Центральний науково-дослідний інститут
Збройних Сил України
Military Science. Vol. 1 No. 1. 2023

Методичний підхід до розподілу завдань Збройних Сил та інших військових формувань України в ході розроблення кодексу про оборону України

Микола Дєнєжкін
доктор військових наук, професор
провідний науковий співробітник науково-дослідного відділу
Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України
03049, Київ, Повітрофлотський проспект, 28-б.
e-mail: denejkin07@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0918-0880

Сергій Кірсанов
доктор технічних наук, старший науковий співробітник
начальник науково-дослідного відділу
Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України
03049, Київ, Повітрофлотський проспект, 28-б.
e-mail: ksacndi@ukr.net
ORCID: 0000-0002-9696-0369

Анотація. Актуальність статті обумовлена необхідністю упорядкування розподілу завдань оборони України та відповідальності за їх виконання між Збройними Силами (ЗС) України та іншими військовими формуваннями (ІВФ) для забезпечення планування заходів оборони. У зв'язку з цим стаття спрямована на розкриття організації розподілу завдань між ЗС та ІВФ, що беруть участь в організації та здійсненні оборони України. На сьогодні не існує чіткого механізму розмежування відповідальності за оборону держави між суб'єктами, що організують її та здійснюють. Виходячи з цього, обґрунтування такого механізму є важливим науковим та практичним завданням, яке потребує вирішення. Провідним підходом для вирішення цього проблемного питання є використання результатів аналізу нормативно-правової бази оборони держави для побудови дерева цілей та завдань, що визначають досягнення мети оборони. На основі цього дерева визначається головний Закон та його основі запропонувати зміни в інших законодавчих актах. Це дозволяє комплексно розглянути шляхи удосконалення нормативно-правової бази у визначеному проблемному питанні. У статті приведені результати аналізу нормативно-законодавчої бази оборони, виявлені невідповідності їх Конституції України та головному Закону, запропоновані і обґрунтовані заходи щодо внесення змін до деяких законів та підзаконних актів з організації оборони України. Матеріали статті становлять практичну значущість для фахівців, які відповідають за удосконалення нормативно-правових актів стосовно організації оборони України.

Ключові слова: Оборона України, національна безпека України, воєнна безпека України, призначення, завдання оборони, розподіл завдань, відповідальність за виконання завдань.

Вступ (Introduction)

Результати вивчення законодавства у сфері оборони України свідчить про наявність у ньому повторень, протиріч та неузгодженостей положень стосовно розподілу завдань оборони

України та відповідальності за їх виконання між ЗС та ІВФ. Усунення цих неузгодженостей у законодавстві щодо сфери оборони є на сьогодні важливим завданням і потребує вирішення.

Виникла ситуація, коли всупереч вимог статті 17 Конституції України, де оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (ЗС України), деякі інші військові формування (ІВФ) сектору безпеки і оборони України (СБО) мають абсолютно такі ж завдання, що, з одного боку, ускладнює організацію оборони держави, з другого боку, розмиває відповідальність за кінцевий результат такої діяльності. Виходячи з цього, вирішення такого завдання в умовах ресурсних обмежень на сьогодні є актуальним.

Недосконалість законодавства України у сфері оборони в Стратегічному оборонному бюлетені України (СОБ) визначено одною з проблем функціонування сил оборони під час реалізації оборонної реформи (Президент України 2021). Це стосується невизначеності органу управління, відповідального за стан обороноздатності держави, дублювання завдань оборони окремими складовими ІВФ, Конституцією України (Конституція України 1996) покладені на ЗС України. Розроблення Кодексу про оборону України (Кодексу) покладено в основу усунення повторень, протиріч та неузгодженостей законодавства у сфері оборони.

На сьогодні у деяких законодавчих актах (Закон України 2018)), (Закон України 2020), (Закон України 1992) та інші закони, що регламентують діяльність ІВФ України, спостерігається співіснування успадкованих застарілих норм і новітніх положень з діючими та прийнятими раніше нормативно-правовими актами, які є результатом тривалого (2014 – 2022 рр.) внесення змін до законів, що регулюють управління сферою оборони. Таким чином, завдання розроблення Кодексу визначає наукову та практичну спрямованість статті.

Методологічна основа (Methodological Framework)

Метою статті є ознайомлення з поглядом на розподіл завдань ЗС України, інших військових формувань (ІВФ) України у сфері оборони під час підготовки положень Кодексу оборони України.

Оскільки на сучасному етапі відсутній Закон України, який є базовим для виконання завдання розподілу завдань оборони, пропонується розподіл завдань здійснювати на основі вимог Конституції України, Закону України “Про оборону України”, Плану оборони України, призначення ЗС та ІВФ України (закон України 2003), Закон України 2014), (Закон України 1992-1), (Закон України 2015), Об’єднаної операційної концепції, переліку типових завдань, якими досягаються стратегічні цілі держави під час врегулювання міждержавних протиріч.

На погляд авторів статті, завдання наповнення проекту Кодексу необхідною інформацією стосовно розподілу завдань оборони держави досягається послідовним виконанням низки заходів, що показані на рис. 1.

На рис. 1 показано можливу логічну послідовність визначення (коригування) переліку та змісту заходів, які доцільно було б виконати фахівцям, щодо вирішення завдань упорядкування вимог законів України стосовно завдань оборони держави.

Результати аналізу законодавчої бази стосовно оборони України свідчать про те, що основними причинами недосконалості, що закладені останніми змінами, є невиконання вимог Конституції України 1996, Закону України Про оборону України 2020 стосовно відповідальності за стан обороноздатності держави (Закон України (1991)) та формування нових підходів до організації оборони держави на основі принципів та правил країн-членів НАТО. У першому та другому випадках багато складових ІВФ України стали відповідальними за оборону, захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості держави, у третьому – перехід на принципи і стандарти НАТО призвів до розроблення нових підходів до організації оборони України.

Такий стан справ вимагає чітко визначити значення та зміст терміну “оборона України”, “управління сферою оборони”, уточнити відповідальність за оборону України: її організацію, здійснення і забезпечення необхідними (оборонними) ресурсами.

Без врахування результатів узгодження та закріплення змісту визначень цих основних положень робота буде не повною, що у подальшому потребуватиме чергового переопрацювання.

Оскільки мета роботи досягається послідовним виконанням взаємозалежних заходів, змістовне заповнення проекту Кодексу у частині, що стосується розподілу завдань оборони держави, доцільно зосередити на більш глибокому аналізі недоліків та протиріч законодавчої бази оборони України.

В основі змістовного наповнення проекту Кодексу повинні бути результати роботи щодо впровадження ідеї (задуму) втілення нових підходів до організації оборони України, запропоновані визначення їх зміст, особливо що стосується узгодженості визначень таких понять як “обороноздатність держави”, “сфера оборони”, уточнення “планування оборони” і т. ін. Ці поняття потребують перегляду значної кількості понять, що, є похідними та залежать від них (рис. 2).

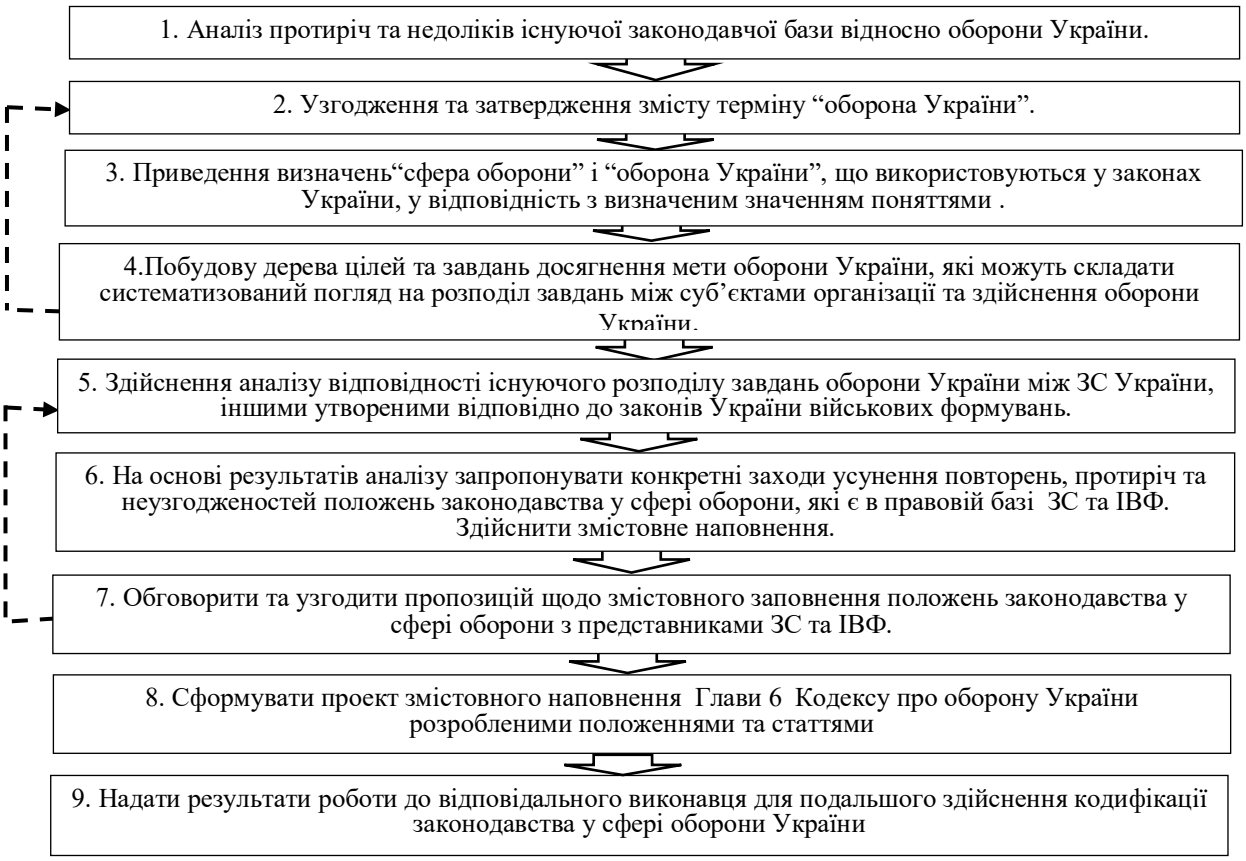


Рисунок 1. Схематичне зображення послідовності вирішення завдань щодо усунення повторень, протиріч та неузгодженостей положень законодавства у сфері оборони

На рис. 2 показано зміст і послідовність виконання завдання що стосується змістовного наповнення проекту Кодексу стосовно розподілу завдань, повноважень та відповідальності за оборону України.

Для подальшої роботи доцільно:

побудувати дерево цілей та завдань досягнення мети оборони України за вимогами нового підходу, яке може складати систематизований погляд на розподіл завдань між суб'єктами організації та здійснення оборони України;

привести визначень "сфера оборони" і "оборона України", що використовуються у законах України, у відповідність з визначеним значенням запропонованих понять, відповідно до вимог нових підходів;

здійснення аналізу відповідності існуючого розподілу завдань оборони України між ЗС України, іншими утвореними відповідно до законів України військових формувань;

обговорити та узгодити пропозицій щодо змістовного заповнення положень законодавства у сфері оборони з представниками ЗС та ІВФ;

сформувати проект змістовного наповнення Кодексу про оборону України відносно розподілу завдань оборони розробленими положеннями та статтями.

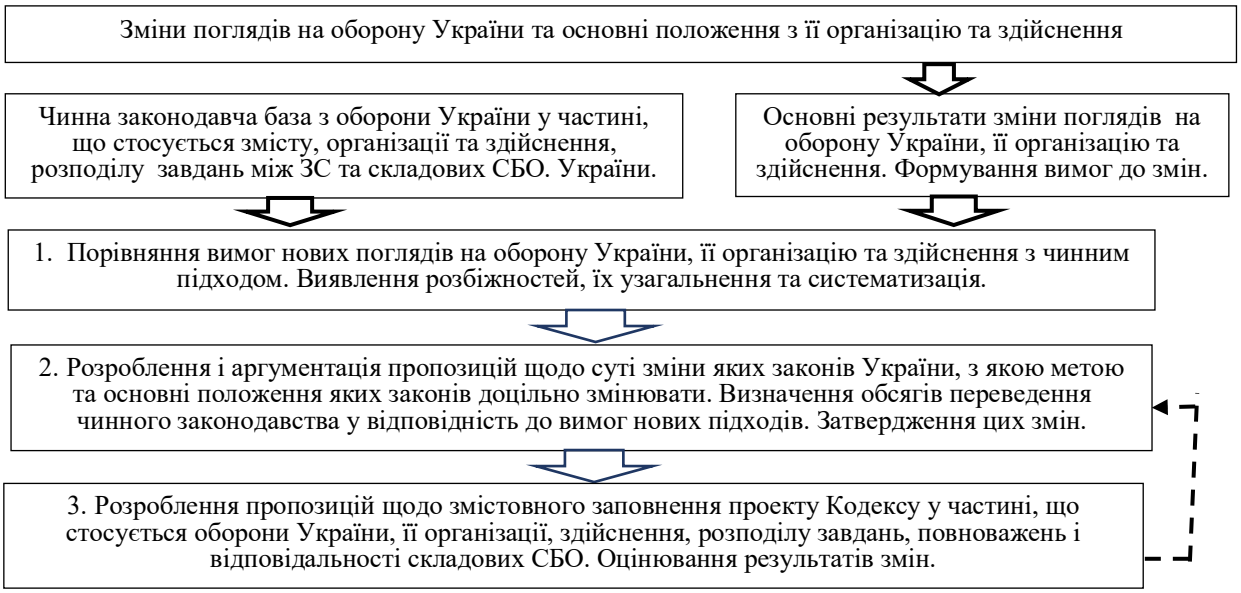


Рисунок 2. Схематичне зображення послідовності та змісту вирішення заходів стосовно усунення повторень, протиріч та неузгодженостей положень законодавства у сфері оборони

Зворотні зв'язки під час обговорення та узгодження передбачають наукові та професійні дискусії відносно запропонованих заходів, оскільки відповідно до поставлених завдань кожна глава розробляється окремо, без узгодження основних положень та аналізу того, що і кого не задовольняє чинне законодавство у сфері оборони (крім того, що надано у методичних рекомендаціях).

Визначення конкретних законів України залежить від врахування узгоджених та затверджених змінпоглядів на оборону України, її організацію та здійснення під час розроблення і аргументації пропозицій. Різниця між пропозиціями щодо внесення змін до основних положень про оборону України та наявними положення визначають обсяги удосконалення законодавчої бази, переведення чинного законодавства у відповідність до вимог нових підходів.

Не простим виявилось питання відносно використання базового Закону України, вимоги якого брати за основу формування Кодексу: Закон України "Про оборону України" (Закон України 2020) чи Закон України "Про національну безпеку України" (Закон України 2018). Перший Закон України більш відповідає вимогам Конституції України, другій є більш пізнішого року розроблення, який включає багато відмінностей від першого, але більш наближений до принципів та правил, якими користуються країни-члени НАТО.У той же час

СОБ містить матрицю розподілу завдань за сценаріями використання складових сектору безпеки і оборони під час врегулювання кризових ситуацій. Ситуація свідчить про те, що у першу чергу зміни треба здійснювати і у базовому Законі України “Про оборону України”. Чинний підхід до організації оборони показано на рис. 3.

На рисунку показано закріплене положення про те, що оборона держави розглядається у мирний час та у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Але обороноздатність розглядається лише у разі збройної агресії або збройного конфлікту. При цьому загально відомо, що обороноздатність держави є категорією не тільки воєнного часу, а більше мирного, оскільки умови до здатності до захисту формуються в основному у мирний час (Закон України 2020).

Невідповідність вимог законів України (Закон України 2020), (Закон України 2011), (Закон України 2011-1) за останні 12 років не надало результату, що стосується готовності Держави до збройного захисту. За цих причин серед системи заходів щодо підготовки до збройного захисту держави у мирний час та у разі збройної агресії або збройного конфлікту питань визначення, побудови та підтримання обороноздатності України повною мірою не передбачено. Повноваження КМУ законом (Закон України 2020) у цьому питанні визначені фрагментарно, які лише частково торкаються змісту обороноздатності, або зовсім не трактують відношення до організації виробництва озброєння та військової техніки (встановлює реалізацію та утилізацію озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них).



Рисунок 3. Схематичне зображення залежності завдань мирного та воєнного часу від основних положень організації та здійснення оборони чинної законодавчої бази

Слід мати на увазі, що серйозним поштовхом до внесення змін в основи організації та здійснення оборони України є досвід, набутий Україною в ході проведення антитерористичної операції та відбиття повномасштабної агресії РФ проти України. Це у першу чергу стосується встановлення меж повноважень та відповідальності складових ІВФ відносно організації та здійснення оборони України, виконання та відповідальності за призначення і роль Кабінету Міністрів України у забезпеченні потреб оборони.

Таке положення практично виключає найважливішу частину діяльності КМУ, що визначено Законом України "Про Кабінет Міністрів України" - управління питаннями створення та підтримання необхідного рівня обороноздатності держави (Закон України 2011).

Взаємний зв'язок між визначенням змісту оборони України та завданнями суб'єктів повинні забезпечити досягнення мети оборони шляхом завчасної підготовки у мирний час, та реалізацію результатів підготовки у військовий час (у разі збройної агресії або збройного конфлікту).

Поява в інших законах України понять "особливий період", "правовий режим воєнного стану", "надзвичайний стан", "кризова ситуація воєнного характеру" впливають на визначення основних положень оборони України, визначення завдань оборони мирного і воєнного часу з урахуванням нових підходів.

Результати і обговорення (Results and Discussions)

Для розподілу завдань між ЗС України та іншими військовими формуваннями, правоохоронними та розвідувальними органами, державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями у сфері оборони необхідно мати відповідні документи, які б давали можливість:

- визначити частку участі військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями у сфері оборони у вирішенні завдань оборони України мирного та воєнного часу;
- на основі частки участі визначити завдання мирного та воєнного часу, які вирішують військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями у сфері оборони.

Слід мати на увазі, що закони України містять, як правило, принципи та механізми формування завдань, що змінюються не часто, а стратегічні цілі, оборонні пріоритети є змінними і є похідними від загальних цілей розвитку України та воєнно-політичної обстановки. Перелік типових завдань також відноситься до постійних завдань, є базою для формування ООК, яка визначається на відповідний плановий період для досягнення стратегічних цілей у середовищі безпеки і оперативному середовищі.

Вищезгадане свідчить про те, що чинне законодавство не повною мірою забезпечує раціональний розподіл завдань оборони держави між ЗС та ІВФ в ході формування змістовного наповнення проекту Кодексу. Це також ускладнюється переходом України на принципи і правила, якими користуються країни-члени НАТО.

Закони України, які є змістом Кодексу законів про оборону України, на наш погляд, повинні визначати призначення державних органів управління сферою оборони, ЗС та ІВФ, визначати їх повноваження та відповідальність, бути механізмом формування інструменту виконання завдань підготовки та здійснення оборони України у мирний час, загрозливий період, у воєнний час та післявоєнний період.

При цьому доцільно конкретні завдання оборони ЗС та ІВФ України визначати на обраний плановий період, які є похідною від вимог ООК для досягнення стратегічних цілей держави у середовищі безпеки та операційному середовищі, оборонних пріоритетів держави, Плану оборони України (рис. 4)

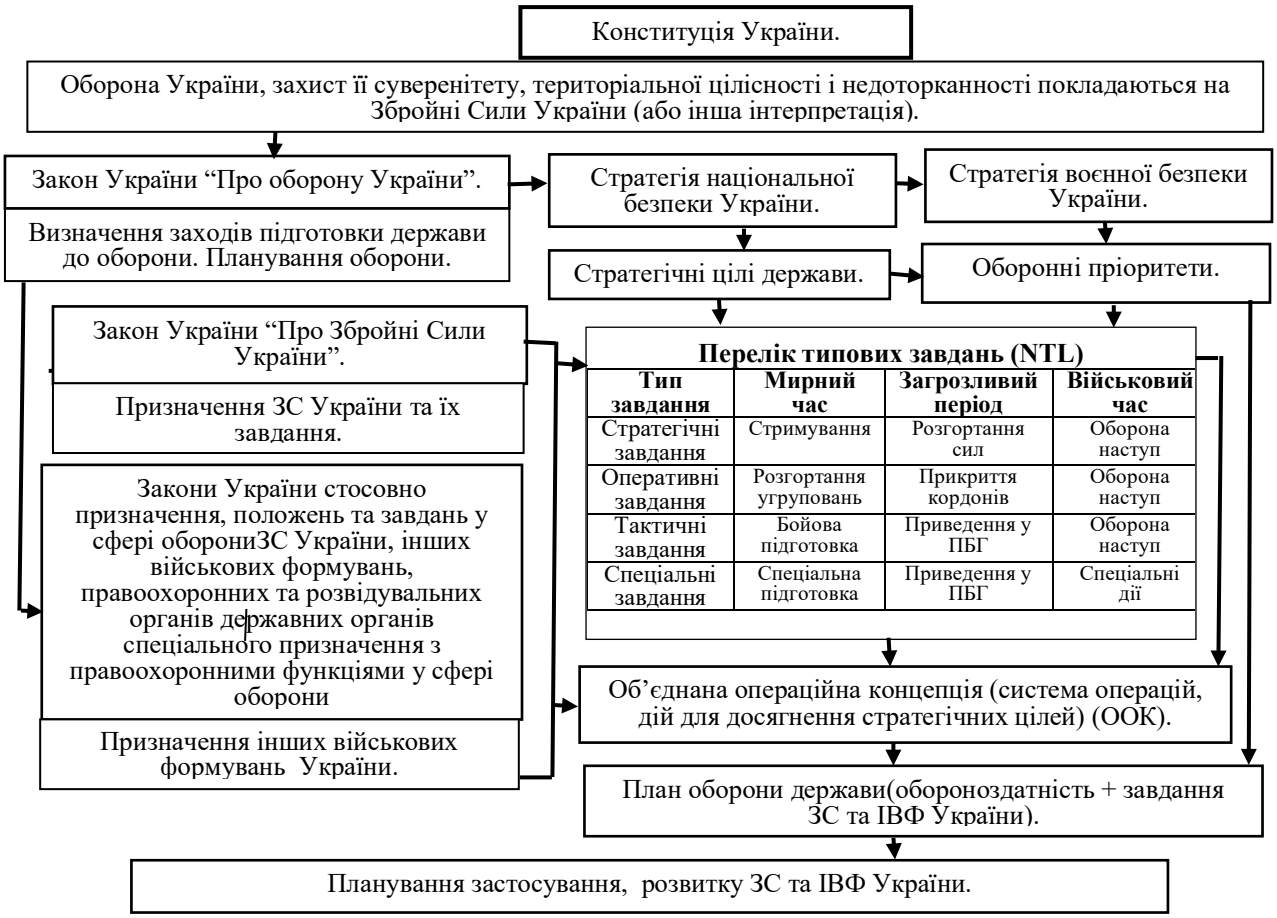


Рисунок 4. Схематичне зображення подальшої деталізації завдань оборони в законах України в процесі оборонного планування

На рисунку показано, що завдання оборони в законах України деталізуються в процесі оборонного планування та планування стратегічного застосування ЗС та ІВФ у:

стратегічні цілі держави;

оборонні пріоритети;

об’єднану оперативну концепцію;

перелік типових завдань (національний перелік завдань).

В основі основної ідеї Кодексу законів про оборону, на наш погляд, повинно бути покладено обговорений та затверджений задум здійснення оборони України за різних можливих сценаріїв розвитку воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки.

Висновки (Conclusion)

У статті показано погляд авторів на підготовку положень Кодексу оборони України щодо розподілу завдань ЗС та ІВФ у сфері оборони. Він базується на обговореному та затвердженому задумі здійснення оборони України за різних можливих сценаріїв розвитку воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки.

Кодекс законів про оборону України може визначати призначення державних органів управління сферою оборони, ЗС та ІВФ України, визначати їх повноваження та відповідальність, бути механізмом формування інструменту виконання завдань підготовки та здійснення оборони України у мирний час, загрозливий період, у воєнний час та післявоєнний період.

Конкретні завдання оборони ЗС та ІВФ України пропонується визначати на обраний плановий період, які є похідною від вимог ООК для досягнення стратегічних цілей держави у середовищі безпеки та операційному середовищі, оборонних пріоритетів держави, Плану оборони України.

Рекомендації (Recommendations)

У подальшому доцільно зосередитись на визначенні змісту складових обороноздатності держави, визначенні завдань з її формування та підтримання на визначеному рівні, закріпленні інструменту розподілу завдань оборони між державними органами управління сферою оборони, особливо це стосується узгодження повноважень Національної Гвардії України (Закон України 2014) та сил Територіальної оборони, ЗС (Закон України 1991) та ІВФ, їх повноважень та відповідальності.

Використані джерела

1. Україна. Президент (2021− ; Зеленський В. О.). Указ Президента України: Про Стратегічний оборонний бюлетень України. Київ: ОПУ. с. 60.
2. Україна. Конституція (1996). Конституція України: офіц. текст. Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 30, ст. 141.
3. Україна. Закони (2018). Про національну безпеку України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради (ВВР), № 31, ст. 241.
4. Україна. Закони (2020). Про оборону України: Закон України. Київ: 17 вересня № 912-IX.
5. Україна. Закони (1991) Про Збройні Сили України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 9, ст.108.
6. Україна. Закони (1992). Про розвідку: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 9, ст. 106.
7. Україна. Закони (2003). Про Державну прикордонну службу України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 27, ст. 208.
8. Україна. Закони (2014). Про Національну гвардію України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради (ВВР), № 17, ст. 594.
9. Україна. Закони (1992-1). Про Службу безпеки України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 27, ст. 382.
10. Україна. Закони (2006). Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 8, ст. 94.
11. Україна. Закони (2015). Про Національну поліцію: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради (ВВР), № 40-41, ст. 379.
12. Україна. Закони (2006-1). Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 30, ст. 258.
13. Україна. Закони (2004). Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 19, ст. 269.
14. Україна. Закони (1998). Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 35, ст. 236.
15. Україна. Закони (2011). Про Кабінет Міністрів України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 9, ст. 58.
16. Україна. Закони(2011-1). Про центральні органи виконавчої влади: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 38, ст. 385.

References

1. Ukraine. President (2021−; Zelensky V.O.). Decree of the President of Ukraine: On the Strategic Defense Bulletin of Ukraine. Kyiv: OPU. p. 60.
2. Ukraine. Constitution (1996). Constitution of Ukraine: official. text. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 30, art. 141.
3. Ukraine. Laws (2018). On National Security of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR), No. 31, art. 241.
4. Ukraine. Laws (2020). On the Defense of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: September 17, No. 912-IX.
5. Ukraine. Laws (1991) On the Armed Forces of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 1992, No. 9, p.108.
6. Ukraine. Laws (1992). On Intelligence: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 9, art. 106.
7. Ukraine. Laws (2003). On the State Border Guard Service of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 27, art. 208.
8. Ukraine. Laws (2014). On the National Guard of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR), No. 17, art. 594.
9. Ukraine. Laws (1992-1). On the Security Service of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 27, art. 382.
10. Ukraine. Laws (2006). On the Foreign Intelligence Service of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 8, art. 94.
11. Ukraine. Laws (2015). On the National Police: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR), No. 40-41, art. 379.
12. Ukraine. Laws (2006-1). On the State Service of Special Communication and Information Protection of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 30, art. 258.
13. Ukraine. Laws (2004). On the State Special Transport Service: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 19, art. 269.
14. Ukraine. Laws (1998). On State Protection of State Authorities of Ukraine and Officials: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 35, art. 236.
15. Ukraine. Laws (2011). On the Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 9, art. 58.
16. Ukraine. Laws(2011-1). On Central Executive Bodies: Law of Ukraine. Kyiv: Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), No. 38, art. 385.

A methodical approach to the distribution of tasks of the Armed Forces and other military formations of Ukraine during the development of the code on the defense of Ukraine

Mykola Dieniezhkin
Doctor of Military Sciences, Professor
Leading Researcher of the Research Department
Central Research Institute of the Armed Forces of Ukraine
03049, Kyiv, Povitroflotsky Avenue, 28-b.
e-mail: denejkin07@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0918-0880

Serhiy Kirsanov
Doctor of Technical Sciences, Senior Researcher
Head of Research Department
Central Research Institute of the Armed Forces of Ukraine
03049, Kyiv, Povitroflotsky Avenue, 28-b.
e-mail: ksacndi@ukr.net
ORCID: 0000-0002-9696-0369

Abstract. The accuracy of the article is due to the need to streamline the distribution of defense tasks of Ukraine and responsibility for their implementation between the Armed Forces of Ukraine and other military formations to ensure the planning of defense measures. In this regard, the article is aimed at revealing the organization of the distribution of tasks between the Armed Forces and the other military formations, which are involved in the organization and implementation of the defense of Ukraine. Today, there is no clear mechanism for delineating responsibility for the defense of the state between the entities that organize and carry it out. Based on this, the justification of such a mechanism is an important scientific and practical task that needs to be solved. The leading approach to solving this problematic issue is to use the results of the analysis of the legal framework of the state defense to build trees of goals and objectives that determine the achievement of the goal of defense. On the basis of this tree, the main Law is determined and on its basis to propose changes in other legislative acts. This is allows to comprehensively consider ways to improve the regulatory framework in a certain problematic issue. The article presents the results of the analysis of the regulatory and legislative framework of defense, reveals their inconsistencies with the Constitution of Ukraine and the main Law, proposes and justifies measures to amend some laws and by-laws on the organization of defense of Ukraine. The materials of the article are of practical importance for specialists who are responsible for improving normative legal acts regarding the organization of defense of Ukraine.

Keywords: Defense of Ukraine, national security of Ukraine, military security of Ukraine, purpose, tasks of defense, distribution of tasks, responsibility for the implementation of tasks.