні та кількісні показники, спільно з Міністерством оборони України розробляють державну програму розвитку озброєння і військової техніки та формують державне оборонне замовлення;

у разі збройного конфлікту та відбиття агресії –

передають встановленим порядком та підпорядковують відповідним органам військового управління визначені Генеральним штабом ЗС України необхідні сили та засоби;

узгоджують свої дії зі з'єднаннями та військовими частинами ЗС України за місцем, цілями і завданнями, часом та способами їх спільного проведення. Питання взаємодії ЗС України та інших складових сил оборони під час виконання визначених їм спільних завдань визначають Верховний Головнокомандувач ЗС України та Генеральний штаб ЗС України.

Спільну підготовку визначених військ (сил) має здійснювати ГШ ЗС України на основі схваленого відповідальним органом планування та затвердженого Президентом України річного Плану спільної підготовки сил оборони.

Заходи Плану спільної підготовки сил оборони враховують органи державної влади, місцевого самоврядування та військового управління під час плануванні діяльності за призначенням;

в особливий період Генеральний штаб уточнює документи планування спільної підготовки та застосування сил оборони у

кризових ситуаціях воєнного характеру для забезпечення оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

уточнюються оперативні плани та інші документи щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

розгортається Об'єднаний оперативний штаб, якому передається у оперативне підпорядкування визначені планом з'єднання, військові частини, установи та організації і органи управління ними;

забезпечується діяльність Ставки Верховного Головнокомандувача, у разі її створення, готуються для розгляду матеріали і пропозиції щодо застосування сил оборони для відбиття збройної агресії проти України, проекти рішень, директивних та інших документів Верховного Головнокомандувача ЗС України щодо оборони держави;

здійснюється планування та управління угрупованнями військ (сил) ЗС України та інших складових сил оборони під час підготовки та ведення військових операцій, бойових (спеціальних) дій;

організується контроль за використанням повітряного, водного та інформаційного простору держави;

організується за рішенням Верховного Головнокомандувача ЗС України планування та управління спільною підготовкою та застосуванням угруповань військ (сил) визначених складових сил оборони в ході проведення військових операцій, бойових (спеціальних) дій.

Зважаючи на досліджене, доречно вдосконалити нормативно-правову базу сектору безпеки і оборони, а саме:

розробити та прийняти встановленим порядком відповідний нормативно-правовий акт загальнодержавного рівня “Про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України”, інші необхідні концептуальні документи;

уточнити у цих нормативно-правових актах систему та перелік документів стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України, долучивши до нього передбачені чинним законодавством нормативно-правові акти;

скоригувати порядок реалізації запланованих заходів щодо вдосконалення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України з урахуванням сучасних загальнодержавних рішень та

положень, які визначені чинною Стратегією національної безпеки України, Воєнною доктриною України, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України тощо;

розглянути в ході вдосконалення законодавства стосовно сектору безпеки і оборони України питання щодо визначення та унормування в процесі законотворчої діяльності його моделі та структури, перелік складових, їх функції та порядок підготовки до виконання спільних завдань, організацію їх взаємодії, наблизивши цю систему до сучасних потреб, викликів та загроз на основі сучасних європейських та євроатлантичних принципів і стандартів;

організувати роботу щодо вдосконалення спільної функціональної діяльності складових сил оборони в конкретній обстановці та кризових ситуаціях, як це, наприклад, визначено у функціональних стратегіях та планах США;

вжити заходів щодо вдосконалення систем стратегічного планування та державного управління всіма складовими сектору безпеки і оборони України, ураховуючи необхідність їх консолідації та уніфікації.

Для розв'язання окреслених вище проблем необхідно вдосконалити чинне законодавство сектору безпеки і оборони, визначити у ньому усі складові сил оборони та їх функції, порядок взаємодії та застосування у передбачених законом випадках, порядок стратегічного планування й розвитку необхідних їм спроможностей (усіх складових компонентів) для забезпечення ефективнішого виконання покладених на них завдань щодо оборони держави від агресора.

14. Особливості стратегічного керівництва та військового управління територіальною обороною

Глобальні безпекові проблеми та наявні виклики і загрози воєнного характеру потребують принципово нових поглядів і підходів до забезпечення обороноздатності держави. За цих умов роль територіальної оборони (ТрО) значно підвищується, про що справедливо йдеться в ряді публікацій військових фахівців.

Верховна Рада України ще в грудні 2008 року внесла істотні зміни до Закону України “Про оборону України” (ст. 18) для оновлення ТрО на сучасному етапі, вдосконалення державного управління нею тощо. Типові види систем ТрО наведені на табл. 5.

Оновлення та вдосконалення системи територіальної оборони, на переконання фахівців, є одним із найбільш економічних та доцільних резервів підтримання на належному рівні обороноздатності держави.

Фахівці справедливо обґрунтовують, що невеликі країни не спроможні самотійно стримувати агресію сильного противника у формі зосередженого удару. Але, як показує історичний досвід, зберігають потенційну спроможність активно захищати свій суверенітет, застосовуючи мобільні дії регулярних військ і сил місцевої оборони.

За оцінками зарубіжних експертів, утримання сил територіальної оборони обходиться державі значно дешевше, ніж утримання регулярних військ, зокрема у США – у 6 разів, у Данії та ФРН – у 10 разів¹⁰⁴.

Територіальна оборона може звільнити деякі бойові частини від невластивих їм функцій і завдань, зокрема пов’язаних з охороною військових та важливих державних об’єктів, утриманням маршрутів пересування та маневру військ тощо.

Органи управління та підрозділи сил територіальної оборони, які досконало знають свою місцевість та соціально-політичну ситуацію в зонах чи районах їх відповідальності, можуть мати перевагу у боротьбі з диверсійно-розвідувальними групами (ДРГ)

¹⁰⁴ Романченко І. С., Фролов В. С., Палій В. В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України // Наука і оборона. – 2009. – № 4. – С. 6–11.

Таблиця 5

Види систем територіальної оборони

Вид	Визначення ТрО	Де застосовується, суть
I	Комплекс державних і воєнних заходів, що проводяться з метою безпосередньої оборони території держави та підтримки на своїй території бойових дій військ, які входять до складу воєнно-політичного блоку	Є у більшості країн – членів НАТО (США, ФРН, Велика Британія тощо). ЗС виконують завдання захисту національних інтересів у складі об'єднаних сил або самостійно. Для оборони національної території застосовуються сили ТрО. ЗС можуть залучатися до цивільної оборони, якщо виконання таких завдань не впливає на виконання заходів оборони
II	Комплекс державних і воєнних заходів, спрямованих на підтримку та забезпечення бойових дій ЗС	Застосовувалась В'єтнамом під час війни зі США. Планується до застосування в деяких пострадянських країнах. Сили ТрО застосовуються для охорони важливих об'єктів (зокрема військових), посилення охорони кордону, оборони населених пунктів, участі в протидиверсійних операціях та веденні бойових дій "партизанськими" способами в тилу агресора. ЗС застосовуються лише для оборони держави, а сили ТрО – для підтримки та всебічного забезпечення ЗС
III	Комплекс державних заходів, що здійснюються в регіонах, де немає регулярних військ, і спрямовуються на координацію управління діяльністю місцевих органів державної влади, органів військового управління, правоохоронних органів і сил цивільного захисту населення для підтримки правового режиму воєнного стану, організації протидії противнику, ліквідації наслідків катастроф і застосованих противником засобів масового ураження	Схожі за змістом але масштабніші формуються в країнах Азії (Китай, Північна Корея тощо), де до ТрО залучається все населення країни. У мирний час запроваджується обов'язкова військова підготовка. Управління системою покладалося на командування військового округу воєнного часу. Для підсилення військ ТрО можуть передаватися з інших військових округів регулярні війська – частини Сухопутних військ, авіація, сили ППО, а під час оборони морського узбережжя – військові кораблі. Основні угруповання ЗС залучаються до захисту національних інтересів за межами національних кордонів. Завдання ТрО покладаються на сили ТрО та військові частини, які спеціально виділені для підсилення формувань ТрО
IV	Комплекс державних і воєнних заходів, спрямованих на формування, підготовку та застосування військових формувань для посилення ЗС, захисту важливих об'єктів, ведення розвідки й боротьби з іррегулярними військами та виконання поліцейських функцій підрозділами, дислокованими у віддалених районах країни	Застосовано в Анголі, Ефіопії, Конго та деяких інших країнах: а) сили ТрО входять до складу ЗС як окремий рід військ; комплектуються за територіальним принципом і виконують завдання охорони та оборони населених пунктів, комунікацій і важливих об'єктів на закріпленій території б) якщо в районі відповідальності проводять операцію регулярні війська, то підрозділи ТрО входять до складу сухопутних військ на період ведення бойових дій. Регулярні війська (мобільні сили) залучаються до ведення операцій (бойових дій) на всій території держави, а територіальні війська, як складова ЗС, охороняють та обороняють важливі об'єкти й виконують поліцейські функції в районах відповідальності

противника та незаконними військовими формуваннями. Разом з тим реалії сьогодення потребують пошуку нових шляхів та механізмів суттєвого оновлення системи територіальної оборони України, підвищення її ефективності та функціонування.

Аналіз показує, що організація та ведення ТрО в різних країнах здійснюється з урахуванням їх геостратегічного положення, розвитку економіки, інфраструктури тощо. Наприклад, у Польщі війська ТрО входять до складу сухопутних військ, в Угорщині війська (захисту тилу) складаються з військових частин центрального та обласного підпорядкування і розгортаються лише у загрозові періоди. В Румунії сили ТрО створюються тільки під час війни.

Закон України “Про оборону України” визначає, що територіальна оборона України – це система загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються *лише в особливий період*, який згідно з законом починається: з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації; з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Воєнна доктрина України 2004 р. (п. “б” п. 10) передбачала, що заходи ТрО мають здійснюватися не лише у *особливий період* чи під час загрози або відбиття агресії, як визначено нині, а й безпосередньо у *загрозливий (кризовий) період* та у разі початку війни (збройного конфлікту), що, на наш погляд, зараз є більш актуальним і доцільним. Це положення заслуговує на відновлення в чинному законодавстві України.

Зважаючи на наведене, у чинному Положенні про ТрО, а краще в окремому законі про ТрО, доречно визначити, що підготовка територіальної оборони має здійснюватися не лише в особливий період, як визначає зараз Закон України “Про оборону України” (ст. 18), а завчасно *як в мирний час, так і в загрозливий та особливий періоди* та у разі початку війни (збройного конфлікту). У новому форматі Положення чи Закону України “Про територіальну оборону України”, що, на нашу думку, раціональніше, доречно врахувати й інші реалії та потреби сьогодення щодо завчасної підготовки держави до територіальної оборони та її організації, ведення і взаємодії її учасників тощо. Для цього необхідно розширити коло суб’єктів

забезпечення цієї важливої сфери діяльності, до яких окрім уже визначених ст. 18 згаданого закону, доречно залучити відповідні органи державної влади, місцевого самоврядування та військового управління, правоохоронні органи; ради оборони областей, що мають створюватися за законом в особливий період; війська (сили) і засоби, що мають залучатися до виконання завдань оборони.

При цьому є потреба відновити функціонування *спеціальних формувань* (автомобільних, авіаційних, водних, залізничних, медичних та інших), які відповідно до Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” (ст. 1) мають утворюватися в мирний час на підприємствах, в установах і організаціях, а після відповідної підготовки, у разі потреби, передаватися у встановленому порядку до ЗС чи інших військових формувань.

Досвід проведення АТО на Сході України підтвердив актуальність ТрО України, необхідність її вдосконалення та подальшого розвитку, перегляду та вироблення нових поглядів щодо вдосконалення стратегічного керівництва організацію ТрО. Тут доречно врахувати і те, що військовим частинам, підрозділам ТрО ЗС України, інших складових сил оборони в зоні АТО довелося виконувати не тільки завдання ТрО, а й вести наступальні, оборонні і спеціальні бойові дії з сепаратистськими угрупованнями та російськими найманцями, які, крім легкої стрілецької, мають на озброєнні і важку зброю, бронетехніку та артилерію, протитанкове озброєння і озброєння протиповітряної оборони. За таких умов необхідно переглянути підходи до завдань, бойового застосування, управління, озброєння і військової техніки, оснащення усім необхідним цих військових частин і підрозділів ТрО, які залучаються до виконання спільних завдань щодо оборони держави.¹⁰⁵

Аналіз Стратегічного оборонного бюлетеня (СОБ) України 2016 року, Державної програми розвитку (ДПР) ЗС України на період до 2020 року показує, що погляди керівництва ЗС України на вирішення проблем ТрО залишились переважно без змін та спираються на існуючу законодавчу базу України. Зокрема, як визначено в зазначеному вище законі, територіальна оборона України

¹⁰⁵ Лобко М. М., Саганюк Ф. В., Устименко О. В. Територіальна оборона як резерв посилення спроможності сил оборони; Київ: Науковий часопис Академії національної безпеки, 2018. № 1(17). С. 49–69

є системою воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в *особливий період* із завданнями:

охорони та захисту державного кордону;

забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);

охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій;

боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями;

підтримання правового режиму воєнного стану.

Закон встановлює, що ТрО на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території Автономної Республіки Крим, областей, у містах Києві та Севастополі – відповідно Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в межах своїх повноважень.

Безпосереднє *керівництво територіальною обороною держави* зараз покладено на начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС України.

До виконання завдань ТрО в межах повноважень залучаються ЗС України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи внутрішніх справ, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та відповідні правоохоронні органи.

Основні завдання та заходи щодо підготовки й ведення ТрО, повноваження Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, військових формувань та основи їх взаємодії визначає Положення про територіальну оборону України, яке затверджує Президент України.

За керівними документами МО та ЗС України територіальна оборона визначається як *вид стратегічних дій*, визначаються її основи тощо. Тут ТрО розглядають як *систему загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період поза смугами (зонами, районами) бойових дій* на всій території

України або окремих її територіях для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших важливих національних інтересів держави.

Визначені основи підготовки, планування та *керівництва територіальною обороною*. Зокрема у складі ЗС України в особливий період передбачалось формування підрозділів ТрО (батальйон, рота), однак у керівних документах ЗС України їх статус не визначений. Незважаючи на важливість завдань та значну загальну чисельність підрозділів ТрО, вони не належали до видів (родів військ) ЗС України, не включались і на сьогодні не включені до їх організаційної структури. Не планувалось і не здійснювалось системної підготовки підрозділів ТрО до виконання покладених на неї завдань. А оскільки виконання певних завдань з ТрО та використання військових частин і підрозділів ТрО ЗС України, інших силових відомств у зоні бойових дій не передбачалось, то на озброєння їм надавалась лише легка стрілецька зброя і автомобільна техніка.

Військове управління ТрО виявилось недосконалим і складним як за структурою, так і за організацією.

Збройна агресія російських військ на Донбасі призвела до різкого зростання розвідувально-диверсійної діяльності сепаратистських угруповань, тероризму, сепаратизму, бандитизму в зоні проведення АТО та має тенденцію до розширення їх впливу на більш значну територію України, аж до повномасштабної збройної агресії Росії проти України, про що йшлося у попередніх розділах цієї монографії.

Загально проаналізовано, що економічні, воєнні, демографічні й інші можливості України і Росії суттєво різняться. За таких умов для України потрібен пошук нових способів забезпечення своєї воєнної безпеки і оборони від РФ.

Всебічне вивчення цієї проблеми показує, що одним з таких шляхів є всенародний рух опору агресору. Сутність цього руху полягає в тому, що у разі здійснення Росією повномасштабної збройної агресії проти України її відбиття мають здійснювати не тільки ЗС України, а й інші військові формування, весь український народ, як це визначено ст. 17 Конституції України. На окупованих агресором територіях мають активно протистояти агресору всі патріотично налаштовані сили руху опору, які мають вести цю боротьбу утворенням масового активного фронту в тилу ворога. До їх

складу мають входити збройні формування, які виконуватимуть завдання з використанням партизанських способів ведення збройної боротьби і комплектуватимуться переважно патріотично налаштованими місцевими жителями, а в особливий період і мешканцями інших не окупованих територій.

Оскільки народний рух опору агресору на окупованих територіях може здійснюватися лише на місцевому рівні, то організацію ТрО і управління нею варто покласти на відповідні органи ТрО. Це повинно бути відображено в Положенні про ТрО чи окремому законі, у разі його розроблення. Проект такого законодавчого акта щодо вдосконалення керівництва ТрО розроблений з ініціативи КМ України і опублікований (додаток 4)¹⁰⁶. Однак, на думку колишнього командувача Сухопутних військ ЗС України генерал-лейтенанта В. С. Фролова, цей проект потребує обговорення та істотного доопрацювання.

Функціонально для ТрО бажано розширити коло завдань, зокрема щодо таких аспектів:

- ведення розвідки в інтересах ЗС України, у ході виконання поставлених завдань;

- проведення диверсійних дій в тилу противника для знищення (виведення з ладу) військових об'єктів та об'єктів державної і військової інфраструктури, що використовуються противником на окупованих територіях;

- боротьби з десантами противника, його передовими і рейдовими загонами;

- наведення своєї авіації на об'єкти противника і корегування ударів та вогню ракетно-артилерійських засобів, у тому числі й високоточних;

- захоплення важливих документів, зразків озброєння та військової техніки противника;

- визволення заручників і військовополонених;

- дезорганізації роботи органів окупаційної влади;

- розширення руху опору в тилу противника;

- ведення інформаційної діяльності серед населення на окупованих територіях;

¹⁰⁶ Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною": внес. КМ України 06.06.2017 № 6544. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH51S00A.html

участі у виконанні спеціальних завдань спільно із Силами спеціальних операцій (ССО).

Попри це у разі повномасштабної збройної агресії з боку Росії проти України в районах бойових дій необхідно розгортати і здійснювати місцеву самооборону для оборони важливих населених пунктів й інших місцевих важливих об'єктів у єдиній системі оборони ЗС України. До завдань місцевої самооборони доречно включати охорону й оборону важливих об'єктів Повітряних Сил ЗС України від дій повітряних (морських) десантів, рейдових загонів та ДРГ противника в глибокому тилу держави (аеродромів у тому числі цивільних аеропортів, позицій військ ППО і РТВ, складів, баз, а також мостів, вузлів доріг тощо).

Для виконання покладених завдань та вирішення організаційних питань, підготовки, управління, всебічного забезпечення військові частини та підрозділи ТрО доцільно залучити до Військ територіальної оборони зі статусом окремого військового формування (роду військ) у складі Сухопутних військ ЗС України.

До складу Військ територіальної оборони доцільно включити органи військового управління, військові частини, підрозділи забезпечення та навчальні центри. В їх складі відповідно до визначених завдань мають формуватися військові частини (підрозділи) *оперативного призначення, народної самооборони та руху опору*. Ці військові частини мають виконувати завдання територіальної оборони на відповідних територіях під керівництвом штабів оборони рад оборони областей (районів) у встановлених зонах (районах) ТрО, а також у глибині операційних зон (районів, секторів) у складі угруповань військ. Покладені завдання підрозділи мають виконувати у взаємодії з регіональними і місцевими органами влади, силами і засобами інших військових формувань та правоохоронними органами, залученими до сил безпеки і оборони.

Військові частини (підрозділи) *народної самооборони* мають виконувати завдання територіальної оборони і щодо оборони населених пунктів, важливих місцевих і військових об'єктів, районів розгортання тощо у загальній системі оборони ЗС України.

Ці підрозділи повинні мати необхідне озброєння, військову техніку, можливості інженерно обладнувати об'єкти, що оборонятимуться. Таке завдання ТрО має особливе значення для областей лівобережної і південної України.

Важливо враховувати, що значна кількість обласних центрів України розташовано у безпосередній близькості до державного кордону або морського узбережжя (30–45 км), зокрема Одеса, Миколаїв, Херсон, Харків, Суми, міста Мелітополь, Маріуполь, Бердянськ, Шостка й інші, безпосередня оборона яких має покладатись на військові частини народної самооборони ТрО. Механізовані (танкові бригади, бригади ВДВ) не можуть безпосередньо обороняти ці та інші важливі населені пункти, а будуть протидіяти агресору ззовні, завдавати йому вогневого ураження, здійснювати контратаки і не давати можливості його військам блокувати ці населені пункти і захоплювати їх.

Військові частини (підрозділи) руху опору повинні вести асиметричні бойові дії у межах цього руху опору на окупованих територіях (спільно з ССО). Їх підготовку в мирний час та управління в особливий період має здійснювати Командування Сил спеціальних операцій за програмами спеціальної підготовки.

Існуюча *система управління* ТрО (Президент України, Верховний Головнокомандувач ЗС України здійснює загальне керівництво підготовкою ТрО; ГШ ЗС України та Командування Сухопутних військ ЗС України – організацію та керівництво ТрО на всій території України; командування ОК – діє в межах оперативного командування; Голова Ради Міністрів АР Крим, голова обласної (районної), Київської та Севастопольської міської держадміністрації – відповідають у межах зони (району), є складною, багатоступеневою з наявністю значних невизначеностей, що потребує суттєвого вдосконалення. Враховуючи значну кількість складних завдань, що покладаються на ТрО, їх різноманіття, масштабність і значну чисельність особового складу, недоліки та складність підготовки до виконання завдань, планування, управління, забезпечення доцільно утворити окремий *орган військового управління у складі ЗС України*, наприклад *Командування територіальної оборони України*.

Ураховуючи набутий у ході протистояння російській агресії проти України досвід керівництва обласними державними адміністраціями з питань активної протидії сепаратизму, захисту територіальної цілісності держави у 2014 р., виконання основних завдань ТрО доречно покласти на керівництво областей і районів (голів обласних, районних державних адміністрацій). Саме місцеві органи влади на обласному та районному рівнях можуть підвищити

ефективність заходів територіальної оборони для захисту ввірених їм територій.

Для централізованої підготовки та управління виконанням завдань територіальної оборони у органах державної влади областей і районів доцільно створити *військові управління (відділи)*. До їх складу мають увійти відділи (сектори): оборонний, мобілізаційної підготовки та мобілізації (*територіальні центри комплектування та соціальної підтримки*), територіальної оборони, надзвичайних ситуацій. В особливий період вони можуть утворювати штаби оборони в обласних (районних) радах оборони (військово-цивільних адміністраціях). Цим штабам оборони оперативно підпорядковуватимуться сили і засоби інших військових формувань та правоохоронні органи, які залучатимуться до виконання завдань ТрО у відповідній зоні (районі).

Такий підхід щодо створення нового формату системи ТрО дасть змогу вивільнити управління територіальною обороною Командування Сухопутних військ, тобто як орган військового управління, що законодавчо не наділений необхідними функціями державного рівня (на зразок ГШ як головний військовий орган), Командування оперативних командувань як таких, що мають зосередити основні зусилля на бойовій і мобілізаційній готовності військових частин та підготовці й проведенні операцій, у тому числі й за межами визначених зон відповідальності.

Підготовку та здійснення територіальної оборони за цим форматом покладатимуть:

- на Президента України, Верховного Головнокомандувача ЗС України (загальне керівництво);

- на ГШ Збройних Сил України (планування), Командування територіальної оборони з функціями підготовки, планування та управління територіальною обороною на всій території України;

- на органи державної влади областей, районів (ради оборони) – місцеве управління ТрО.

Слід звернути увагу на те, що безпеку в областях (районах) у кризових ситуаціях, які загрожуватимуть національній безпеці України, в умовах воєнного (надзвичайного) стану – територіальну оборону, мають забезпечувати керівники органів місцевого самоврядування (обрані чи призначені). Для цього вони повинні об'єднати зусилля військових частин ТрО ЗС України і залучених

підрозділів інших військових формувань та правоохоронних органів, дислокованих на цих територіях. Іншого механізму щодо забезпечення воєнної безпеки і оборони в областях (районах) в умовах децентралізації влади в Україні на сьогодні законодавчо не визначено.

Інший цікавий на наш погляд, підхід для розв'язання наявних проблем у системі ТрО, запропонував напередодні російської агресії проти України П.Скиба¹⁰⁷. Автор тоді дійшов висновку, що з воєнної точки зору Україна поставила свої Збройні Сили у несприятливі стратегічні й тактичні умови перед можливим агресором. Реформування ЗС України, яке передбачало їх багаторазове скорочення без підвищення якості, не поліщило воєнно-стратегічні умови, а навпаки, поставило питання про оборонну достатність держави. Резонно, що в сучасних воєнно-політичних умовах, коли військова сила продовжує являти собою вагомий аргумент міжнародного впливу, перед Україною виникають завдання:

підвищення бойових спроможностей ЗС України на рівень сучасних європейських армій;

створення для них сприятливих воєнно-стратегічних й тактичних умов на своїй території.

Перше завдання вирішують у рамках різного роду державних програм з реформування і розвитку наявних в Україні військових (озброєних) державних структур, а друге – перебуває у стадії наукового пошуку і дослідження. Реформування сучасних ЗС України у напрямку скорочення органів військового управління і військових формувань різного рівня відбувалося не завжди системно і призвело до значного зниження як їх загального бойового потенціалу, так і кожної складової (виду, роду військ, об'єднання, з'єднання, військової частини). Отже виникає потреба заповнення вакууму, який утворюється в цьому процесі, іншими елементами воєнного потенціалу. І таким елементом може стати ефективна система територіальної оборони України, яка органічно вписується в загальну систему оборони держави і може значно підвищити її обороноздатність.

¹⁰⁷ Скиба П. Будівництво і розвиток Збройних Сил України або як пройти шлях від воєнної організації держави до з'єднання. Славута. 2013. 269 с. URL: http://lib.oa.edu.ua/files/funds/lib-advice/VOD_ZSU.pdf

Під територіальною обороною П. Скиба пропонує розуміти різновид народного опору, який зорганізується і здійснюється під керівництвом і контролем державних органів та спрямовується на сприяння діям регулярної армії для досягнення перемоги над агресором. У ТрО, на думку дослідника, такими головними діючими суб'єктами стають державні органи управління на чолі з главою держави й організовані озброєні народні формування. По суті територіальна оборона повинна являти собою організований і керований центральною владою народний збройний опір агресору, який здійснюється Силами територіальної оборони у взаємодії зі всіма суб'єктами ЗС України.

Вітчизняна воєнна наука, на думку П. Скиби, повинна поповнитися новою складовою – *мистецтвом територіальної оборони*. А територіальну оборону необхідно організовувати і вести за єдиним замислом одночасно на всій території України, у тому числі і на місцевостях, які тимчасово зайняті противником. ТрО повинна бути добре організованою, керованою, а отже, професійно підготовленою завчасно й ефективною.

В умовах сучасної війни та збройного конфлікту, коли відсутні такі поняття як “лінія фронту”, “багатоешелонowana оборона”, а “смуга оборони” перетворюється в “операційну зону”, для територіальної оборони будуть характерні залежно від умов такі різновидності:

- територіальна оборона в зоні дій своїх військ (сил);
- територіальна оборона в глибині країни;
- територіальна оборона на території, яка зайнята противником.

Скиба вважає, що територіальну оборону слід організовувати в мирний час за територіальним принципом відповідно до адміністративного поділу держави, а готуватися і вести в особливий період Силами територіальної оборони з метою:

- забезпечення захисту населення, його життєдіяльності;
- максимального збереження і забезпечення надійного функціонування державних органів і організацій, об'єктів соціально-економічної інфраструктури і життєзабезпечення на всій території держави, у тому числі на тимчасово зайнятій противником;
- підвищення можливостей ЗС, військової поліції, військ державної безпеки щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності країни;

створення сприятливих умов для дій своїх військ (сил), і навпаки, несприятливих умов для дій військ противника на всій території держави;

надання обороні держави всенародного характеру;

протидії інформаційно-психологічним заходам противника;

підтримання національно-патріотичного настрою громадян.

Для досягнення цієї мети Силам територіальної оборони у взаємодії з військами ЗС України та інших складових сил безпеки і оборони потрібно вирішувати такі основні завдання.

У мирний час:

а) в режимі повсякденної діяльності –

планування застосування Сил територіальної оборони та їх військова підготовка в системах Міністерства оборони, Міністерства освіти і науки, Міністерства молоді і спорту та інших;

організація та здійснення взаємодії Сил територіальної оборони з підрозділами ЗС, військами поліції, військами державної безпеки тощо у ході підготовки до виконання завдань;

підготовка державної інфраструктури до можливої агресії і утримання необхідних запасів матеріально-технічних засобів;

здійснення воєнно-патріотичної роботи, основаної на реалізації права кожного громадянина на самозахист і захист своєї Батьківщини, спрямованої на підготовку населення до боротьби з можливим агресором;

вирішення міжетнічних протиріч на початковій фазі їх виникнення і створення умов для формування єдиної нації;

виконання заходів інформаційно-психологічної боротьби, спрямованих на підтримання міжнародного іміджу України щодо її високої обороноздатності;

б) під час правового режиму надзвичайного стану –

сприяння оперативним штабам (до складу яких можуть входити представники Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Служби безпеки, Державної служби з надзвичайних ситуацій, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в здійсненні заходів правового режиму надзвичайного стану, у тому числі під час проведення спеціальних операцій;

в) під час правового режиму воєнного стану –

сприяти військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території, у тому числі під час проведення операцій щодо встановлення контролю у визначеному районі.

У загрозовий період (крім вищезазначеного):

посилення охорони та захисту державного кордону;

забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);

надання допомоги в охороні та обороні важливих об'єктів, комунікацій, військової інфраструктури (військових комісаріатів, підприємств оборонного значення, маршрутів висування і районів запланованого зосередження військ, мостів через водні перешкоди тощо);

боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора та незаконними збройними формуваннями;

організація та здійснення евакуаційних заходів у прикордонній смузі;

проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах, у разі аварій (руйнувань), зумовлених терористичними актами та диверсіями;

допомога у виконанні мобілізаційних заходів.

Під час війни (збройного конфлікту) (додатково):

а) в операційній зоні дій військ та тиловій зоні своїх військ –

допоміжні дії військам в утриманні базових районів з'єднань та військових частин та відновленні їх боєздатності після завдання ударів і проведення бойових дій;

охорона, а у разі необхідності й оборона населених пунктів;

виконання окремих бойових завдань спільно із з'єднаннями і військовими частинами ЗС, військової поліції, військ державної безпеки;

участь у виконанні заходів за планом інформаційно-психологічної операції;

організація та здійснення евакуаційних заходів;

проведення заходів щодо підготовки державної інфраструктури, населення і Сил територіальної оборони до дій в умовах можливої

окупації та організація взаємодії з силовими структурами держави, у першу чергу, з територіальними органами військового управління;

проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах, захист населення від наслідків воєнних дій, аварій (руйнувань), зумовлених застосуванням засобів ураження, терористичними актами та диверсіями;

відновлення державної інфраструктури і комунікацій, життєдіяльності населення і перехід Сил територіальної оборони на легальний режим роботи на визволених територіях;

б) на території, тимчасово окупованій противником –

забезпечення ударів і рейдів своїх військ в тилу противника;

ведення партизанської війни;

завдання пошкодження комунікаціям противника і створення несприятливих умов для їх функціонування;

корегування ударів ракетних військ і авіації;

ведення розвідки;

забезпечення прихованого зберігання зброї, боєприпасів, військового майна і матеріальних засобів;

виконання заходів за планом інформаційно-психологічної операції;

всебічне, особливо морально-психологічне, забезпечення життєдіяльності населення і Сил територіальної оборони;

захист населення від каральних дій противника;

протидія в організації противником з числа місцевих жителів підпорядкованих військових формувань і їх діям.

Перелік завдань Сил територіальної оборони може доповнюватися і уточнюватися. Від їх виконання будуть залежати успішні дії ЗС України та інших складових сил оборони, що залучатимуться до виконання завдань. Більшість із них тісно пов'язані з певними військовими операціями у визначених операційних зонах. Із зростанням обсягу завдань ТрО і підвищенням їх значимості підвищуватиметься роль ТрО у загальновійськовій операції.

Такий підхід, на думку згаданого автора, приведе до створення нової моделі територіальної оборони й нового формату військової операції. При цьому розширюватимуться форми застосування Сил територіальної оборони у сучасному збройному конфлікті або війні та

їх зміст. Основними формами застосування Сил територіальної оборони є:

захист населення та його адаптація до умов війни (форма дій, спрямована на досягнення основної мети територіальної оборони, для чого потрібна відповідна державна програма, яка тісно пов'язана з формуванням єдиної нації);

підтримання правового режиму воєнного стану, у тому числі на території, яка тимчасово контролюється противником (досвід бойових дій у Чеченській Республіці, Іраку, Лівії, Сирії);

допоміжні дії Сил територіальної оборони в інтересах загальновійськових і спеціальних операцій ЗС та інших складових сил безпеки і оборони у зоні бойових дій (ці дії набуватимуть великого значення для успішних маневрених дій військ, особливо під час завдання глибоких ударів і рейдових дій);

підривна діяльність Сил територіальної оборони на території, яка тимчасово контролюється противником (форма, яка ввїбрала в себе багатий історичний досвід народного опору в тилу противника);

участь у стратегічних інформаційно-психологічних операціях (перспективна й ефективна форма психологічної боротьби в умовах демократизації світового суспільства набуває все більшої результативності при досягненні воєнної мети і все більшого значення особливо в умовах територіальної оборони).

При цьому зрозумілим є те, що модель територіальної оборони повинна відповідати моделі сучасної військової операції. А це є зовсім інший підхід до організації і ведення ТрО, також організації керівництва її Силами, взаємодії з іншими військовими структурами та її всебічного забезпечення. Організація і підготовка ТрО на державному рівні, безумовно, повинна базуватися на воєнно-патріотичній роботі, яка сприятиме формуванню і зміцненню української нації та припливу в армію високопатріотичних і якісно підготовлених кадрів. Тільки через це територіальна оборона заслуговує прискіпливої уваги, наукового її вивчення і кропіткої роботи з створення й удосконалення.

З вищенаведеного, будуть логічними, на погляд згаданого автора, структура і склад Сил територіальної оборони показані на рис. 28. Як бачимо до Сил територіальної оборони відносять *органи управління та формування*.



Рис. 28. Організації Сил територіальної оборони (варіант)

Вищим центральним органом управління територіальною обороною у мирний і воєнний час є Генеральний штаб ЗС України, який координує дії усіх інших органів управління в системі оборони з питань організації територіальної оборони, застосування її Сил.

Для координації дій ЗС України, Національної гвардії України, національної поліції, Служби безпеки і Сил територіальної оборони на регіональному рівні найбільш адаптованим до виконання управлінських функцій на цей час є оперативне командування (територіальне управління) як військово-адміністративний, територіальний орган управління, наділений функціями військового округу. Свого часу управління військового округу воєнного часу мало основним завданням саме керування територіальною обороною та підготовкою резервів. Управління Силами територіальної оборони

в областях (районах, містах) покладається на ради оборони, начальників територіальної оборони областей (районів, міст) і відповідні штаби, у яких представництво оперативного командування (військового округу) здійснювали військові комісаріати.

До *формувань* територіальної оборони відносять:

а) формування, призначені для виконання покладених завдань у зоні дій підрозділів ЗС України й інших складових сил безпеки і оборони та за її межами (тобто в глибокому тилу) – загони (батальйони, роти) територіальної оборони обласного і районного значення, створені у мирний час відповідні розвідувальні загони. Не виключена можливість, що організаційно-штатна структура цих формувань буде неоднаковою, а залежатиме від конкретного регіону, мобілізаційних і навчених людських ресурсів та багатьох інших чинників; загони народного ополчення (самооборони), які можуть утворюватися безпосередньо в ході воєнних дій. Ці загони можуть виконувати додаткові, не передбачені раніше завдання, які впливають безпосередньо з характеру воєнних дій, а також бути резервом для поповнення штатних формувань Сил територіальної оборони;

б) формування, призначені для виконання покладених завдань на території, окупованій військами противника – партизанські загони, утворені на базі формувань Сил територіальної оборони, а також заново сформовані уже безпосередньо в ході воєнних дій; диверсійні, розвідувальні, підпільні загони (групи, осередки), утворені також завчасно або в ході воєнних дій.

Сили територіальної оборони, навіть ті, що утворюються в умовах мирного часу, не будуть мати однакової організаційно-штатної структури, оскільки будуть створюватися регіональними, місцевими органами управління відповідно до конкретних умов регіону залежно від рівня наявних і потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз, важливості оперативно-стратегічного напрямку, кількості населення, наявності важливих і небезпечних об'єктів, розгорнутих військових частин та інших чинників. Про те, що не буде однаковою організаційно-штатна структура формувань, які діятимуть на території, що тимчасово контролюється чи окупована противником, або утворюватимуться безпосередньо в ході воєнних дій, немає потреби наголошувати. Комплектування штатних формувань Сил територіальної оборони особовим складом необхідно

здійснювати за рахунок місцевого населення на добровільних засадах. На території кожної адміністративно-територіальної одиниці проживає достатня кількість громадян, які мають досвід військової служби та певну військову спеціальність. Багато з тих, котрі не підлягають відмобілізуванню, можуть зараховуватися до формувань Сил територіальної оборони.

Важливе значення для виконання особовим складом певних функціональних обов'язків у складі формувань Сил територіальної оборони є знання умов місцевості і розташування об'єктів, місцевих звичаїв, характеру релігійних, національних та інших взаємовідносин. У разі розвитку тісних зв'язків між місцевими органами влади і населенням, створення атмосфери взаєморозуміння та зацікавленості, а також у разі розроблення і гарантованого законодавчого визначення певних мотиваційних стимулів можна забезпечити достатню кількість охочих служити у складі Сил територіальної оборони. Безумовно, це повинні бути патріотично налаштовані особи, які розуміють складність та особливий характер ситуації, у якій перебуває Україна, неминучість залучення населення до вирішення завдань безпеки й оборони країни, регіону, області і населеного пункту мешкання. Відбором кандидатів мають займатися військові комісаріати у співпраці з місцевими органами влади та самоврядування.

Реалізація запропонованого варіанта (погляду) щодо підвищення оборонного потенціалу держави за рахунок ТрО потребує вирішення певних проблем.

По-перше, потрібне законодавче вдосконалення ТрО для усунення протиріч. Одне з протиріч полягає в тому, що територіальна оборона як форма збройної боротьби потребує злагоджених дій усіх силових структур держави та місцевих органів влади і самоврядування.

Водночас підготовка територіальної оборони та безпосереднє керівництво нею покладено на командування Сухопутних військ, яке, як орган тільки військового управління не має жодних повноважень для впливу на інші суб'єкти забезпечення національної безпеки.

По-друге, наявна теорія ТрО не відповідає нинішньому і майбутньому складу ЗС України та теорії їх застосування.

Іншими словами, існуюча законодавча база і наукова теорія ТрО не відповідають сучасним вимогам. Отже існує нагальна потреба в розробленні та затвердженні Концепції територіальної оборони

України, яка б відповідала новим вимогам сучасної Стратегії національної безпеки, Воєнній доктрині та воєнному мистецтву. Ця Концепція повинна враховувати особливості функціонування складових сил безпеки і оборони.

Наступним кроком пропонується розроблення і прийняття Закону України “Про територіальну оборону України”, в якому доцільно визначити усі вищезазначені положення й елементи.

Отже, територіальна оборона зараз може бути суттєвим резервом посилення обороноздатності держави¹⁰⁸, у світлі чого потрібно виробити принципово нові підходи до її організації.

¹⁰⁸ Романченко І.С., Фролов В.С. Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави // Наука і оборона. 2009. № 1. С.36–39.

Фролов В. С. Територіальна оборона України: якою їй бути? // Наука і оборона. 2007. № 1. С.18–23.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Висновки

1. Масштаби сучасних воєнних загроз Україні з боку РФ потребують приведення системи оборони держави та стратегічного керівництва нею до вимог воєнного мистецтва та світового досвіду, а саме до створення оперативно-стратегічного угруповання військ сил оборони на південному сході України під єдиним керівництвом ООК, а також мобільних оперативно-тактичних угруповань у складі армійських корпусів для забезпечення формування оперативно-стратегічного угруповання військ (сил) Збройних Сил України та інших складових сил оборони на території південно-східних областей держави.

2. Пріоритетом для застосування сил оборони проти гібридної агресії РФ залишається комплексне стратегічне планування та розвиток необхідних їм спроможностей, усіх їх складових та компонентів. Основні зусилля щодо розвитку сектору безпеки і оборони України доречно зосереджувати на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил оборони.

Головним завданням ЗС України та інших складових сил оборони зараз має бути ефективніша протидія збройній агресії РФ та відновлення територіальної цілісності України. А пріоритетом розвитку сил оборони залишається планування та підготовка їх до відбиття збройної агресії основних угруповань військ (сил) агресора.

З урахуванням цих факторів потребує уточнення і наявний воєнно-адміністративний поділ України.

Воєнно-стратегічна ситуація, способи та методи наявної гібридної війни проти України потребують створення мобільних оперативно-тактичних угруповань у складі армійських корпусів, які б давали можливість забезпечити у короткі строки формування оперативно-стратегічного угруповання військ (сил) ЗС України на території південно-східних її областей.

3. Незважаючи на пріоритет мирних засобів, за наявної воєнно-політичної ситуації *активна оборона* від російського агресора залишається найбільш актуальною стратегією сьогодення. Саме про такий формат оборонної стратегії йдеться у Воєнній доктрині

України (п. 21). При цьому надзвичайно важливе значення у протидії агресору набуває сфера інформаційної боротьби.

4. Основним стратегічним напрямом протидії агресору у нинішній ситуації залишається забезпечення готовності сектору безпеки і оборони України, її економіки та суспільства до відбиття російської агресії.

Сектор безпеки і оборони України, з точки зору воєнної теорії, має особливі характерні ознаки складової підсистеми національної безпеки і оборони держави, яка має охоплювати сукупність визначених законом керівних органів та військ (сил) і засобів, а також сил забезпечення, на які Конституцією та законами України покладена функція забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності та відбиття збройної агресії проти України.

5. Формування та розвиток ефективного сектору безпеки і оборони України, який має забезпечити адекватне та гнучке реагування на сучасні загрози і виклики, раціонально використовуючи можливості та ресурси держави, є основним напрямом сучасної державної політики національної безпеки і оборони України, про що йдеться в п. 4 чинної Стратегії національної безпеки України. А для цього необхідно:

комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони України, зокрема прийняття Закону України “Про національну безпеку України”, який визначатиме механізми керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормує структуру і склад сектору безпеки і оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів (див. додаток 2);

централізоване управління сектором безпеки і оборони як у мирний час, так у кризових ситуаціях воєнного характеру, що загрожують національній безпеці, а також в особливий період, посилення міжвідомчої координації та взаємодії ЗС України й інших складових сил безпеки і оборони;

узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку усіх складових сил безпеки і оборони, оборонно-промислового комплексу і воєнної науки за єдиним задумом;

впровадження у секторі безпеки і оборони України консолідованої системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень,

налагодження ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів усіх його складових;

впровадження інтегрованої системи освіти, бойової і спеціальної підготовки персоналу для керівних органів сектору безпеки і оборони із залученням викладачів, інструкторів держав – членів НАТО, ЄС, формування нової культури безпеки і оборони;

впровадження поетапного збільшення співвідношення бюджетних видатків складових сил безпеки і оборони на їх розвиток, бойову підготовку і оперативну діяльність відповідно до практики держав – членів НАТО;

застосування програмно-цільового підходу до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів;

професіоналізація керівного складу сил безпеки і оборони, підвищення фахового рівня персоналу, ефективна його мотивація до належного виконання завдань за призначенням, максимально доцільне скорочення обслуговуючих підрозділів цього сектору;

удосконалення системи демократичного цивільного контролю за керівними органами та складовими сил безпеки і оборони, посилення парламентського і громадського контролю у цій сфері;

розвиток системи військово-патріотичного виховання, запровадження програм військової підготовки і цивільного захисту в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах.

Рекомендації

1. Удосконалити законодавчу базу сектору безпеки і оборони – розробити та прийняти, попри запропонований проект Закону України “Про національну безпеку України”, Закон України “Про сектор безпеки і оборони України”, рекомендований постановою Верховної Ради України від 05.07.12 № 5086-VI. У законі визначити основне поняття та суть цього сектору, перелік його суб’єктів та керівних органів, основні їх повноваження та межі дій, основи взаємодії та відповідальності тощо;

розробити й прийняти Закон України “Про стратегічне планування в секторі безпеки і оборони України” та відповідний до нього нормативно-правовий акт й методичні рекомендації загальнодержавного рівня щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони, що сприятиме впровадженню та здійсненню у цьому секторі стратегічного

планування для забезпечення оборони держави, підвищення готовності ЗС України й інших складових сил безпеки і оборони до відбиття збройної російської гібридної агресії, що продовжує вчинятися РФ проти України;

уточнити у зазначених нормативно-правових актах систему та перелік документів стратегічного планування в секторі безпеки і оборони, долучивши до них інші нормативно-правові акти, передбачені чинним законодавством, зокрема Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України та Стратегію воєнної безпеки України тощо;

унормувати у законодавстві про сектор безпеки і оборони питання щодо визначення та унормування в процесі законотворчої діяльності моделі та структури сил оборони й їх складових, функції та підготовку до спільного виконання завдань, порядок взаємодії, наблизивши їх до сучасних потреб та євроатлантичних стандартів з урахуванням характеру сучасних викликів і загроз;

скоригувати реалізацію визначених заходів щодо вдосконалення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони з урахуванням сучасних загальнодержавних рішень та положень, які визначені чинною Стратегією національної безпеки України, Воєнною доктриною України, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України тощо;

організувати роботу з підготовки та прийняття передбачених ст. 2 Закону України “Про основи національної безпеки України”, іншими законодавчими й нормативно-правовими актами Стратегії воєнної безпеки України, інших стратегій та програм, якими визначити цільові настанови, керівні принципи подальшого розвитку сектору, основні напрями функціональної діяльності його складових у конкретній обстановці (за можливими сценаріями та кризовими ситуаціями), як, наприклад, це визначається у функціональних стратегічних документах США;

вжити заходів щодо вдосконалення системи стратегічного планування та державного управління усіма складовими сил безпеки і оборони, ураховуючи необхідність їх консолідації, посилення та взаємодії, зокрема через створений при Президентові України відповідний координаційний орган управління, як це роблять, наприклад, у Румунії чи Франції.

Упроваджуючи сучасні методи стратегічного планування та державного управління в секторі безпеки і оборони України, автоматизуючи належним чином його процеси, можна комплексно підійти до розв'язання організаційних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, ресурсних, кадрових та інших проблем у секторі та у державі в цілому.

2. Удосконалити організаційне, кадрове та професійне забезпечення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони на основі спроможностей його складових.

Дослідження наявних наукових та інших джерел з організації та здійснення такого стратегічного планування переконують, що для його впровадження у цьому секторі необхідно поліпшити не тільки нормативно-правову базу, а й організаційне та кадрове забезпечення, насамперед професійну підготовку персоналу, зайнятого цим плануванням, особливо з питань розвитку спроможностей сил оборони та управління ризиками у цій сфері діяльності.

У ході розроблення стратегії чи стратегічного плану в секторі безпеки і оборони України рекомендується скористатися апробованими на практиці методичними рекомендаціями, розробленими та затвердженими Міністерством економіки України (див. додатки 5, 6).

3. Для приведення системи оборони України до стану, адекватного реальним загрозам її національній безпеці, варто організувати та реалізувати такі заходи:

відновити структуру Збройних Сил України, яка була в Україні до 2010 року і включала Генеральний штаб, види Збройних Сил, Об'єднане оперативне командування, армійський корпус, з'єднання, військові частини та підрозділи. Функції управління ТрО та мобілізацією в зонах відповідальності покласти на територіальні управління, а керівництво системою матеріально-технічного та медичного забезпечення – на Командування сил підтримки; армійські корпуси мають складати основу оперативно-стратегічного угруповання військ (сил) Об'єданого оперативного командування, що посилюватиме надійність оборони на трьох операційних напрямках у південно-західних регіонах України, а саме: Приазовському, Донецькому та Луганському.

4. Для підвищення ефективності військового управління територіальною обороною України та якісної підготовки

мобілізаційних ресурсів оперативні командування доречно реорганізувати у територіальні управління.

Привести нормативно-правові акти, що регламентують діяльність командування і штабів у ході планування, підготовки та управління операціями (бойовими діями) об'єднань, з'єднань, інших угруповань військ (сил), до вимог воєнної науки, принципів та стандартів армій держав – членів НАТО. Слід відмовитись від прийняття керівних *“тимчасових”* нормативно-правових актів та інших документів, таких як *тимчасові доктрини, засади, основи* тощо. Затвердження та щорічне корегування тимчасових базових документів змушує керівний склад усіх ланок військового управління до розроблення десятків таких само інших тимчасових настанов, статутів, положень, що призводить до дезорганізації навчального процесу у ВВНЗ, зниження рівня професійної підготовки офіцерського корпусу та нечіткого розуміння, навіть керівним складом ЗС України, своїх функцій, завдань та обов'язків.

5. Сформувати у південно-східних районах України оперативно-стратегічне угруповання військ (сил) в організаційно-штатній структурі Об'єданого оперативного командування (ООК) у складі трьох армійських корпусів, з'єднань та частин всебічного забезпечення для надійного контролю за оперативно-стратегічною ситуацією на території Донецької та Луганської областей, посилення спроможностей угруповань ЗС України щодо адекватної воєнної протидії російській агресії. Оперативна побудова військ (сил) ООК може включати до трьох армійських корпусів, угруповання ракетних військ і артилерії, загальновійськовий резерв, угруповання десантно-штурмових військ, авіації, інших військових формувань.

6. Рекомендувати результати цього наукового видання для реалізації державної політики щодо вдосконалення стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України та військового управління ЗС України й іншими складовими сил оборони, визначеної Стратегією національної безпеки України, іншими концептуальними документами, та розроблення відповідних нормативно-правових актів та навчальних посібників для використання у навчальному процесі НУОУ ім. Івана Черняховського та інших вищих військово-навчальних закладів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Стратегія національної безпеки України: затв. Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015.
3. Концепція розвитку сектора безпеки і оборони: затв. Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року”.
4. Стратегічний оборонний бюлетень України: схвал. Рішенням РНБО України від 20.05.16 // Указ Президента України від 06.06.16 № 240/2016.
5. План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016-2020 роках (Дорожня карта оборонної реформи): затв. МО України 15.08.2016 р.
6. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. К.: НІСД, 2017. 496с.
7. Гибридная война как ключевой инструмент российской геостратегии реванша: URL: [http:// www. stopfake. org/gibridnaya-vojna-kak-klyuchevoj-instrument-rossijskoj-geostrategii-revansha/](http://www.stopfake.org/gibridnaya-vojna-kak-klyuchevoj-instrument-rossijskoj-geostrategii-revansha/)
8. Руснак І.С. Підсумки та перспективи оборонного будівництва України в контексті реалізації воєнної політики держави // Стратегічні пріоритети. 2015. № 4 (37). С. 35–44.
9. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник. К.: НАДУ, 2011. 730 с.
10. Саганюк Ф. В. Проблема консолідації державного управління сектором безпеки і оборони України / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко // Зб. наук. пр. Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського. 2016. № 1 (56). С. 14–17.
11. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф.В.Саганюк, М.М.Лобко, О.В.Устименко, А.К.Павліковський; за ред. Р.І. Тимошенка. – К.: Майстер книг, 2016. 248 с.
12. Фролов В.С., Саганюк Ф.В., Лобко М.М. Деякі підходи щодо стратегії протистояння та протидії агресору // Зб. наук. праць ЦВСД. 2017. № 1. С. 5–11.
13. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика. Монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. К.:Акад. 2017.182 с. URL: <http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and->

14. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим: затв. нак. Мінекономіки України від 06.04.2011 № 327.

15. Впровадження стандартів НАТО у Збройних Силах: підсумки 2016-го // Ukrainian Military Pages. 2017. 4 серпня. URL: <http://www.ukrmilitary.com/2017>

16. Підсумки першого року оборонної реформи в Україні. URL: <http://opk.com.ua/>.

17. Правові аспекти створення стратегії воєнної безпеки України // Збірник наукових праць ЦВСД НУО України. 2012. № 1. С. 24–28.

18. Романченко І.С., Фролов В.С., Палій В.В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України // Наука і оборона. 2009. № 4. С. 6–11.

19. Устименко О. В, Андріянова Н.М., Білик В. І. Реформування системи стратегічного керівництва силами оборони відповідно до стандартів НАТО (на основі досвіду Республіки Польща). К.: Науковий часопис Академії національної безпеки, 2017. № 1-2. С. 81–97.

20. Устименко О. В. Система стратегічного керівництва силами оборони в умовах гібридної війни // Виклики і загрози національній безпеці в умовах гібридної війни: матеріали кафедр. наук.-практ. семінару (Київ, 27 квіт. 2017 р.) К.: НАДУ, 2017. С. 29–36.

21. Саганюк Ф. В., Лобко М.М., Устименко О. В Консолідація управління. Оборонний вісник. 2016. № 7. С. 4–7.

22. Joint Defense Capabilities Studies (Improving DOD Strategic Planning, Resourcing and Execution to Satisfy Joint Capabilities). Final Report, 2004. 128 p.

23. Asymmetric Warfare Group. Russian New Generation Warfare Handbook. URL: <https://publicintelligence.net/awg-russian-new-warfare-handbook/>

ДОДАТКИ

1

МЕМОРАНДУМ

про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України
до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї

Дата підписання: 05.12.1994

Дата набуття чинності: 05.12.1994

Україна, Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки, вітаючи приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (995_098) як держави, що не володіє ядерною зброєю, беручи до уваги зобов'язання України ліквідувати всю ядерну зброю, що знаходиться на її території, у визначений період часу, відзначаючи зміни ситуації в галузі безпеки в усьому світі, включаючи закінчення холодної війни, що створили умови для глибоких скорочень ядерних сил, підтверджують таке:

1. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують Україні їх зобов'язання згідно з принципами Заключного акта НБСЄ (994_055) поважати незалежність і суверенітет та існуючі кордони України.

2. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують їх зобов'язання утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, і що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй (995_010).

3. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують Україні їх зобов'язання згідно з принципами Заключного акта НБСЄ(994_055) утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги.

4. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують їх зобов'язання домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки

Організації Об'єднаних Націй з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (995_098), що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї.

5. Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують щодо України їх зобов'язання не застосовувати ядерну зброю проти будь-якої держави-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (995_098), що не володіє ядерною зброєю, крім випадку нападу на них самих, їхні території чи їхні підопічні території, їхні збройні сили або на їхніх союзників з боку такої держави спільно або в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю.

6. Україна, Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки будуть проводити консультації у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань.

Цей меморандум набуває чинності з моменту підписання. Підписано у чотирьох рівно автентичних примірниках українською, англійською та російською мовами.

За Україну

За Російську
Федерацію

За Сполучене
Королівство
Великої Британії
та Північної
Ірландії

За Сполучені
Штати Америки

(підпис)

Л. Кучма

(підпис)

Б. Єльцин

(підпис)

Дж. Мейджор

(підпис)

У. Клінтон

Будапешт, 5 грудня 1994 року.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про національну безпеку України

(витяг з проекту)¹⁰⁹

Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сфері національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сфері національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Стаття 1. Визначення термінів

громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо захисту і реалізації національних інтересів від впливу загроз;

демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони й інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України;

загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що загрожують або можуть загрожувати реалізації національних інтересів та збереженню національних цінностей України;

комплексний огляд сектору безпеки і оборони – процедура оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища;

¹⁰⁹ Проект закону схвалений рішенням РНБО від 17.01.2018 р., введ. в дію Указом Президента України від 02.02.2018 р. № 21/2018 (реєстр. ВР 28.02.2018 р. № 8068, прийнятий за основу).

національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;

національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян;

оборонний огляд – процедура оцінювання стану і готовності сил оборони до виконання завдань з оборони України, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення;

оборонне планування – складова частина системи державного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у війсьній сфері та фінансово-економічних можливостей держави;

оборонно-промисловий комплекс України – сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукцію військового призначення, виконують послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами;

огляд оборонно-промислового комплексу України – процедура оцінювання стану і готовності оборонно-промислового комплексу стосовно задоволення потреби сектору безпеки і оборони в озброєнні, військовій та спеціальній техніці;

планування у сфері національної безпеки – функція державного управління з визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку складових сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави;

сектор безпеки і оборони – охоплена єдиним керівництвом і координацією сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки;

сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави;

Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

Стратегія воєнної безпеки України – документ, у якому викладається система 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, інших життєво важливих національних інтересів;

Стратегічний оборонний бюлетень України – документ оборонного планування, що розробляється за результатами оборонного огляду та визначає основні напрями реалізації воєнної політики України, цілі оборонної реформи та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів;

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз;

Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України – документ, що розробляється за результатами огляду оборонно-промислового комплексу України та визначає пріоритетні напрями державної військово-промислової політики, цілі реформи оборонно-промислового комплексу та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів.

Інші терміни у цьому Законі вживаються у значенні, наведеному в інших законах України.

3. Фундаментальними національними інтересами України є:

державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північно-Атлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

4. Державна політика у сфері національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки та кібербезпеки України.

5. Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сфері національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Розділ IV СЕКТОР БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Стаття 12. Склад сектору безпеки і оборони

1. Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України.

2. До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Стаття 13. Керівництво у сфері національної безпеки і оборони

1. Керівництво у сфері національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України здійснює Президент України, який:

є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, як Верховний Головнокомандувач Президент України видає накази і директиви з питань оборони;

очолює Раду національної безпеки і оборони України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення;

видає укази і розпорядження з питань національної безпеки і оборони, зокрема указами Президента України затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями і завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки і оборони;

звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

реалізує право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України щодо законодавчого врегулювання питань національної безпеки і оборони;

призначає на посади і звільняє з посад Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;

призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України, підготовленим з урахуванням рекомендацій Головнокомандувача Збройних Сил України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування;

здійснює загальне керівництво розвідувальними органами України;

вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Стаття 14. Координація у сфері національної безпеки і оборони

1. Координацію у сфері національної безпеки і оборони здійснює Рада національної безпеки і оборони України відповідно до статті 107 Конституції України та Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”.

2. В умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, Рада національної безпеки і оборони України координує

діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів.

3. У випадках, передбачених законом, Рада національної безпеки і оборони України подає на розгляд Президентові України пропозиції щодо утворення Ставки Верховного Головнокомандувача та її персонального складу.

Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача затверджує Президент України.

Стаття 15. Міністерство оборони України

1. Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у війсьній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період.

2. До повноважень Міністерства оборони України належить організація в силах оборони заходів оборонного планування, визначення засад воєнної та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони.

3. Положення про Міністерство оборони України затверджується Кабінетом Міністрів України.

4. Міністерство оборони України є органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України.

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

Міністр оборони України підпорядковується Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України.

Міністр оборони України підзвітний Верховній Раді України.

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

7. Міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України з числа цивільних осіб.

8. Міністр оборони України здійснює керівництво Міністерством оборони України, військово-політичне і адміністративне керівництво Збройними Силами України безпосередньо та через першого заступника Міністра оборони

України, заступників Міністра оборони України, а також через Головнокомандувача Збройних Сил України.

Перший заступник Міністра оборони України та заступники Міністра оборони України призначаються на посади з числа цивільних осіб.

Порядок призначення на посади і звільнення з посад першого заступника Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України і Державного секретаря Міністерства оборони України та їх повноваження визначаються законодавством України.

Стаття 16. Збройні Сили України

1. Збройні Сили України є військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

2. Збройні Сили України забезпечують стримування та відсіч збройної агресії проти України, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України, у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

3. Головнокомандувач Збройних Сил України є найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України.

Головнокомандувач Збройних Сил України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Головнокомандувач Збройних Сил України підпорядковується Президенту України та Міністру оборони України.

Головнокомандувач Збройних Сил України відповідає за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням Збройних Сил України, а також переданих в його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони. Головнокомандувач Збройних Сил України підзвітний Президенту України та Міністру оборони України з питань досягнення воєнно-стратегічних цілей у сфері оборони військовими силами і засобами, а також підтримання спроможностей цих сил і засобів до застосування.

Повноваження Головнокомандувача Збройних Сил України визначаються законодавством України.

4. Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового управління з планування оборони держави, стратегічного планування застосування Збройних Сил України та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації і контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Генеральний штаб Збройних Сил України в особливий період виконує функції стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими

складовими сил оборони і є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача (у разі її створення).

Генеральний штаб Збройних Сил України з урахуванням пропозицій Командувача об'єднаних сил здійснює планування, координацію та контроль за підготовкою всіх складових сил оборони з метою набуття ними необхідних об'єднаних спроможностей.

Генеральний штаб Збройних Сил України очолює начальник Генерального штабу Збройних Сил України, який призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра оборони України, підготовленого з урахуванням рекомендацій Головнокомандувача Збройних Сил України.

Начальник Генерального штабу Збройних Сил України підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України та відповідає за виконання завдань і функцій, покладених на Генеральний штаб Збройних Сил України, зокрема щодо визначення вимог до спроможностей сил оборони, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони, стратегічного планування застосування та розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення.

Повноваження начальника Генерального штабу Збройних Сил України, основні завдання та порядок функціонування Генерального штабу Збройних Сил України визначаються в положенні, яке затверджується указом Президента України.

5. До складу Збройних Сил України входять види та окремі роди військ (сил).

Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України підпорядковуються Головнокомандувачу Збройних Сил України та відповідають за розвиток підпорядкованих їм військ (сил), їх технічне оснащення та всебічне забезпечення, підготовку та готовність до виконання покладених завдань.

Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України відповідають за підготовку та передачу визначеного Головнокомандувачем Збройних Сил України комплекту боєздатних сил і засобів Командувачу об'єднаних сил, який здійснює оперативний контроль за набуттям ними оперативних (бойових) спроможностей та управління їх застосуванням.

Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України можуть проводити і здійснювати управління видовими операціями (силами та засобами відповідного виду або окремого роду військ (сил) та операціями, що проводяться в мирний час поза затвердженими Головнокомандувачем Збройних Сил України межами відповідальності Командувача об'єднаних сил.

У процесі організації підготовки підпорядкованих військ (сил) та забезпечення їх озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних

Сил України розробляють відповідні доктрини, настанови, бойові статuti, оперативні і тактичні стандарти підготовки до застосування та ведення операцій (бойових дій).

Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданнями Міністра оборони України, підготовленими з урахуванням рекомендацій Головнокомандувача Збройних Сил України.

Повноваження командувачів видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, основні завдання та порядок функціонування командувань видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України визначаються в положеннях, які затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил України.

6. Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України є органом управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил).

Організація, підготовка та оснащення Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України має забезпечувати оперативне та стійке управління об'єднаними операціями протягом тривалого часу.

Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України очолює Командувач об'єднаних сил, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра оборони України, підготовленим з урахуванням рекомендацій Головнокомандувача Збройних Сил України. Президент України може призначати командувача (командувачів) об'єднаних сил для здійснення управління операціями на окремих напрямках.

Командувач об'єднаних сил підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України та здійснює через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України планування застосування та безпосереднє управління об'єднаними силами і засобами Збройних Сил України, інших складових сил оборони, які передані у його підпорядкування, а також національним контингентом і національним персоналом, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.

Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (керівники) інших військових формувань, визначений комплект сил і засобів від яких переданий до складу об'єднаних сил, продовжують здійснювати їх підтримку з питань укомплектування особовим складом, озброєнням, боєприпасами, військовою та спеціальною технікою, іншими матеріально-технічними засобами.

Командувач об'єднаних сил відповідає за набуття Об'єднаним оперативним штабом спроможностей у сфері управління, зв'язку та обробки інформації, що необхідні для ефективного виконання об'єднаними силами завдань в операціях (бойових діях).

Командувач об'єднаних сил у межах наданих йому повноважень бере участь у реалізації оборонної політики щодо застосування і розгортання сил,

розробленні планів дій на випадок непередбачуваних обставин для застосування Збройних Сил України та сил оборони.

Командувач об'єднаних сил за погодженням з Міністром оборони України і Головнокомандувачем Збройних Сил України має право доповідати безпосередньо Президентові України про готовність та хід виконання завдань об'єднаними силами.

Замисел застосування об'єднаних сил в операціях затверджується Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Повноваження Командувача об'єднаних сил, основні завдання та порядок функціонування Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України визначаються в положенні, яке затверджується Президентом України.

7. Функції Збройних Сил України, склад та правові засади організації їх діяльності, керівництва та управління ними визначаються законом.

Стаття 24. Міжнародне співробітництво з питань національної безпеки

1. Міжнародне співробітництво з питань національної безпеки є однією з форм реалізації державної політики у сфері національної безпеки і спрямовується на захист національних інтересів України...

Розділ V

ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Стаття 25. Мета, принципи і види планування у сфері національної безпеки і оборони

1. Метою планування у сфері національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики у цій сфері шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу...

3. Планування у сфері національної безпеки і оборони поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Документами довгострокового планування є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Національна розвідувальна програма.

Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, державні програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави.

Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони,

основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування.

Рада національної безпеки і оборони України з урахуванням змін у безпековому середовищі визначає концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, здійснює координацію і контроль за їх виконанням.

Стаття 26. Стратегія національної безпеки України

1. Стратегія національної безпеки України є основним документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки.

Стратегія національної безпеки України розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост.

Стратегія національної безпеки України схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України і затверджується указом Президента України.

Президент України у разі необхідності може вносити зміни до Стратегії національної безпеки України в установленому порядку.

До підготовки проекту Стратегії національної безпеки України залучаються Апарат Ради національної безпеки і оборони України, Національний інститут стратегічних досліджень, державні органи, інституції громадянського суспільства, а також можуть залучатися іноземні експерти.

2. Стратегія національної безпеки України визначає:

пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;

поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;

основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки;

напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони; ресурси, необхідні для її реалізації.

3. Стратегія національної безпеки України є основою для підготовки всіх інших документів щодо планування у сфері національної безпеки і оборони.

Реалізація Стратегії національної безпеки України здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а

також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги...

Стаття 27. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони

1. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони проводиться за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, яке вводиться в дію указом Президента України.

Комплексний огляд сектору безпеки і оборони включає проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду національної системи кібербезпеки.

У разі необхідності Радою національної безпеки і оборони України може бути прийнято рішення про проведення окремих оглядів, що включені до комплексного огляду сектору безпеки і оборони, яке вводиться в дію указом Президента України.

Проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони здійснюється відповідно до Стратегії національної безпеки України та інших документів довгострокового планування.

2. Науково-методичне забезпечення проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони здійснює Національний інститут стратегічних досліджень.

6. За результатами оглядів формується перспективна модель сектору безпеки і оборони шляхом послідовного нарощування спроможностей його складових до виконання завдань за призначенням та формування на цій основі боєздатних, мобільних, підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених сил безпеки і сил оборони, здатних захистити національні інтереси України та брати активну участь у міжнародних заходах із підтримання миру і безпеки.

Основними критеріями для зміни чисельності складових сектору безпеки і оборони є зміни безпекового середовища та реальні економічні і фінансові можливості держави.

Стаття 28. Стратегія воєнної безпеки України

1. Стратегія воєнної безпеки України розробляється Міністерством оборони України відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію указом Президента України, після затвердження Стратегії національної безпеки України та за результатами оборонного огляду.

Міністр оборони України вносить узгоджену в установленому порядку Стратегію воєнної безпеки України на розгляд Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегію воєнної безпеки України до Ради національної безпеки і оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України.

Зміни до Стратегії воєнної безпеки України розробляються Міністерством оборони України відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію указом Президента України, після затвердження змін до Стратегії національної безпеки України.

2. Стратегія воєнної безпеки України визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, зокрема:

безпекове середовище (глобальні, регіональні та національні аспекти) у контексті воєнної безпеки;

цілі, пріоритети та завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва;

соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, а також воєнно-політичні та воєнно-стратегічні обмеження;

шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва;

ресурсне забезпечення потреб оборони;

перспективну модель організації оборони, Збройних Сил України та інших складових сил оборони в частині визначених завдань з оборони держави, стратегію та критерії досягнення спільних оборонних спроможностей;

імовірні сценарії застосування сил безпеки і сил оборони до виконання завдань з оборони держави із розподілом відповідальності складових сектору безпеки і оборони за організацію оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

3. Стратегія воєнної безпеки України є основою для розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України, програмних документів з питань оборони та розвитку сил оборони, розвитку озброєння та військової техніки, оперативних планів і планів застосування сил та засобів оборони.

4. Стратегічний оборонний бюлетень України розробляється Міністерством оборони України після затвердження Стратегії воєнної безпеки України та за результатами оборонного огляду.

Міністр оборони України вносить узгоджений в установленому порядку Стратегічний оборонний бюлетень України на розгляд Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегічний оборонний бюлетень України до Ради національної безпеки і

оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України.

Стаття 30. Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України

1. Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України розробляється за дорученням Кабінету Міністрів України центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, після затвердження Стратегії національної безпеки України.

Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України до Ради національної безпеки і оборони України для її схвалення та подальшого затвердження указом Президента України.

2. Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України визначає:

цілі, основні напрями, завдання державної військово-промислової політики;

поточні та прогнозовані чинники, що впливають на розвиток оборонно-промислового комплексу, з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;

пріоритети розвитку оборонно-промислового комплексу на довгостроковий період;

основні напрями діяльності державних органів щодо підтримки розвитку оборонно-промислового комплексу;

напрями та завдання реформування й розвитку оборонно-промислового комплексу.

3. Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України є основою для підготовки державних програм, що стосуються оборонно-промислового комплексу України.

Реалізація Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України здійснюється на основі національного економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги.

Стаття 32. Державні програми у сфері національної безпеки і оборони

1. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади розробляють державні цільові програми та інші програми на основі галузевих стратегій реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони у встановленому законом порядку.

2. Міністр оборони України несе відповідальність за підготовку та подання програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у

сфері оборони, які розробляються на основі документів довгострокового планування у сфері національної безпеки і оборони з метою посилення обороноздатності держави.

3. Міністр внутрішніх справ України несе відповідальність за підготовку та подання державних цільових програм, інших програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, підтримання постійної готовності сил і засобів до виконання завдань за призначенням.

4. Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, відповідає за підготовку і подання державної цільової програми розвитку оборонно-промислового комплексу України.

5. Державні органи, відповідальні за формування і реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони:

вносять у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони, а також із коригування державних цільових оборонних (правоохоронних, розвідувальних та інших) програм;

розробляють плани утримання та розвитку відповідних органів сектору безпеки і оборони, бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на плановий бюджетний період, а також пропозиції до прогнозних показників видатків Державного бюджету України та проекту основних показників державного оборонного замовлення на наступні за плановим два бюджетні періоди;

забезпечують в установленому порядку оприлюднення відповідних проектів документів у сфері національної безпеки і оборони на офіційних веб-сайтах державних органів та проведення їх обговорення з інституціями громадянського суспільства.

Стаття 33. Державне оборонне замовлення

1. Для реалізації державних програм, спрямованих на підвищення обороноздатності держави та розв'язання проблем у сфері безпеки і оборони держави, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, здійснює координацію діяльності з реалізації державного оборонного замовлення, готує проект основних показників державного оборонного замовлення.

2. Основні показники державного оборонного замовлення схвалюються рішенням Ради національної безпеки і оборони України.

3. Кабінет Міністрів України визначає та затверджує у порядку, визначеному Законом України “Про державне оборонне замовлення”, схвалені рішенням Ради національної безпеки і оборони України основні показники

державного оборонного замовлення на плановий бюджетний період та орієнтовні показники обсягів державного оборонного замовлення на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Стаття 34. Фінансове забезпечення сектору безпеки і оборони

1. Фінансування складових сектору безпеки і оборони здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік, а також з інших не заборонених законодавством джерел.

Обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони має становити не менше п'яти відсотків запланованого обсягу внутрішнього валового продукту, з яких не менше трьох відсотків – на фінансування сил оборони.

Обсяг видатків на фінансування розвитку оборонно-промислового комплексу України має становити не менше 0,5 відсотка від запланованого обсягу внутрішнього валового продукту.

Розділ VI ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім положень цього Закону, передбачених:

частиною сьомою та абзацом другим частини восьмої статті 15 (щодо призначення Міністра оборони України, першого заступника Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України на посаду з числа цивільних осіб), які набирають чинності з 1 січня 2019 року;

частинами третьою – шостою статті 16 (щодо Головнокомандувача Збройних Сил України, Генерального штабу Збройних Сил України, видів і родів військ та Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України), які набирають чинності з 1 січня 2021 року.

2. Визначити, що до затвердження відповідно до цього Закону Стратегії воєнної безпеки України діє Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”.

3. Визнати такими, що втратили чинність:

Закон України “Про основи національної безпеки України”;

Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”;

Закон України “Про організацію оборонного планування”

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях

від 18 січня 2018 року № 2268-VIII

Витяг

...ґрунтуючись на Декларації про державний суверенітет України та Конституції України,

підкреслюючи, що суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах міжнародно визнаного державного кордону є цілісною і недоторканою,

керуючись Статутом Організації Об'єднаних Націй та Декларацією про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24 жовтня 1970 року, Заключного акта Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року,

виходячи з того, що відповідно до пунктів “а”, “b”, “с”, “d” та “g” статті 3 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй “Визначення агресії” від 14 грудня 1974 року застосування Російською Федерацією збройної сили проти України становить злочин збройної агресії та грубо порушує Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України від 5 грудня 1994 року та Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року,

враховуючи, що дата початку окупації частини території України, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, визначається Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”,

підтверджуючи Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором, затверджене Постановою Верховної Ради України від 27 січня 2015 року № 129-VIII, та Заяву Верховної Ради України “Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків”, затверджену Постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337-VIII,

констатуючи, що у світлі положень IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатка до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 року, Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року та Додаткового

протоколу від 8 червня 1977 року, одним із наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України стала тимчасова окупація частини території України,

не визнаючи тимчасову окупацію Російською Федерацією частини території України,

виходячи з положень Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй “Про територіальну цілісність України” від 27 березня 2014 року № 68/262, які підкреслюють нелегітимність проведення в Автономній Республіці Крим референдуму та закликають міжнародне співтовариство не визнавати будь-яку зміну статусу Автономної Республіки Крим і міста Севастополя на основі результатів зазначеного референдуму,

беручи до уваги резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй “Стан справ у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)” від 19 грудня 2016 року № 71/205 та від 19 грудня 2017 року № 72/190, які визнають Автономну Республіку Крим та місто Севастополь територією, тимчасово окупованою Російською Федерацією,

підтверджуючи невіддільне суверенне право України на відновлення і збереження її територіальної цілісності в межах міжнародно визнаного державного кордону, включаючи територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя,

відзначаючи, що збройна агресія Російської Федерації розпочалася з неоголошених і прихованих вторгнень на територію України підрозділів збройних сил та інших силових відомств Російської Федерації, а також шляхом організації та підтримки терористичної діяльності,

беручи до уваги, що Російська Федерація чинить злочин агресії проти України та здійснює тимчасову окупацію частини її території за допомогою збройних формувань Російської Федерації, що складаються з регулярних з'єднань і підрозділів, підпорядкованих Міністерству оборони Російської Федерації, підрозділів та спеціальних формувань, підпорядкованих іншим силовим відомствам Російської Федерації, їхніх радників, інструкторів та іррегулярних незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих Російською Федерацією, а також за допомогою окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи і структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та підконтрольні Російській Федерації самопроголошені органи, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України,

відзначаючи, що дії Російської Федерації на території окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя грубо порушують принципи та норми міжнародного права, зокрема шляхом: систематичного недодержання режиму припинення вогню та продовження обстрілів цивільних об'єктів та інфраструктури, що спричиняють численні жертви серед цивільного населення, військовослужбовців Збройних

Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; продовження практики протиправного затримання і утримання громадян України на тимчасово окупованих територіях, їх незаконного вивезення та утримання на території Російської Федерації; намагань поширити російське законодавство, у тому числі податкове, на території окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, висування незаконних вимог щодо перереєстрації підприємств та стягнення коштів на користь окупаційної адміністрації Російської Федерації в окремих районах Донецької та Луганської областей, в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі; запровадження російського рубля як єдиної валюти на території окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; свавільного застосування російських освітніх стандартів у навчальних закладах, запровадження на підприємствах в окремих районах Донецької та Луганської областей, в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі “зовнішнього управління” та визнання незаконних ідентифікаційних документів та реєстраційних знаків транспортних засобів на території окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; організації та здійснення насильницьких зникнень, катувань, нелюдського поводження або покарання, позасудових страт стосовно цивільного населення, українських військовослужбовців та заручників,

залишаючись відданою курсу політико-дипломатичного врегулювання конфліктів на основі принципів і норм міжнародного права та Статуту Організації Об’єднаних Націй,

підтверджуючи невіддільне суверенне право України на самооборону відповідно до статті 51 Статуту Організації Об’єднаних Націй,

підтверджуючи Заяву Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав і основоположних свобод”, схвалену Постановою Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII,

враховуючи те, що особливості правового режиму на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя визначаються Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”,

приймає цей Закон, що має на меті визначити особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

Стаття 1. Тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях на день ухвалення цього Закону визнаються частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль, а саме:

1) сухопутна територія та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей;

2) внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території, визначеної пунктом 1 цієї частини;

3) надра під територіями, визначеними пунктами 1 і 2 цієї частини, та повітряний простір над цими територіями.

Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях, визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України.

Стаття 2. Правовий статус тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також правовий режим на зазначених територіях визначаються цим Законом, Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права.

Тимчасова окупація Російською Федерацією територій України, визначених частиною першою статті 1 цього Закону, незалежно від її тривалості є незаконною і не створює для Російської Федерації жодних територіальних прав.

Діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв’язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи.

Відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права.

У межах тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях діє особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення, визначений цим Законом, іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права.

За фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуто відповідно до законів України.

За державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

Визначений Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” порядок регулювання правочинів та реалізації прав суб'єктів, визначених частинами шостою і сьомою цієї статті, поширюється з урахуванням необхідних змін (*mutatis mutandis*) на тимчасово окуповані території України у Донецькій та Луганській областях, крім порядку в'їзду осіб на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях та виїзду з них, що встановлюється відповідно до цього Закону, та порядку територіальної підсудності справ, підсудних розташованим на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях судам, що встановлюється відповідно до Закону України “Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції”.

Стаття 3. Державна політика із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях базується на Конституції та законах України, міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципах і нормах міжнародного права.

Стаття 4. Цілями державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є:

- 1) звільнення тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та відновлення на цих територіях конституційного ладу;
- 2) захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 3) забезпечення незалежності, єдності та територіальної цілісності України.

Стаття 5. Для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях органи державної влади та їх посадові особи, діючи на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України:

- 1) вживають заходів для захисту прав і свобод цивільного населення;
- 2) здійснюють із додержанням міжнародних зобов'язань України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципів і норм міжнародного права політико-дипломатичні, санкційні та інші заходи з метою відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону;
- 3) вживають заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації;

4) розвивають із залученням ресурсів держави та міжнародної допомоги оборонний і безпековий потенціал України з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації;

5) використовують механізми двосторонньої міжнародної співпраці, міжнародних організацій та міжнародних судових інстанцій з метою збереження та посилення санкцій, що застосовуються щодо Російської Федерації членами міжнародного співтовариства.

Стаття 6. Основними напрямками захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є:

1) захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини;

2) вжиття заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України;

3) сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав;

4) сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб, зокрема шляхом реалізації заходів, визначених центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України;

5) надання правової та гуманітарної допомоги, у тому числі із залученням міжнародної допомоги, зокрема надання медичних та соціальних послуг на контрольованих Україною територіях;

6) сприяння підтриманню культурних зв'язків;

7) забезпечення доступу до навчальних закладів та засобів масової інформації України.

Особливості реалізації інших прав і свобод цивільного населення та вчинення правочинів на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях визначаються законами України.

Порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території в Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій встановлюється відповідно до цього Закону.

Кабінет Міністрів України вживає всіх передбачених законодавством України заходів для захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема здійснює постійний моніторинг стану дотримання прав і свобод людини і громадянина та документування фактів порушення таких прав і свобод на тимчасово окупованих територіях України, за результатами якого оприлюднює та надає відповідну інформацію міжнародним організаціям у сфері захисту прав і свобод людини та вживає необхідних заходів для утворення міжвідомчого координаційного органу з метою узагальнення правової позиції держави у питанні відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо

реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях та у разі необхідності представляє Верховній Раді України спеціальну доповідь про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина на цих територіях.

Україна не несе відповідальності за незаконні дії Російської Федерації чи її окупаційної адміністрації на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях або за прийняті ними незаконні рішення.

Стаття 7. Для забезпечення національної безпеки, зокрема державної, економічної, інформаційної, гуманітарної та екологічної, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях органи сектору безпеки і оборони, інші державні органи України, їх посадові особи здійснюють заходи для відновлення територіальної цілісності України, а також забезпечують комплексний розвиток безпекової, економічної, інформаційно-телекомунікаційної, соціальної та гуманітарної інфраструктури на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих територій в Донецькій та Луганській областях, реалізують відповідно до документів стратегічного оборонного планування заходи зі зміцнення оборонних і безпекових спроможностей України.

Російська Федерація як держава-окупант відповідно до IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатка до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 року, Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року та Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року несе відповідальність за порушення захисту прав цивільного населення.

Факт остаточного виведення та повної відсутності всіх збройних формувань Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у порядку, визначеному цим Законом, встановлюється Міністром оборони України та Міністром внутрішніх справ України шляхом спільного подання Президентові України, який виключно на цій підставі приймає відповідне рішення.

Стаття 8. Для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях:

1) Генеральним штабом Збройних Сил України за погодженням з відповідними керівниками залучаються та використовуються сили і засоби (особовий склад та спеціалісти окремих підрозділів, військових частин, зброя, бойова техніка, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку та телекомунікацій, інші матеріально-технічні засоби) Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань (Служби

безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної спеціальної служби транспорту), правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, розвідувальних органів України, військової прокуратури, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а також працівники закладів охорони здоров'я;

2) у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій діє особливий порядок, що передбачає надання органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації. Межі зон безпеки, прилеглих до району бойових дій, визначаються начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням Командувача об'єднаних сил.

Забезпечення Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань (Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної спеціальної служби транспорту), правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, розвідувальних органів України, військової прокуратури, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, працівників закладів охорони здоров'я необхідними засобами і ресурсами здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Початок та завершення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях визначаються окремими рішеннями Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Стаття 9. Стратегічне керівництво силами та засобами Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України.

Керівництво силами та засобами Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і

оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює Командувач об'єднаних сил, який призначається Президентом України за поданням начальника Генерального штабу - Головнокомандувача Збройних Сил України.

Командувач об'єднаних сил реалізує свої повноваження через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України. Повноваження Командувача об'єднаних сил визначаються положенням про Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України, яке розробляється Генеральним штабом Збройних Сил України та затверджується Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України.

Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України через відповідні органи військового управління здійснює планування, організацію та контроль виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, спрямування, координацію і контроль за діяльністю військово-цивільних чи військових адміністрацій (у разі їх утворення) у Донецькій та Луганській областях з питань національної безпеки і оборони.

Військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, на час проведення таких заходів підпорядковуються Командувачу об'єднаних сил, рішення якого є обов'язковими до виконання.

Втручання будь-яких осіб незалежно від посади в управління заходами із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях не допускається.

Стаття 10. У разі розширення збройної агресії Російської Федерації за межі Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Донецької та Луганської областей для її відсічі і стримування в будь-який час і на будь-якій частині території України залучаються і використовуються сили та засоби, зазначені у статті 8 цього Закону, в порядку, встановленому статтею 9 цього Закону.

Стаття 11. Правовою підставою для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та відновлення територіальної цілісності України є Конституція України, законодавство України та стаття 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй.

Стаття 12. В'їзд осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзд осіб, переміщення товарів з таких територій здійснюються через контрольні пункти в'їзду-виїзду.

Командувач об'єднаних сил у разі реальної загрози життю та здоров'ю осіб, які перетинають лінію розмежування, має право обмежити в'їзд цих осіб

на тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей на період існування цієї загрози.

Порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів із таких територій визначаються Кабінетом Міністрів України.

Перебування в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях осіб, не залучених до проведення таких заходів, може тимчасово бути обмежено на період проведення таких заходів Командувачем об'єднаних сил.

Законні вимоги посадових осіб, залучених до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, є обов'язковими для громадян і посадових осіб.

З метою забезпечення життєво важливих інтересів суспільства і держави під час відсічі збройної агресії у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та особи, визначені статтею 8 цього Закону, залучені до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, відповідно до Конституції та законодавства України мають право:

1) застосовувати у разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район здійснення зазначених заходів;

2) затримувати і доставляти осіб, зазначених у пункті 1 цієї частини, до органів Національної поліції України;

3) перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів - затримувати їх для встановлення особи;

4) здійснювати особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби;

6) входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби для виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;

7) використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їхньою згодою), підприємствам, установам та організаціям, крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій.

Стаття 13. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Цим Законом Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

3. Цей Закон діє без шкоди для невіддільного суверенного права України на тимчасово окуповану Російською Федерацією територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та заходів, спрямованих на відновлення територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону.

4. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у Законі України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”:

а) у пункті 19 частини першої статті 6:

абзац перший доповнити словами “у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів”;

абзац другий викласти в такій редакції:

“Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абзаці першому цього пункту, категорії таких осіб та терміни їх участі (забезпечення проведення) в антитерористичній операції, у заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також райони антитерористичної операції визначаються Кабінетом Міністрів України. Райони здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації визначаються відповідно до Закону України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”. Порядок позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, зазначених в абзаці першому цього пункту, визначає Кабінет Міністрів України”;

б) у частині другій статті 7:

у пункті 11 слова “а також працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції та стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення” замінити словами “під час безпосередньої участі у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, а також працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції, до забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення, під час забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів”;

пункт 14 викласти в такій редакції:

“14) осіб, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність) та стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах та у період її проведення, під час забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів”;

в) у пункті 13 статті 9:

абзац перший доповнити словами “які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, у порядку, встановленому законодавством”;

абзац другий викласти в такій редакції:

“Порядок надання статусу учасника війни особам, зазначеним в абзаці першому цього пункту, категорії таких осіб, терміни їх участі у забезпеченні проведення антитерористичної операції, у забезпеченні здійснення заходів із

забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також райони антитерористичної операції визначаються Кабінетом Міністрів України. Райони здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації визначаються відповідно до Закону України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”;

г) у пункті 1 статті 10:

абзац п’ятий викласти в такій редакції:

“сім’ї осіб, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність) та загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції (у тому числі здійснення волонтерської діяльності), перебуваючи безпосередньо в районах та у період її проведення, під час забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (у тому числі здійснення волонтерської діяльності), перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів”;

в абзаці восьмому слова “та загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, а також сім’ї працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції та загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення” замінити словами “у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, та загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, під час безпосередньої участі у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, у забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, а також сім’ї працівників підприємств, установ, організацій,

які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції, забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях та загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення, забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів”;

2) у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”:

а) перше речення частини другої статті 42 доповнити словами “або Закону України “Про правовий режим воєнного стану”;

б) у статті 78:

пункт 3 частини першої викласти в такій редакції:

“3) передбачених законом України “Про правовий режим воєнного стану”;

У частині п’ятій слова “відповідної військово-цивільної адміністрації” замінити словами “відповідної військово-цивільної, військової адміністрації”;

в) у статті 79:

в абзаці другому частини другої слова “у випадку, передбаченому Законом України “Про військово-цивільні адміністрації” замінити словами “у випадках, передбачених законами України “Про військово-цивільні адміністрації”, “Про правовий режим воєнного стану”;

у пункті 3¹ частини одинадцятої слова “відповідної військово-цивільної адміністрації” замінити словами “відповідної військово-цивільної, військової адміністрації”;

г) у статті 79¹:

частину другу доповнити абзацом другим такого змісту:

“Повноваження старости можуть бути достроково припинені також у випадку, передбаченому Законом України “Про правовий режим воєнного стану”;

у частині сьомій:

у пункті 5 слова “частиною другою цієї статті” замінити словами “абзацом першим частини другої цієї статті”;

доповнити пунктом 6 такого змісту:

“6) з підстави, зазначеної в абзаці другому частини другої цієї статті, - з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів)”;

3) у Законі України “Про військово-цивільні адміністрації”:

а) у преамбулі слова “в районі проведення антитерористичної операції” замінити словами “в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції”;

б) у частині першій статті 1:

в абзаці першому слова “у районі проведення антитерористичної операції” замінити словами “в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції”;

в абзаці другому:

після слів “у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України” доповнити словами “(у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об’єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях)”;

після слів “участі у протидії” доповнити словами “актам збройної агресії” та після слів “катастрофи в районі” – словами “відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема”;

в) у статті 3:

частину четверту після слів “з Антитерористичним центром при Службі безпеки України” доповнити словами “(у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або з Об’єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях)”;

частину шосту доповнити словами “а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях - за поданням Командувача об’єднаних сил”;

у частині восьмій слова “керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації” замінити словами “за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – Командувач об’єднаних сил”;

у частині дев’ятій:

у першому реченні слова “а у разі якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не утворені – керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України” замінити словами “якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не утворені – керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій

для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – Командувач об'єднаних сил”;

друге речення доповнити словами “а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – Командувач об'єднаних сил”;

частину одинадцяту після абзацу третього доповнити новим абзацом такого змісту:

“Повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій також припиняються згідно із Законом України “Про правовий режим воєнного стану”.

У зв'язку з цим абзац четвертий вважати абзацом п'ятим;

у частині тринадцятій слова “керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації без конкурсного відбору” замінити словами “без конкурсного відбору за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – Командувачем об'єднаних сил”;

г) абзац перший частини першої статті 5 після слів “з Антитерористичним центром при Службі безпеки України” доповнити словами “а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – за погодженням з Командувачем об'єднаних сил”;

г) у статті 6:

частину другу викласти в такій редакції:

“2. Військово-цивільну адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади керівником відповідної обласної військово-цивільної адміністрації за погодженням з керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а у разі утворення військово-цивільної адміністрації населеного пункту (населених пунктів) для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – за погодженням з Командувачем об'єднаних сил. Якщо відповідна обласна військово-цивільна адміністрація не утворена, керівник

військово-цивільної адміністрації населеного пункту (населених пунктів) призначається на посаду та звільняється з посади керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільної адміністрації населеного пункту (населених пунктів) для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – Командувачем об'єднаних сил”;

пункт 10 частини третьої після слів “на період до завершення” доповнити словами “відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема”;

д) частину другу статті 7 виключити;

4) у Законі України “Про правовий режим воєнного стану”:

а) у статті 4:

абзац перший частини третьої доповнити словами “або припинення їх повноважень згідно із законом”;

перше речення частини четвертої після слів “у встановлені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” “строки” доповнити словами “або припинення їх повноважень згідно із законом”;

доповнити частиною дев'ятою такого змісту:

“9. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень.

У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій”;

б) статтю 28 доповнити пунктом 2⁻¹ такого змісту:

“2⁻¹. У разі введення воєнного стану в окремих місцевостях у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях:

1) у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження:

обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення відповідної обласної військової адміністрації;

районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення відповідної районної військової адміністрації;

сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, старост – у разі утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту (населених пунктів);

2) районні, обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території, разом із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а також здійснюють повноваження, передбачені пунктами 1-10 частини третьої статті 15 цього Закону;

3) військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану;

4) спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України при загальному керівництві Генерального штабу Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень; спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснюють обласні військові адміністрації, а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень;

5) Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює повноваження, передбачені пунктами 1, 3 і 4 статті 14 цього Закону, а також з організації підготовки та здійснення загального керівництва Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;

6) Командувач об'єднаних сил здійснює безпосереднє керівництво силами і засобами Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які безпосередньо залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та правового режиму воєнного стану, через відповідні органи військового управління”;

5) пункт 3 частини першої статті 3 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” викласти в такій редакції:

“3) надра під територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2 цієї частини, і повітряний простір над цими територіями”;

6) статтю 28 Цивільного процесуального кодексу України після частини шістнадцятої доповнити новою частиною такого змісту:

“17. Позови про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб (в тому числі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок обмеження у здійсненні права власності на нерухоме майно або його знищення, пошкодження) у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України,

надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру можуть пред'являтися також за місцем проживання чи перебування позивача”;

7) частину першу статті 5 Закону України “Про судовий збір” доповнити пунктами 21 і 22 такого змісту:

“21) заявники – у справах за заявами про встановлення фактів, що мають юридичне значення, поданих у зв'язку із збройною агресією, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру, що призвели до вимушеного переселення з тимчасово окупованих територій України, загибелі, поранення, перебування в полоні, незаконного позбавлення волі або викрадення, а також порушення права власності на рухоме та/або нерухоме майно;

22) позивачі – у справах за позовами до держави-агресора Російської Федерації про відшкодування завданої майнової та/або моральної шкоди у зв'язку з тимчасовою окупацією території України, збройною агресією, збройним конфліктом, що призвели до вимушеного переселення з тимчасово окупованих територій України, загибелі, поранення, перебування в полоні, незаконного позбавлення волі або викрадення, а також порушення права власності на рухоме та/або нерухоме майно”;

8) статтю 3 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” доповнити абзацом десятим такого змісту:

“антитерористична операція може здійснюватися одночасно із відсічню збройної агресії в порядку статті 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй та/або в умовах запровадження воєнного чи надзвичайного стану відповідно до Конституції України та законодавства України”.

5. Встановити, що окремі особливості діяльності переміщених з тимчасово окупованої території вищих навчальних закладів та наукових установ регулюються статтями 2 та 5¹ Закону України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції”.

6. До моменту прийняття Кабінетом Міністрів України будь-яких рішень щодо застосування норм цього Закону діють акти Кабінету Міністрів України, а також обмеження, введені в дію рішеннями Президента України.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до деяких законів України
щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною

(проект КМ України)¹¹⁰

В и т я з

1. У Законі України “Про оборону України”:

1) статтю 1 доповнити абзацом такого змісту:

“керівництво територіальною обороною – діяльність, яка спрямована на організацію виконання в межах повноважень заходів із підготовки та ведення територіальної оборони військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, органами Національної поліції України, Державною спеціальною службою транспорту України, Державною службою спеціального зв’язку та захисту інформації України, відповідними правоохоронними органами, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також на організацію забезпечення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади територіальної оборони своїх галузей”;

2) у статті 2 частину третю викласти в такій редакції:

“Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує військово-адміністративний поділ території України на військово-сухопутні, військово-морські та військово-повітряні зони (райони)”;

3) у статті 18 частини другу і третю викласти в такій редакції:

“Територіальну оборону організовують:

на всій території України – Генеральний штаб Збройних Сил України;

у межах сухопутної території України – Командування Сухопутних військ Збройних Сил України;

у межах морського простору України – Командування Військово-Морських Сил Збройних Сил України;

у межах військово-сухопутних зон (районів) оперативних командувань – відповідні управління оперативних командувань Збройних Сил України;

на території Автономної Республіки Крим, областей, у містах Києві та Севастополі – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська

¹¹⁰ Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною”: внес. КМ України 06.06.2017 № 6544. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH51S00A.html

та Севастопольська міські державні адміністрації (в особливий період – ради оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, у разі введення воєнного стану – відповідні військові адміністрації у разі їх утворення);

на території районів в Автономній Республіці Крим, в областях, у містах Києві та Севастополі – районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації (у разі введення воєнного стану – відповідні військові адміністрації у разі їх утворення);

на території міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, які визначаються Положенням про територіальну оборону України, – виконавчі органи міських рад (у разі введення воєнного стану – відповідні військові адміністрації населених пунктів у разі їх утворення).

Керівництво територіальною обороною здійснюють:

на всій території України – начальник Генерального штабу — Головнокомандувач Збройних Сил України;

у межах сухопутної території України – командувач Сухопутних військ Збройних Сил України;

у межах морського простору України – командувач Військово-Морських Сил Збройних Сил України;

у межах військово-сухопутних зон (районів) оперативних командувань – командувачі військ оперативних командувань Збройних Сил України;

на території Автономної Республіки Крим, областей, у містах Києві та Севастополі – голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (в особливий період – голови рад оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, у разі введення воєнного стану – голови відповідних військових адміністрацій у разі їх утворення);

на території районів в Автономній Республіці Крим, в областях, у містах Києві та Севастополі – голови районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій (у разі введення воєнного стану – голови районних військових адміністрацій у разі їх утворення);

на території міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, які визначаються Положенням про територіальну оборону України, — міські голови (у разі введення воєнного стану – начальники військових адміністрацій відповідних населених пунктів у разі їх утворення).”;

частину п’яту викласти в такій редакції:

“Основні завдання, заходи щодо підготовки та ведення територіальної оборони України, повноваження Ставки Верховного Головнокомандувача, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, обласних та районних військових адміністрацій (у разі їх утворення), органів місцевого самоврядування, військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, а також основи їх взаємодії визначаються

Положенням про територіальну оборону України, що затверджується Президентом України”;

2. Пункт 1 частини другої статті 6¹ Закону України “Про Національну гвардію України” викласти у такій редакції:

“1) організовує через Генеральний штаб Збройних Сил України підготовку та здійснює керівництво Національною гвардією України з виконання заходів правового режиму воєнного стану та завдань територіальної оборони, крім військових частин (підрозділів), які здійснюють конвоювання та охорону дипломатичних представництв”.

5

ЗАТВЕРДЖЕНО

Указ Президента України

_____ 2018 р.

№ _____

ПОЛОЖЕННЯ

про організацію та здійснення стратегічного планування
в секторі безпеки і оборони України

*Авторський варіант проекту¹¹¹
(витяг)*

І. Загальні положення

1. Положення про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України (далі – Положення) визначає порядок організації та здійснення цього планування з питань оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сектора безпеки і оборони України у відповідності до Законів України “Про національну безпеку України”, Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, інших нормативно-правових актів та концептуальних документів.

2. Наведені в цьому Положенні терміни вживаються у такому значенні:

органи планування – визначені чинним законодавством суб’єкти сектора безпеки і оборони України – міністерство оборони України та Збройні Сили

¹¹¹ Оpubлікований у Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика. Монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. К.:Акад.2017.182 с. URL: <http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/>

України, інші міністерства та органи державної влади (установи), відповідальні за організацію планування і реагування на загрози та застосування сил безпеки і оборони та їх засобів у кризових ситуаціях воєнного характеру для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

оборонне планування – складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами, що здійснюється з метою забезпечення необхідних потреб складових сил безпеки і оборони для розвитку їх спроможностей з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз та можливостей держави;

розроблення документів стратегічного планування – процес збору, аналізу, оцінки, моделювання, формування та визначення стратегічних цілей, напрямів, пріоритетів, завдань та заходів щодо шляхів їх досягнення та ресурсного забезпечення;

складові сил безпеки і оборони ¹¹²(далі – СБО) – сили і засоби Збройних Сил України, інших військових формувань і визначених законом органів на які законодавством України покладені функції щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

спроможності складових сил безпеки і оборони – кількісно-якісні показники, що характеризують їх стан та здатність і можливість за певних умов виконувати поставлені їм спільні завдання у кризових ситуаціях воєнного характеру для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

стратегічне планування – процес визначення місії, цілей та завдань складових сил безпеки і оборони, методів і способів їх досягнення відповідно до пріоритетів воєнної політики та можливостей держави;

стратегічне планування застосування складових сил безпеки і оборони як функція державного управління передбачає розроблення сценаріїв, визначення цілей та оперативних завдань, форм і способів застосування, необхідного складу та спроможностей, встановлення й узгодження потреб у матеріально-технічних та інших ресурсах, необхідних для всебічного забезпечення їх дій;

планування розвитку сектора безпеки і оборони – заходи, що спрямовані на формування та визначення державної політики у цьому секторі, забезпечення консолідованого розвитку його складових, особливо сил безпеки і оборони, для спільного виконання ними визначених законодавством завдань у сфері забезпечення оборони держави;

стратегічний план сектора безпеки і оборони (далі – План) – документ, у якому визначаються місія, цілі, завдання розвитку та спільного застосування СБО у кризових ситуаціях воєнного характеру у відповідності до концептуального розподілу їх відповідальності щодо оборони України, захисту

¹¹² Термін “*сили безпеки і оборони*” вжитий відповідно до п.23 чинної Воєнної доктрини України від 2015р.

її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності з урахуванням довгострокових прогностичних показників, ресурсного забезпечення та раціонального розподілу наявних сил, засобів і ресурсів.

4. Органи планування

4.1. Головним відповідальним органом у секторі безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та застосування сил і засобів СБО у кризових ситуаціях воєнного характеру для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності є Міністерство оборони України.

4.2. Стратегічне планування у секторі безпеки і оборони України здійснюється Генеральним штабом Збройних Сил України на підставі наданих йому органами планування пропозицій у порядку та за формами, визначеними чинним законодавством України та Рекомендаціями Міністерства оборони України й іншими нормативно-правовими актами.

4.3. Рекомендації щодо організації та порядку здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони (далі – Рекомендації) розробляються Міністерством оборони України разом з іншими органами планування СБО.

Проект, розроблених та узгоджених органами планування Рекомендацій, затверджується Міністром оборони України і доводиться для реалізації до усіх СБО та органів планування.

5. Види планування в секторі безпеки і оборони України

5.1. У секторі безпеки і оборони України здійснюються:
стратегічне планування розвитку складових сектора безпеки і оборони;
стратегічне планування спільної підготовки та застосування складових сил безпеки і оборони у кризових ситуаціях воєнного характеру.

5.2. Виконання та реалізація зазначених в п. 5.1 планів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, інших СБО здійснюється шляхом включення визначених цими планами заходів до оперативних (річні) планів, що розробляються і затверджуються ними за призначенням.

II. Основна частина

6. Порядок організації планування в секторі безпеки і оборони

6.1. Стратегічне планування в секторі безпеки і оборони України організується та здійснюється або уточнюється (коригується), виходячи з визначених чинним законодавством завдань і функцій СБО відповідно до:

щорічних послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

Програми діяльності Кабінету Міністрів України, стратегічних прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, державних цільових програм;

Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, бюджетних обмежень згідно із Законом України “Про Державний бюджет України” та постанов Кабінету Міністрів України про прогноз державного бюджету на наступні за плановим бюджетні періоди;

інших концептуальних документів та нормативно-правових актів.

6.2. Стратегічне планування в секторі безпеки і оборони України повинно охоплювати усі визначені законом СБО і залучені відповідно до законодавства для забезпечення оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

7. Структура плану

7.1. Стратегічні плани в секторі безпеки і оборони України розробляються за структурою та формами, запропонованими Рекомендаціями, затвердженими Міністром оборони України, а також Рекомендаціями Міністерства економіки України (наказ від 6 квітня 2011 року № 327 з наступними змінами та доповненнями) та Міністерства фінансів України.

7.2. У секторі безпеки і оборони України стратегічний план розробляється за такою структурою:

I. Загальна частина

Місія сектора безпеки і оборони України на плановий період.

Аналіз зовнішнього та внутрішнього безпекового середовища України та прогнози його розвитку.

Стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх реалізації та виконання.

II. Організаційна частина

Організаційна частина плану має включати заходи щодо:

виконання визначених завдань (оперативний план);

розвитку функціональних спроможностей складових сил безпеки і оборони (план інституційного розвитку);

підготовки до спільного застосування СБО у кризових ситуаціях воєнного характеру згідно відповідальності за планування, реагування на кризові ситуації та застосування сил і засобів, визначеної Концепцією розвитку Сектора;

заходи з управління ризиками.

III. Заключна частина

Заходи щодо моніторингу реалізації плану, підзвітності та корегування плану.

IV. Додатки

Перелік державних цільових програм складових сил безпеки і оборони з визначенням завдань та заходів щодо їх виконання, показників очікуваних результатів та обсягів фінансування;

Перелік інвестиційних програм (проектів), у разі їх наявності, з визначенням їх етапів, заходів, показників очікуваних результатів і ефективності та обсягів фінансування;

Перелік бюджетних програм з визначенням основних результативних показників та обсягів фінансування.

8. Порядок затвердження стратегічного плану

8.1. Розроблений та узгоджений встановленим порядком проект стратегічного плану (далі – План) представляється Міністерством оборони України через Апарат Ради національної безпеки і оборони України на затвердження Президенту України у місячний строк після доведення Мінфіном граничного обсягу видатків державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

8.2. Затверджений План оприлюднюється на офіційному веб-сайті Міністерства оборони України. План є підставою для підготовки проекту кошторису та бюджетного запиту органів планування СБО на наступний бюджетний період.

План доводиться до відома всіх органів планування з метою його реалізації.

9. Особливості планування окремих процесів

9.1. Особливості планування розвитку спроможностей

9.1.1. Планування розвитку спроможностей СБО в секторі безпеки і оборони здійснюється за адаптованими в Україні принципами та підходами й стандартами держав-членів НАТО.

9.1.2. В основу планування покладається метод, що базується на спроможностях. Він включає:

визначення сценаріїв та ситуацій ймовірних дій СБО у кризових ситуаціях для спільного протистояння загрозам воєнного характеру;

визначення завдань за окресленими сценаріями та приведення їх у відповідність до стандартів, які регламентуються керівними документами;

опис умов та критеріїв виконання завдань (стандартів): військових, фізичних, цивільних, які у сукупності складають вимоги до оперативних можливостей;

підбір за характеристиками стандарту виконання завдань відповідного зразка озброєння, військового формування (бойового, тилового, технічного та медичного забезпечення, управління) або за категоріями (складовими) оперативних (бойових) спроможностей (готовність, розвідка, розгортання та мобільність, застосування, управління військами (силами) і зв'язок, логістика, живучість та захист військ (сил).

Для бойових дій або операцій результат визначення необхідних спроможностей сил і засобів може досягатися за допомогою наявних методів визначення необхідного їх складу для цих операцій (бойових дій).

9.1.3. Процедура планування спільної підготовки та застосування СБО у кризових ситуаціях воєнного характеру здійснюється на основі визначених ситуацій, завдань та вимог до оперативних (бойових) спроможностей.

Вона включає: оцінювання наявних спроможностей СБО, визначення їх відповідності вимогам щодо визначених завдань за окресленими сценаріями та різниці між необхідними і наявними спроможностями. Визначена різниця вважається основою для планування сил і заходів щодо утримання наявних або формування нових спроможностей чи нарощування, а також тих, від яких необхідно позбавитися у встановленому порядку.

9.1.4 Для визначення завдань за сценаріями та приведення їх (або порівняння) у відповідність з визначеними стандартами розробляється (уточнюється) перелік військових формувань з описом їх оперативних (бойових) спроможностей.

Завдання можуть визначатися на основі визначених чинними нормативно-правовими актами завдань з питань підготовки та застосування СБО, бойовими статутами, настановами тощо (стандартні завдання), або на основі прогнозованих за ситуаціями викликів, ризиків і загроз.

Зміст опису завдань повинен відповідати “що потрібно зробити для нейтралізації загрози?”

9.1.5. Завдання, в залежності від їх рівня, можуть бути:

національні стратегічні, що виконуються на рівні держави і є обов’язковими для усіх складових сектора безпеки і оборони України;

стратегічні, що виконуються усіма видами і родами військ (сил). Ці завдання можуть бути частиною національних або самостійними;

оперативні, як частина стратегічних, що виконуються окремими видами і родами військ (сил) чи СБО за призначенням;

тактичні, що характеризуються рівнем виконання окремих бойових завдань військовими частинами та підрозділами.

Завдання мають охоплювати не тільки безпосередній процес їх виконання під час певних кризових ситуацій воєнного характеру, а і завчасну спільну підготовку військ (сил) та СБО і їх ресурсне забезпечення.

Для цього формується матриця завдань щодо раціонального розподілу завдань між СБО. Вона має містити вихідні дані для планування кожної складової, що дає можливість спланувати залучення оптимальної кількості військ (сил), забезпечивши їх ефективне застосування та економію ресурсів.

9.1.6. Стратегічне планування розвитку спроможностей СБО здійснюється за визначеними категоріями: готовність, розвідка; розгортання та мобільність; застосування; управління військами (силами); логістика; живучість та захист.

9.1.7. Складовими елементами спроможностей вважаються:

доктрина (керівні документи);

організаційна структура;

кадрова система та персонал;

військова освіта та наука;

спільна підготовка військ (сил);

основні системи забезпечення ОВТ;

матеріально-технічне та медичне забезпечення;

військова інфраструктура.

9.1.8. Порядок визначення спроможностей військ (сил) включає:

визначення сценаріїв та ситуацій ймовірних дій СБО у кризових ситуаціях для спільного протистояння загрозам воєнного характеру;

визначення завдань, що мають бути виконані Збройними Силами та іншими складовими сил безпеки і оборони та правоохоронними органами для нейтралізації (запобігання, ліквідації наслідків тощо) кризової ситуації певного сценарію. За результатами цієї процедури готується Список сценаріїв (ситуацій) та завдань для виконання визначеними військами (силами) у зазначеній кризовій ситуації воєнного характеру;

визначення умов виконання визначених завдань (фактори, що впливають на їх виконання – фізичні, військові, цивільні). Вони визначаються в даному процесі детального розроблення та аналізу відповідної ситуації певного сценарію. За його результатами складається Список умов, що впливають на виконання визначених завдань;

розроблення стандартів, як мінімально необхідних вимог до виконання певного рівня завдання у визначених умовах;

розроблення каталогу типових структур сил і засобів, що містить опис характеристик (вимог) основних оперативних спроможностей завчасно визначеного переліку базових підрозділів, органів (пунктів) управління, окремих засобів, а також систем і програмного їх забезпечення. За результатами формується Каталог спроможностей типових структур ЗС та інших СБО;

визначення вимог до необхідних спроможностей сил і засобів, що залучатимуться для нейтралізації (запобігання, ліквідації наслідків) кризової ситуації певного сценарію. За результатами здійснюється Опис вимог до спроможностей сил і засобів для виконання визначених завдань за згаданим сценарієм.

9.2. Особливості розроблення оперативного (річного) плану

9.2.1. Оперативний (річний) план СБО, що розробляється ними за призначенням строком на один рік, має включати передбачені розробленими у секторі безпеки і оборони планами заходів, а саме перелік стратегічних заходів та завдань, що заплановані для реалізації зазначеного плану протягом відповідного року, а також критеріїв їх результативності.

9.2.2. Оперативний (річний) план затверджується керівником відповідного органу планування за призначенням і є основою для формування проекту кошторису та бюджетного запиту на відповідний рік.

9.2.3. Порядок та строки розроблення органами планування оперативних (річних) планів визначаються відповідними нормативно-правовими актами та методичними рекомендаціями.

9.3. Особливість планування спільної підготовки та застосування сил безпеки і оборони у кризових ситуаціях воєнного характеру

9.3.1. Збройні Сили України та інші СБО можуть бути застосовані за призначенням для оборони України відповідно до затвердженого стратегічного плану лише у випадках та в порядку і спосіб, визначених Конституцією України, Законами України та іншими, виданими на їх виконання нормативно-правовими актами.

9.3.2. Стратегічний замисел на застосування СБО затверджується Президентом України як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

9.3.3. Стратегічне планування застосування визначених СБО здійснюється Генеральним штабом Збройних Сил України.

9.3.4. Розподіл відповідальності за планування виконання завдань та реагування на загрози у кризових ситуаціях воєнного характеру СБО здійснюється за порядком, визначеним у додатку до Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.

9.3.5. У ході визначення необхідної кількості сил і засобів, які застосовуватимуться для виконання завдань за визначеними сценаріями та завданнями, перевага надається типовим організаційним структурам військ (сил), а їх побудова визначається за модульним принципом (проектування, будівництва, модернізація).

Сили і засоби, які не залучаються до складу типових структур під час планування військ (сил), заносяться до окремого переліку, що використовується у разі необхідності для внесення змін до організаційної їх структури та нарощування необхідних спроможностей визначених військ (сил).

9.3.6. Для забезпечення взаємодії СБО вони та їхні органи планування відповідно до своїх повноважень:

- у мирний час та в кризових ситуаціях воєнного характеру

- узгоджують з Генеральним штабом Збройних Сил України свої програми розвитку в частині, що стосується забезпечення оборони держави, а також плани підготовки їх органів управління, з'єднань, частин, призначених для підпорядкування органам військового управління у особливий період;

- здійснюють під керівництвом Генерального штабу Збройних Сил України планування спільної підготовки та застосування сил і засобів, призначених для підпорядкування органам військового управління у особливий період та виконання завдань територіальної оборони, надають Генеральному штабу Збройних Сил України необхідну для цього інформацію;

- здійснюють планову спільну підготовку органів управління та СБО до застосування у кризових ситуаціях воєнного характеру за призначенням;

- узгоджують з Генеральним штабом оперативно-тактичні вимоги до озброєння та військової техніки, військово-технічного майна, його якісні та кількісні показники, спільно з Міністерством оборони України розробляють державну програму розвитку озброєння і військової техніки та формують державне оборонне замовлення;

- у разі збройного конфлікту та відбиття агресії

передають встановленим порядком та підпорядковують відповідним органам військового управління визначені Генеральним штабом Збройних Сил України необхідні сили та засоби;

узгоджують свої дії зі з'єднаннями та військовими частинами ЗС України за місцем, цілями і завданнями, часом та способами їх спільного проведення.

9.3.7. Основні питання взаємодії СБО під час виконання визначених їм спільних завдань визначаються Верховним Головнокомандувачем ЗС України та Генеральним штабом ЗС України.

9.3.8. Спільна підготовка військ (сил) має здійснюватися на основі схваленого відповідальним органом планування та затвердженого Президентом України річного Плану спільної підготовки СБО.

9.3.9. Планування спільної підготовки СБО здійснюється Генеральним штабом Збройних Сил України.

9.3.10. Заходи Плану спільної підготовки СБО враховуються органами державної влади, місцевого самоврядування та військового управління при плануванні діяльності за призначенням;

у особливий період

Генеральним штабом уточнюються документи планування спільної підготовки та застосування СБО у кризових ситуаціях воєнного характеру для забезпечення оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

уточнюються їх оперативні плани та інші документи щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

розгортається Об'єднаний оперативний штаб, якому передається у оперативне підпорядкування визначені планом з'єднання, військові частини, установи та організації і органи управління ними;

забезпечується діяльність Ставки Верховного Головнокомандувача, у разі її створення, готуються для її розгляду матеріали і пропозиції щодо застосування СБО для відбиття збройної агресії проти України, проекти рішень, директивних та інших документів Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України щодо оборони держави;

здійснюється планування та управління угрупованнями військ (сил) Збройних Сил України та інших СБО при підготовці та веденні військових операцій, бойових (спеціальних) дій;

організується контроль за використанням повітряного, водного та інформаційного простору держави;

організується за рішенням Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України планування та управління спільною підготовкою та застосуванням угруповань військ (сил) визначених СБО в ході проведення військових операцій, бойових (спеціальних) дій.

10. Визначення результативних показників

10.1. Результативні показники – це складова, що характеризує ефективність розроблення стратегічного плану та його реалізацію, ступінь досягнення поставленої мети і виконання визначених завдань.

Результативні показники використовуються для проведення оцінки ефективності планів та державних програм. Вони включають:

показники затрат, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання стратегічного плану і характеризують структуру витрат та можуть включати штатну чисельність працівників органу планування, у тому числі залучених до надання державних послуг, кількість осіб, які мають право на отримання державних послуг, розміри виплат, встановлені нормативно-правовими актами, кількість обладнання, площу будівель тощо, які потребують обслуговування (ремонт, реконструкції, реставрації), загальний обсяг робіт, які необхідно виконати у поточному та наступних роках (загальна потреба), кошторисну вартість реалізації інвестиційних проектів (проектів будівництва);

показники отриманого результату (продукту), що характеризують результати діяльності органів планування за відповідний бюджетний період у межах відповідних програм. Вони можуть відображати обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано послуги;

показники ефективності – характеризують економність при витрачанні бюджетних коштів, ефективність надання послуг, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу;

показники якості – характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань програми, відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проектів, виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми;

показники, що характеризують рівень освоєння бюджетних коштів до складу показників якості не зараховуються.

10.2. Результативні показники мають відповідати таким критеріям:

реалістичність (результативні показники визначаються з урахуванням показників поточного стану та існуючих потреб економіки та суспільства;

показників, визначених прогностичними документами щодо економічного та соціального розвитку, з одного боку, та можливостями ресурсної частини державного бюджету, з іншого;

актуальність (результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, стратегічними цілями головних розпорядників,

показниками результату їх діяльності в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату);

суспільна значимість (результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання державних послуг).

10.3. Вимоги до результативних показників

Результативні показники мають:

визначатися на підставі визначених цілей головним відповідальним органом планування та очікуваних показників результату діяльності на середньостроковий період з урахуванням фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах і виходячи із тенденцій розвитку відповідної галузі економіки (сфери діяльності, регіону) та прогнозу її розвитку на перспективу;

формулюватися чітко та однозначно, зрозумілими та доступними виразами для сприйняття виконавцями;

висвітлювати кількісні та якісні характеристики результатів, яких планується досягти за відповідний бюджетний період;

характеризувати виконання кожного завдання державної програми та реалізацію кожного напрямку використання бюджетних коштів;

об'єктивно та реалістично відображати особливості та специфіку діяльності головного розпорядника, висвітлюють результати його діяльності за призначенням;

бути вимірюваними, надавати можливість порівняння за окремими бюджетними періодами, порівняння з аналогічними показниками інших бюджетних установ, мати кількісне вираження в одиницях виміру, які відповідають змісту показника;

підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками такої звітності та обліку.

10.4. Органи планування за призначенням забезпечують достовірність результативних показників та точність їх розрахунку; розробляють методику розрахунку для результативних показників, що потребують методологічних роз'яснень їх змісту.

10.5. Головний відповідальний орган планування визначає результативні показники в бюджетному запиті при підготовці пропозицій до проекту державного бюджету, паспорті бюджетної програми, звітах про виконання паспорта бюджетної програми.

При визначенні результативних показників у паспорті державної програми використовується інформація щодо результативних показників, наведена в бюджетному запиті, із врахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.

У звітах про виконання паспорта державної програми зазначаються усі результативні показники, визначені у її паспорті, за звітний період.

10.6. Кількість результативних показників обумовлюється специфікою бюджетної програми та має задовольняти потреби аналізу виконання бюджетної програми, тобто головні розпорядники застосовують ті результативні показники, які найкраще характеризують ступінь досягнення поставленої мети та виконання визначених завдань.

11. Порядок виконання (реалізації) планів

11.1. Провідна роль у виконанні (реалізації) стратегічного плану в секторі безпеки і оборони належить визначеним органам планування, їх структурним підрозділам, а також підприємствам, установам та організаціям, що діють у системі органів планування, які визначені відповідальними виконавцями певних заходів згідно з планом інституційного розвитку та оперативними планами.

11.2. Керівники СБО, які визначені відповідальними виконавцями заходів організаційної частини плану та заходів згідно з додатками до нього і бюджетних програм органів планування:

забезпечують своєчасне виконання (реалізацію) планів в частині, що їх стосується;

інформують відповідальний орган планування про завершення виконання заходу (дострокове або у визначений строк) та про необхідність коригування плану з наданням відповідних обґрунтувань;

забезпечують під час проведення моніторингу виконання плану належну підготовку інформації про хід виконання операційного плану та плану інституційного розвитку.

11.3. У разі потреби за рішенням керівника органу планування відповідальні виконавці заходів організаційної частини плану на підставі затвердженого стратегічного плану розробляють оперативні плани роботи на перший рік планового періоду за встановленою формою.

11.4. Стратегічні плани мають бути деталізованими у інших документах, які відповідно до призначення органу планування чи його структурного підрозділу мають містити вичерпний перелік заходів щодо досягнення цілей та виконання завдань стратегічних планів, а також заходів поточного характеру.

11.5. Оперативні плани затверджуються керівником вищого рівня і становлять підставу для оцінки результатів роботи цієї СБО (міністерства, установи, організації).

12. Моніторинг виконання плану

12.1. Моніторинг з контролю виконання стратегічного плану полягає у здійсненні постійного аналізу та періодичної оцінки його виконання.

Постійний моніторинг здійснюється в ході щоденної/поточної діяльності органів планування і передбачає управлінські, наглядові й інші дії керівників усіх рівнів та працівників цих органів планування з метою визначення та коригування відхилень від затвердженого плану сектора безпеки і оборони.

Періодична оцінка передбачає проведення оцінки виконання окремих функцій, завдань на періодичній основі та здійснюються працівниками, які не несуть відповідальності за їх реалізацію та/або підрозділами внутрішнього аудиту органів планування для більш об'єктивного аналізу результативності системи внутрішнього контролю.

12.2. Моніторинг виконання стратегічного плану проводиться з урахуванням вимог та строків, установлених керівником органу планування, але не рідше одного разу на півріччя.

12.3. Організаційне забезпечення проведення моніторингу та підготовка звіту за його результатами здійснюються відповідним органом планування.

Звіт за результатами моніторингу має містити: інформацію про хід виконання плану розвитку сектора безпеки і оборони України; інформацію про хід виконання оперативного плану за встановленою формою.

12.4. Звіт за результатами моніторингу затверджується керівником органу планування та оприлюднюється у офіційному засобі масової інформації органу планування в тижневий строк після затвердження.

У разі потреби, у звіті викладаються обґрунтовані пропозиції, щодо необхідності коригування плану розвитку сектора безпеки і оборони.

13. Оцінка виконання стратегічного плану та звітність

13.1. Оцінка виконання стратегічного плану здійснюється після закінчення першого року його реалізації з метою оцінки досягнення визначених цілей та результатів реалізації державної політики у секторі безпеки і оборони, а також результатів роботи структурних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що діють у системі органу планування, та їх керівників – щодо виконання завдань органу планування.

13.2. Орган планування, відповідальний організацію планування за призначенням, на підставі інформації, що подається відповідальними виконавцями заходів організаційної частини плану, заходів згідно з додатками до цього плану та бюджетних програм органу планування, щороку розробляє та подає керівнику органу планування звіт про виконання плану.

У звіті про виконання плану відображаються:

інформація про досягнення визначених цілей з відображенням фактичних (порівняно із запланованими на відповідний рік) значень показників результатів виконання поставлених завдань;

основні показники розвитку сфери (сектора) діяльності за відповідний рік, нерозв'язані проблеми;

інформація про хід виконання операційного плану та плану інституційного розвитку;

інформація про стан та результати виконання державних цільових програм;

обґрунтовані пропозиції щодо коригування стратегічного плану.

13.3. Звіт про хід виконання стратегічного плану затверджується керівником органу планування за призначенням не пізніше 1 березня року, що

настає за звітним, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті цього органу планування. За рішенням керівника затвердженню звіту має передувати розгляд та схвалення звіту на засіданні колегії (наукової, вченої ради тощо) органу планування.

14. Коригування стратегічного плану

14.1. Коригування стратегічного плану передбачає уточнення його змісту і завдань (заходів) або показників виконання, включення додаткових завдань (заходів), виключення виконаних та зайвих завдань (заходів), перенесення строків виконання заходів, зміна відповідального виконавця.

14.2. Коригування здійснюється шляхом внесення змін до затвердженого плану, зокрема за результатами:

приведення його у відповідність до Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, показників Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди – у 50-денний строк після опублікування Закону України “Про Державний бюджет України” на відповідний бюджетний період;

моніторингу його виконання – за поданням відповідального за призначенням органу планування у тижневий строк після затвердження відповідного звіту (у разі, якщо він містив обґрунтовані пропозиції щодо коригування плану).

14.3. За рішенням керівника органу планування у випадках, пов’язаних зі зміною функціональних повноважень або виникненням інших обставин, які мають істотний вплив на виконання стратегічного плану, що неможливо передбачити на етапі його розроблення, можуть бути змінені стратегічні цілі. У такому разі органом планування у двомісячний строк розробляється та затверджується новий стратегічний план, до затвердження якого забезпечується виконання поточного стратегічного плану.

15. Організація контролю

15.1. Заходами контролю планування є сукупність запроваджених у СБО управлінських дій, які здійснюються керівництвом усіх рівнів та працівниками для впливу на ризики з метою досягнення визначеної мети та цілей.

15.2. Заходи контролю здійснюються на всіх рівнях щодо усіх функцій і завдань та включають відповідні правила і процедури серед яких:

авторизація та підтвердження, що здійснюється шляхом отримання дозволу відповідальних осіб на виконання операцій через процедуру візування, погодження та затвердження;

розподіл обов’язків та повноважень, ротація персоналу, що зменшує кількість ризиків помилок чи втрат;

контроль за доступом до ресурсів та облікових записів, а також закріплення відповідальності за збереження і використання ресурсів, що

зменшує ризик їх втрати чи неправильного використання (наприклад, укладання договорів про матеріальну відповідальність, видача довіреностей, встановлення режимів доступу до інформаційних ресурсів тощо);

контроль за достовірністю проведених операцій, перевірка процесів та операцій до та після їх проведення, звірка облікових даних з фактичними (наприклад, порівняння кількості виконаних робіт з кількістю, яка фактично була замовлена;

оцінка загальних результатів діяльності органу планування, окремих його функцій та завдань шляхом оцінювання їх ходу та результатів на предмет ефективності та результативності, відповідності нормативно-правовим актам та внутрішнім регламентам, правилам і процедурам;

систематичний перегляд роботи кожного працівника установи (нагляд);

інші правила та процедури, у тому числі, що визначені регламентом, внутрішніми документами про систему контролю за їх виконанням, правила внутрішнього трудового розпорядку тощо.

16. Інформаційне забезпечення та комунікація

16.1. Інформаційний та комунікаційний обмін органів планування передбачає збір, документування, передачу інформації та користування нею керівництвом і працівниками цих органів для належного виконання й оцінювання своїх функцій та завдань.

16.2 Ефективна система інформаційного та комунікаційного обміну передбачає надання повної, своєчасної та достовірної інформації:

керівництву органів планування усіх рівнів щодо виконання покладених на них завдань і функцій, ідентифікації та оцінки ризиків, стану реалізації заходів контролю та моніторингу, впровадження їх результатів та рекомендацій за результатами внутрішніх аудитів і обов'язкових вимог та результатами контрольних заходів зовнішніх контролюючих органів для прийняття відповідних управлінських рішень;

працівникам органу планування для належного забезпечення реалізації завдань і функцій, покладених на їх структурні підрозділи.

16.3. Система інформаційного та комунікаційного обміну між органами планування включає:

відповідні порядки, що містять процедури, форми, обсяги, терміни, перелік надавачів та одержувачів інформації;

графіки документообігу та складання і подання звітності;

схеми інформаційних потоків;

комп'ютеризовані інформаційно-аналітичні системи тощо.

16.4. Налагодження інформаційного та комунікаційного обміну із міністерствами, центральними органами виконавчої влади, науковими установами, споживачами послуг, а також оприлюднення інформації здійснюється відповідними за призначенням органами планування.

ЗАТВЕРДЖЕНО
Міністром оборони України
_____ 2018 р

Рекомендації
щодо організації та здійснення стратегічного планування
в секторі безпеки і оборони України

*Авторський варіант проекту¹¹³
(Витяг)*

I. Загальні положення

1. Рекомендації щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України (далі – Рекомендації) розроблені спільно з іншими органами планування складових сил оборони на виконання вимог Положення про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України, затвердженого Президентом України _____ 2018 року (далі – Положення) й інших нормативно-правових та концептуальних документів.

2. Рекомендації спрямовані на забезпечення єдиного розуміння, застосування та реалізації усіма органами планування складових сил безпеки і оборони (далі – СБО) цілей, завдань та порядку стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України (далі – Сектор), окреслюють його зміст та основні процедури здійснення, наводять зразки формалізованих документів для цього процесу.

3. Організаційно-методичне забезпечення розроблення стратегічного плану в Секторі здійснюється Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил України, визначеними Концепцією розвитку Сектора, затвердженою Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92/2016, головними відповідальними органами за організацію планування та реагування на загрози, а також застосування сил і засобів за призначенням у кризових ситуаціях воєнного характеру для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

4. Органи планування СБО беруть участь у цьому процесі за призначенням (керівництво, безпосередня участь, координація дій (заходів), організація виконання, забезпечення (політико-дипломатичне, організаційне, ресурсне, наукове, технічне, виробниче, економічне, інформаційне, тощо).

¹¹³ У повному форматі опубліковано у “Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика. Монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. К.: Академпрес.2017.182с”. URL: <http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/>

5. Стратегічне планування в Секторі відноситься до загальнодержавного (національного) рівня завдань і здійснюється відповідно до Загального положення з врахуванням цих Рекомендацій і Методичних рекомендацій, затверджених наказами Міністерства економіки України та Міністерства фінансів України.

6. Оперативне планування виконання стратегічних завдань і заходів організується органами планування у загальновизначеному законодавством порядку. Ці завдання можуть бути частиною національних стратегічних завдань або самостійними.

Планування та виконання тактичних завдань здійснюється при плануванні окремих бойових завдань військовими частинами та підрозділами.

7. Стратегічне планування в Секторі має охоплювати не тільки безпосередній процес виконання визначених завдань під час певних кризових ситуацій воєнного характеру, а і заходи щодо спільної підготовки та забезпечення розвитку спроможностей військ (сил) до виконання спільних завдань відповідно до вимог, визначених Загальним положенням.

Для цього має формуватися відповідна матриця завдань щодо раціонального їх розподілу між СБО. Вона має містити вихідні дані для планування сил і засобів кожної складової.

Такий розподіл та планування завдань має сприяти залученню оптимальної кількості військ (сил) і забезпечувати достатню ефективність їх застосування та економію ресурсів.

II. Основна частина

8. Стратегічний план в Секторі розробляється відповідальними органами планування, виходячи з визначених чинним законодавством завдань та функцій СБО з врахуванням:

щорічних та позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

Програми діяльності Кабінету Міністрів України, стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку;

Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, бюджетних обмежень згідно із Законом України про Державний бюджет України та постанови Кабінету Міністрів України про прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

інших сучасних концептуальних документів та нормативно-правових актів з питань забезпечення оборони держави.

9. Стратегічний план в Секторі розробляється за такою структурою:

I. Загальна частина

Місія сектора безпеки і оборони України на плановий період.

Аналіз зовнішнього та внутрішнього безпекового середовища України.

Стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання.

II. Організаційна частина

Організаційна частина стратегічного плану має включати заходи щодо:

виконання визначених завдань (оперативний план);
розвитку функціональних спроможностей складових сил оборони (план інституційного розвитку);
підготовки до спільного застосування складових сил оборони у кризових ситуаціях воєнного характеру згідно визначеної Концепцією розвитку сектора безпеки і оборони України відповідальності за планування, реагування на кризові ситуації та застосування сил і засобів;
заходи з управління ризиками.

III. Заключна частина

Заходи щодо моніторингу реалізації плану, підзвітність та корегування.

IV. Додатки

Перелік державних цільових програм складових сил оборони з визначенням завдань та заходів щодо їх виконання, показників очікуваних результатів та обсягів фінансування;

Перелік інвестиційних програм (проектів), у разі їх наявності, з визначенням їх етапів, заходів, показників очікуваних результатів і ефективності та обсягів фінансування;

Перелік бюджетних програм з визначенням основних результативних показників та обсягів фінансування.

Рекомендації щодо розроблення загальної частини

10. Загальна частина стратегічного плану розробляється з метою визначення його місії, стратегічних цілей, завдань та показників результатів їх виконання на плановий період відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку на основі оцінки виконання стратегічного плану за звітний період, аналізу поточної безпекової ситуації навколо України та оцінки факторів впливу на стан безпеки і оборони України.

Загальна частина стратегічного плану є основою для розроблення організаційної частини та оцінки його виконання.

11. Ключова роль у процесі розроблення загальної частини стратегічного плану належить керівництву головного відповідального органу за планування, реагування та застосування сил і засобів у визначених кризових ситуаціях (сценарії дій).

За його рішенням може утворюватися робоча група з посадових осіб й фахівців СБО для розроблення стратегічного плану в Секторі із залученням фахівців наукових і громадських організацій.

Рекомендації щодо складових стратегічного плану

12. У розділі 1 “Місія сектора безпеки і оборони” визначається місія Сектора, яка формулюється переважно на весь плановий період. Це основне призначення Сектора загальнодержавного рівня як функціонального інтегрованого об’єднання військ (сил) і засобів та його роль у реалізації державної політики щодо відбиття збройної агресії проти України, забезпечення її оборони, захисту суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

13. У розділі 2 “Аналіз поточної ситуації та оцінка факторів впливу” визначаються:

основні показники розвитку складових сил оборони за звітний період;

основні проблеми їх розвитку, на розв’язання яких спрямовується реалізація стратегічного плану;

оцінка основних зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на їх розвиток та досягнення стратегічних цілей.

Висновки, одержані внаслідок проведеного аналізу поточної ситуації та оцінки факторів впливу на розвиток СБО, є основою для розроблення розділів 3-5 стратегічного плану.

Примітки

1. Для оцінки розділу 2 доречно використовувати метод SWOT-аналізу. Послідовність аналізу та оцінки факторів впливу, як правило, повинна відповідати послідовності визначених стратегічних цілей.

2. Для виконання цього розділу бажано використовувати показники (відповідно до сфери діяльності органу планування), що дають змогу оцінити стан розвитку відповідної СБО у порівнянні з іншими складовими, а також власні показники (індикатори) оцінки потреби власної діяльності для інших органів планування та розвитку відповідної складової сил оборони.

14. У розділі 3 “Стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання” визначаються:

стратегічні цілі планування;

завдання, спрямовані на досягнення стратегічних цілей, та показники результатів виконання поставлених завдань.

Ці дані за звітний і на плановий періоди описуються у табличному вигляді за формою, вказаною у додатку 1 до цих Рекомендацій¹¹⁴.

Стратегічні цілі – це кінцеві (очікувані) результати розвитку сил оборони, на досягнення яких спрямовується їх діяльність. Кількість стратегічних цілей, як правило, має бути не більше п’яти.

Стратегічні цілі є похідними від місії Сектора. При визначенні стратегічних цілей виходять із:

стратегічних цілей та пріоритетів економічного і соціального розвитку України та державної політики у відповідній сфері, визначених стратегічними і програмними документами;

результатів проведеного аналізу поточної ситуації та оцінки факторів впливу, зазначені у розділі 2 стратегічного плану;

прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозом;

прогнозів розвитку відповідних галузей економіки на середньостроковий період.

¹¹⁴ Згадані у цих Рекомендаціях додатки, у цьому виданні не надаються. Вони наведені у окремій авторській монографії: Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика. Монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. К.: Академпрес. 2017. 182 с. URL: <http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/>

Примітки

1. Під час визначення стратегічних цілей доречно використовувати метод SMART, який визначає п'ять критеріїв для попередньої оцінки цілей.

2. SMART (англ. аббревіатура: specific, measurable, attainable, relevant, time-bound – конкретна, вимірювана, досяжна, доречна, визначена в часі).

Оцінка визначених стратегічних цілей та їх відповідності стратегічним цілям і пріоритетам розвитку країни, визначеним законодавством та стратегічними програмними документами, здійснюється за формою, наведеною у додатку 2.2 до цих Рекомендацій.

Рекомендації щодо визначення завдань

15. Завдання визначають шляхи досягнення стратегічних цілей складовими сил оборони за допомогою найбільш ефективних методів.

За кожною стратегічною ціллю необхідно сформулювати не більше семи завдань.

Сукупність завдань за визначеними стратегічними цілями повинна охоплювати усі сфери діяльності складових сил безпеки і оборони. Кожне завдання повинно бути спрямоване на досягнення лише однієї стратегічної цілі, а його реалізація має бути необхідною умовою для досягнення стратегічної цілі.

Строк виконання завдання, як правило, не повинен перевищувати трьох років.

Завдання повинні бути орієнтованими на результат і вимірюваними та відповідати наявним ресурсам.

16. Для кожного завдання визначається не більше п'яти показників (кількісні та якісні), що характеризують рівень виконання завдань складовими сил оборони у звітному та плановому періодах.

Під час визначення результативних показників виконання завдань необхідно:

сформулювати оптимальний набір показників з одночасним збереженням повноти інформації та своєчасності її подання;

за кожним із визначених показників вказати значення за роками звітного та планового періодів виконання відповідного завдання;

врахувати, що для моніторингу слід використовувати показники, за якими звітні дані надходять на постійній основі і не рідше одного разу в рік.

Якщо завдання та показники результатів їх виконання, що визначені у проекті стратегічного плану на плановий рік, не відповідають визначеним у попередньому стратегічному плані на відповідний рік (за змістом або значенням показника), потрібно обґрунтувати доцільність коригування цих завдань та/або вказати причини їх відхилення від планових.

Рекомендації щодо операційної частини плану

17. Операційна частина стратегічного плану розробляється з метою організації діяльності органів планування шляхом визначення відповідних заходів щодо досягнення стратегічних цілей і виконання завдань, визначених у загальній частині. Вона є основою для формування додатків до стратегічного плану і предметом моніторингу його виконання.

Провідна роль у розробленні операційної частини стратегічного плану покладається на структурні підрозділи СБО (департаменти, управління, відділи

тощо), а також підприємства, установи і організації, що діють у їх системі.

18. Розроблення розділу 4 “Заходи щодо виконання визначених завдань (операційний план)” здійснюється з метою формування заходів (послідовності дій) щодо виконання визначених стратегічних цілей та завдань.

Органи планування розробляють операційний розділ заходів за роками планового періоду, узгоджених за ресурсами, відповідальними виконавцями та строками виконання (додаток 3).

19. До операційного розділу включаються заходи щодо:

розроблення проектів законодавчих, інших нормативно-правових актів та актів нормативного характеру (зокрема, регуляторних);

підготовки проектів та виконання затверджених в установленому порядку державних цільових програм, програм розвитку, інших стратегічних документів щодо розвитку складових сил оборони (органу планування);

підготовки та реалізації схвалених в установленому порядку інвестиційних програм (проектів);

проведення науково-дослідних робіт та/або впровадження їх результатів.

До операційного розділу можуть включатися й інші заходи щодо виконання визначених завдань та функцій відповідної складової сил оборони, спрямовані на виконання стратегічних цілей і його завдань, крім заходів щодо забезпечення діяльності та/або розвитку їх функціональних спроможностей.

20. Операційний розділ плану розробляється за формою, вказаною у додатку 3 Рекомендацій, на підставі пропозицій структурних підрозділів, що діють у системі органів планування.

Рекомендації щодо плану інституційного розвитку

21. Розроблення розділу 5 “Заходи щодо розвитку функціональних спроможностей та поліпшення стану організації діяльності складових сил оборони (інституційного розвитку)” здійснюється з метою визначення послідовності дій щодо розвитку їх спроможностей для виконання визначених стратегічних цілей та завдань з урахуванням вимог, визначених Загальним положенням.

Розділ інституційного розвитку – це план заходів щодо розвитку функціональних спроможностей складових сил оборони й поліпшення організації їх діяльності, узгоджених за ресурсами, відповідальними виконавцями та строками виконання.

План складається за формою, вказаною у додатку 2.4.

22. До плану можуть включатися заходи щодо:

організації діяльності, у тому числі супроводження управлінських (адміністративних) процесів постійного характеру, та стосовно необхідних змін організаційної структури складових сил безпеки і оборони;

розвитку кадрового потенціалу, перепідготовки та підвищення кваліфікації особового складу, проведення атестацій персоналу, зменшення плинності кадрів, забезпечення гендерної рівності тощо;

задоволення потреб складових стосовно підвищення якості та організації їх діяльності;

упровадження сучасних інформаційних та комунікаційних технологій;

підвищення ефективності використання бюджетних коштів та проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи;
запобігання виникненню корупції;
підвищення виконавської дисципліни.

Рекомендації щодо формування додатків

23. Додатки до стратегічного плану формуються з метою: обґрунтування, деталізації та організації виконання окремих (найважливіших) заходів (програм, проектів тощо), включених до організаційної частини стратегічного плану;

формування бюджетних програм органу планування на плановий період виходячи з необхідності досягнення стратегічних цілей та виконання завдань стратегічного плану;

визначення заходів (завдань), не забезпечених фінансовими ресурсами, з подальшим відповідним уточненням загальної та організаційної частин стратегічного плану.

24. Ключова роль у формуванні додатків належить відповідальним виконавцям певних заходів згідно з операційним та інституційним розділами плану, а також:

структурним підрозділам, відповідальним за координацію виконання державних цільових програм – за додатком I до стратегічного плану;

структурним підрозділам, відповідальним за координацію підготовки та реалізації інвестиційних програм (проектів) – за додатком II до стратегічного плану);

фінансовій службі – за додатками I-III до стратегічного плану.

25. Додаток I до стратегічного плану “Перелік державних цільових програм з визначенням завдань, заходів щодо їх виконання, показників очікуваних результатів та обсягів фінансування” має містити деталізовану інформацію щодо виконання протягом планового періоду складовими сил оборони державних цільових програм з визначенням завдань, показників очікуваних результатів, заходів і обсягів їх фінансування (за рахунок усіх джерел, у тому числі коштів державного бюджету за бюджетними програмами).

Усі державні цільові програми, що передбачені органом планування у операційній частині стратегічного плану для виконання протягом планового періоду, включаються до переліку, що розробляється за формою 6.1, вказаною у додатку 2.5 до цих Рекомендацій.

За кожною державною цільовою програмою, яку включено до зазначеного переліку, заповнюється опис за формою 6.2, вказаною у додатку 2.6 до Рекомендацій.

26. Додаток II до стратегічного плану “Перелік інвестиційних програм (проектів) з визначенням їх етапів, заходів, показників очікуваних результатів, ефективності та обсягів фінансування” має містити деталізовану інформацію щодо підготовки/реалізації протягом планового періоду органом планування, підприємствами, установами та організаціями, що діють у його системі,

інвестиційних програм (проектів) із визначенням очікуваних результатів та показників очікуваної ефективності, етапів, заходів (стадій) та обсягів їх фінансування (за рахунок усіх джерел, у тому числі коштів державного бюджету за бюджетними програмами).

Усі інвестиційні програми (проекти), що заплановані органом планування у організаційній частині стратегічного плану для підготовки/реалізації протягом планового періоду, включаються до переліку, що розробляється за формою 7.1 (додаток 2.7 Рекомендацій).

За кожною інвестиційною програмою (проектом), яку включено до зазначеного переліку, заповнюється опис за формою 7.2 (додаток 2.8 Рекомендацій).

Примітка

Показники, які використовуються у формі 7.2 розраховуються на підставі Методичних рекомендацій, затверджених наказом Мінекономіки від 06.09.06 № 290, та наказу Мінекономіки від 22.06.10 № 714 і Порядку проведення експертної оцінки проектної пропозиції, зареєстрованого в Мін'юсті 19.08.10 № 709/18004.

27. Додаток III до стратегічного плану “Перелік бюджетних програм з визначенням основних результативних показників та обсягів фінансування” має містити перелік та опис усіх бюджетних програм, які формуються органом планування для реалізації стратегічного плану та досягнення визначених стратегічних цілей, з відображенням основних результативних показників та обсягів фінансування за кожною бюджетною програмою.

Перелік бюджетних програм розробляється за формою 8.1 (додаток 2.9 Рекомендацій).

За кожною бюджетною програмою, яку включено до зазначеного переліку, робиться опис за формою 8.2 (додаток 2.10 Рекомендацій).

28. Додаток 2.9 “Перелік бюджетних програм з визначенням основних результативних показників та обсягів фінансування” формується після підготовки усіх розділів стратегічного плану та додатків до нього з врахуванням наступних вимог:

сукупність бюджетних програм повинна охоплювати усе фінансування та усі стратегічні цілі і завдання органу планування;

за кожною бюджетною програмою повинні бути відображені основні результативні показники, відслідковування досягнення яких повинно бути достатнім для проведення оцінки результативності відповідної бюджетної програми в контексті виконання стратегічного плану.

Показники результативності визначаються з урахуванням загальних вимог до визначення результативності показників бюджетної програми, затверджених наказом Мінфіну від 10 грудня 2010 року №1536.

29. Для забезпечення узгодженості показників результатів виконання завдань з результативними показниками бюджетних програм під час формування додатків 2.9 та 2.10 орган планування щороку аналізує виконання діючих бюджетних програм та за його результатами приймає відповідне рішення:

у разі прийняття рішення щодо недоцільності виконання окремих бюджетних програм у плановому періоді – у загальній частині відповідного додатка наводяться наявні обґрунтування;

у разі прийняття рішення щодо доцільності формування нової бюджетної програми – у вступній частині цього додатка наводить відповідні обґрунтування, включаючи цю програму до переліку за формою 8.1 та заповнює її опис за формою 8.2 (додатки 2.9 та 2.10).

30. У разі визначення заходів (завдань), не забезпечених фінансовими ресурсами, виконання яких матиме істотний вплив на досягнення стратегічних цілей, з метою обґрунтування необхідності збільшення обсягів видатків державного бюджету на виконання конкретної програми орган планування включає до цього додатка два описи такої програми для порівняння результативних показників, які характеризують її виконання у разі виділення коштів згідно з граничним обсягом та в разі виділення додаткових коштів.

31. Формування інших додатків здійснюється залежно від специфіки завдань та функцій органу планування, наприклад:

- прогнозні розрахунки щодо розвитку відповідної сфери діяльності; обґрунтування вибору оптимального варіанта розв'язання проблем, викладених у розділі 2 стратегічного плану;

- план виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт;

- заходи щодо виконання затверджених програм розвитку органу планування, стратегій, включених до стратегічного плану;

- заходи, що потребують забезпечення міжвідомчої взаємодії, зокрема шляхом утворення міжвідомчих робочих груп (комісій) для координації їх виконання тощо.

Моніторинг виконання стратегічного плану

32. Моніторинг виконання стратегічного плану проводиться з урахуванням вимог та строків, установлених керівником відповідного органу планування, але не рідше одного разу на півріччя.

33. Організаційне забезпечення моніторингу та підготовка звіту за його результатами здійснюються структурним підрозділом, відповідальним за координацію стратегічного планування.

34. Звіт за результатами моніторингу має містити інформацію:

- про хід виконання операційного розділу плану за формою 10.1 (дод. 2.11);

- про хід виконання заходів інституційного розвитку за ф.10.2 (додаток 2.12 Рекомендацій);

- у разі потреби – обґрунтовані пропозиції щодо коригування стратегічного плану.

III. Заключна частина

35. Рекомендації розроблені на основі вимог чинного законодавства України, Стратегії національної безпеки України, Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, інших нормативно-правових актів та концептуальних документів з врахуванням іноземного досвіду держав-членів НАТО та ЄС, а також пропозицій провідних вітчизняних та зарубіжних експертів у сфері стратегічного та оборонного планування в секторі безпеки і оборони.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Розділ 1	
ОСНОВИ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ ТА СТРАТЕГІЧНОГО КЕРІВНИЦТВА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ	12
1. Онтологія гібридної війни та російської агресії.....	12
2. Система оборони держави та стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони.....	16
3. Основні стратегії і протидії агресору.....	36
4. Поняття та функції стратегічного керівництва і військового управління.....	42
5. Основи воєнного мистецтва та протидії агресору.....	51
Розділ 2	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО КЕРІВНИЦТВА ОБОРОНОЮ ДЕРЖАВИ.....	54
6. Досвід провідних країн світу.....	54
7. Європейський досвід.....	59
8. Система керівництва обороною держави за принципами та стандартами НАТО.....	61
Розділ 3	
УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КЕРІВНИЦТВА ТА ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ СИЛАМИ ОБОРОНИ	76
9. Удосконалення системи стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України.....	76
10. Перспективи системи військового управління силами оборони.....	86
11. Особливості військового управління силами оборони в умовах деокупації захоплених агресором територій.....	94
12. Системний підхід до реалізації оборонної реформи	105
13. Деякі основи організації планування розвитку та застосування сил оборони	115
14. Особливості стратегічного керівництва та військового управління територіальною обороною.....	137
Висновки та рекомендації.....	157

Література.....	163
ДОДАТКИ	165
1. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї.....	165
2. Закон України “Про національну безпеку України”(витяг з проекту).	167
3. Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” (витяг).....	183
4. Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною” (проект КМ України).....	202
5. Положення про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України (авторський варіант проекту).....	204
6. Рекомендації щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України (авторський варіант проекту).....	219

СЕКТОР БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

**СТРАТЕГІЧНЕ КЕРІВНИЦТВО
ТА ВІЙСЬКОВЕ УПРАВЛІННЯ**

МОНОГРАФІЯ

Відповідальні за випуск:
В.І. Павленко та О.В. Устименко

Підписано до друку 20. 03. 2018. Формат 60х84 1/8.
Папір офсетний. Друк цифровий. Ум. друк. арк. 11,4
Наклад 300 прим. Зам. 99-2018

Віддруковано в Центрі забезпечення Міністерства оборони
та Генерального штабу Збройних Сил України