

DOI 10.33099/2618-1614-2018-4-3-47-54

УДК 355.02

І. Б. Чепков,

доктор технічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
начальник Центрального науково-дослідного інституту
озброєння та військової техніки Збройних Сил України,
полковник

Першочергові завдання у військово-технічній сфері, що впливають із Закону України «Про національну безпеку України»

Проаналізовано основні положення Закону України «Про національну безпеку України» й ті його принципові нові норми, що впливають на формування та реалізацію державної військово-технічної політики. У зв'язку із цим сформульовані першочергові завдання у військово-технічній сфері на сучасному етапі.

Ключові слова: національна безпека, воєнна безпека, сектор безпеки і оборони, комплексний огляд, стратегія, Збройні Сили України, оборонне планування, державні цільові програми, озброєння та військова техніка.

Відомо, що впродовж минулих трьох років у нормативно-правовому полі безпекової проблематики України існувала певна юридична колізія.

З одного боку, для забезпечення своєчасного реформування та подальшого розвитку сектору безпеки і оборони України у 2015–2016 рр. були затверджені відповідними Указами Президента України третя редакція Стратегії національної безпеки України [1], четверта редакція Военної доктрини України [2], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [3].

З другого боку, прийняття цих основоположних для національної безпеки документів не призвело до будь-яких значних змін у наявній законодавчій базі, тобто в Законах України «Про основи національної безпеки України» [4], «Про оборону України» [5], «Про Збройні Сили України» [6], «Про демократичний цивільний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави» [7], «Про організацію оборонного планування» [8], «Про державне оборонне замовлення» [9] та інших (рис. 1).

Таким чином, одночасно діяли різні нормативно-правові акти однієї тематичної спрямованості, які значною мірою відрізнялися за своєю концептуальною побудовою, термінологією, принципивим змістом, що породжувало відповідну правову невизначеність великої кількості актуальних аспектів державної політики із забезпечення національної безпеки і створювало певні протиріччя між законодавчою та підзаконною нормативними базами.

Слід особливо підкреслити, що при цьому був змінений на протилежний звичний порядок нормотворчості, коли підзаконні нормативні акти розробляються на підставі вже прийнятих законодавчих актів.

У своїх наукових працях та аналітичних матеріалах 2015–2018 рр. Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки Збройних Сил України неодноразово звертав увагу на неприпустимість такого стану і вносив відповідні пропозиції.

З метою подолання зазначених суперечностей у червні 2018 р. Верховна Рада України прийняла, й у липні поточного року Президент України підписав новий Закон України «Про національну безпеку України» [10].

Але значення цього Закону не обмежується лише здійсненням процедури приведення у відповідність законодавчої та підзаконної нормативних баз. За своєю сутністю він також знаменує початок чергового етапу реформування всієї системи національної безпеки України¹. Його радикальність підтверджується хоча б тим фактом, що набуття чинності зазначеного Закону тягне за собою:

¹ Ідеться про те, що деякі важливі норми даного Закону [10] відсутні в раніше прийнятих третій редакції Стратегії національної безпеки [1], четвертій редакції Военної доктрини [2], Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [3].



Рис. 1. Сенс основного протиріччя в нормативно-правовому полі забезпечення національної безпеки до прийняття Закону України «Про національну безпеку України»



Рис. 2. Структура сектору безпеки і оборони України



Рис. 3. Склад сектору безпеки і оборони України

- втрату чинності трьома іншими Законами України [4, 7, 8];
- внесення кардинальних змін у шість інших законів [5, 6, 11–14];
- докорінне перероблення Воєнної доктрини України [2] до вигляду Стратегії воєнної безпеки України тощо.

Найважливішими положеннями Закону, що розглядається [10], є:

- 1) заміна в законодавчій базі терміна «воєнна організація держави» на термін «сектор безпеки і оборони»²;
- 2) остаточне визначення структури сектору безпеки та оборони³:

- сили безпеки;
- сили оборони;
- оборонно-промисловий комплекс;
- громадські об'єднання та окремі громадяни, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки (рис. 2);

3) остаточне визначення складу сектору безпеки та оборони на чолі з Президентом України, який здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки і оборони та є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України⁴:

- апарат Ради національної безпеки і оборони України;
- Міністерство оборони України;
- Збройні Сили України;

² Підпункт «а» пункту 4 частини четвертої Розділу VI Закону України «Про національну безпеку України» [10].

³ Частина перша статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

⁴ Частина друга статті 12 та стаття 13 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

- Державна спеціальна служба транспорту;
 - 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;
 - центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну оборонно-промислову політику;
 - розвідувальні органи України (рис. 3);
- 4) нова для вітчизняного законодавства класифікація статусів окремих органів, що входять до складу сектору безпеки і оборони:
 - державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями (Служба безпеки України⁵);
 - державний орган (в окремих випадках структурний підрозділ у його складі), що здійснює свою діяльність у сфері розвідки (розвідувальні органи України⁶);
 - військове формування з правоохоронними функціями (Національна гвардія України⁷);

⁵ Стаття 19 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

⁶ Стаття 20 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

⁷ Частина п'ята статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

• спеціалізоване військове формування (Державна спеціальна служба транспорту)⁸;

5) більш чіткий розподіл повноважень та функцій усіх складових сектору безпеки і оборони, висвітлення порядку їхньої взаємодії та координації спільної діяльності як у мирний час, так і в особливий період⁹;

6) удосконалення форм і методів демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та всіх його складових¹⁰;

7) визначення нових часових критеріїв різних видів планування у сферах національної безпеки і оборони¹¹:

- довгострокове – понад п'ять років;
- середньострокове – до п'яти років;
- короткострокове – до трьох років (рис. 4);

	БУЛО	СТАЛО
Довгострокове планування	12 років	> 5 років
Середньострокове планування	6 років	< 5 років
Короткострокове планування	2 роки	=< 3 роки

Рис. 4. Нові часові критерії планування у сферах безпеки і оборони

8) введення нової процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони (а також визначення порядку його проведення)¹², який складається з:

- оборонного огляду;
- огляду громадської безпеки та цивільного захисту;
- огляду оборонно-промислового комплексу;
- огляду розвідувальних органів України;
- огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом;

⁸ Стаття 17 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

⁹ Статті 5–10, 13–14, частини друга, шоста та восьма статті 15, частини друга – шоста статті 16, частини перша та друга статті 17, стаття 18, частини перша та четверта статті 19, частини перша та третя статей 20–23, стаття 23, частини перша – п'ята статті 27, частини друга – п'ята статті 33, стаття 34, частини друга – четверта статті 35 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁰ Розділ III Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹¹ Частина третя статті 25 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹² Стаття 27 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

• огляду кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури (рис. 5).

Особливе місце в Законі України «Про національну безпеку України» [10] відведене Міністерству оборони України¹³ та Збройним Силам України¹⁴.

У цьому сенсі зазначений Закон містить цілу низку принципово нових норм:

1) призначення Міністра оборони, його першого заступника та заступників із числа цивільних осіб¹⁵ (набуває чинності з 1 січня 2019 р.);

2) поділ посади Начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України на дві окремі посади: Головнокомандувача Збройних Сил України та Начальника Генерального штабу Збройних Сил України¹⁶ (набуває чинності з 1 січня 2021 р.);

3) відповідний розподіл функцій між ними, підпорядкування Начальника Генерального штабу Збройних Сил України Головнокомандувачу Збройних Сил України¹⁷ (набуває чинності з 1 січня 2021 р.);

4) висвітлення основних повноважень та функцій командувачів видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, їх підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України¹⁸ (набуває чинності з 1 січня 2021 р.);

5) більш розширене, ніж у Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [15], трактування основних завдань, функцій та повноважень Об'єднаного оперативного штабу та Командувача об'єднаних сил, їхньої взаємодії з командуванням видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України¹⁹ (набуває чинності з 1 січня 2021 р.);

6) підпорядкування Командувача об'єднаних сил Головнокомандувачу Збройних Сил України²⁰ (набуває чинності з 1 січня 2021 р.) тощо (рис. 6).

¹³ Частина перша та друга статті 15 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁴ Частина перша та друга статті 16 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁵ Частина шоста та абзац другий частини восьмої статті 15 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁶ Абзац перший частини третьої та абзац четвертий частини четвертої статті 16 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁷ Абзаци другий і третій частини третьої та абзаци п'ятий і шостий частини четвертої статті 16 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁸ Частина п'ята статті 16 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

¹⁹ Частина шоста статті 16 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

²⁰ Абзац четвертий частини шостої статті 16 Закону України «Про національну безпеку України» [10].



Рис. 5. Запровадження комплексного огляду сектору безпеки і оборони



Рис. 6. Нова модель управління Збройними Силами України, яка набуває чинності з 2021 р.

У вужчому ракурсі, стосовно військово-технічної сфери, основні положення Закону України «Про національну безпеку України» [10] формують оновлену парадигму подальшого розвитку озброєння та військової техніки, новизна якої визначається суттєвими змінами, що внесені:

- з одного боку, в загальну структуру й основні принципи функціонування всього сектору безпеки та оборони держави;
- з другого боку, в систему управління Збройними Силами України та алгоритми оборонного планування.

Із цього погляду принципово важливим є вирішення таких завдань.

1. Запровадження процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони²¹, яка раніше була відсутня²², створює міцну базу для:

- об'єктивного оцінювання досягнутого рівня озброєння Збройних Сил України та інших військових формувань, можливостей вітчизняної науки і промисловості;
- координації їхніх зусиль, оптимізації систем озброєння, що застосовуються різними силовими структурами;
- визначення реальних перспектив подальшого просування тих чи інших засобів збройної боротьби.

²¹ Стаття 27 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

²² Лише в Міністерстві оборони України проведення оборонного огляду здійснюється на належному рівні й з установленою періодичністю розробляється Стратегічний оборонний бюлетень України.



Рис. 7. Ієрархія документів довгострокового планування у сфері безпеки та оборони

Але того загального порядку його проведення, наведеного в розглядуваному Законі [10], явно недостатньо для одержання очікуваного результату.

Для такого складного багатофункціонального аналізу бажано мати універсальні науково обґрунтовані методи, які одночасно забезпечили б:

- єдність методологічних підходів до проведення даного заходу за всіма шістьма передбаченими напрямками;
- обов'язкове врахування галузевої специфіки кожного з них;
- кореспондування й уніфікацію результатів кожного із шести оглядів з рештою.

В іншому разі велика ймовірність виникнення:

- або проявів елементарного формалізму і професійної некомпетентності;
- або ефекту непорівнянності підсумків проведених аналізів за різними напрямками;
- або неминучого в подальшому дублювання робіт зі створення нових і модернізації існуючих видів озброєння та військової техніки в різних складових елементів сектору безпеки і оборони.

2. Комплексний характер огляду сектору безпеки і оборони та його складових елементів, коли замість одного оборонного огляду, який практикувався раніше, проводитимуться шість аналогічних заходів у різних сферах, вимагатиме також внесення відповідних змін у структуру та зміст Стратегічного оборонного бюлетеня України.

3. Оскільки Закон України «Про національну безпеку України» [10] логічно вибудовує ієрархію різних рівнів безпекового та оборонного планування²³, розкриває

²³ Частина третя статті 25 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

оновлений зміст майбутньої Стратегії воєнної безпеки України порівняно із чинною Воєнною доктриною України²⁴ [2], наділяє першу з них статусом документа довгострокового планування у сфері оборони²⁵, видається доцільним під час її розроблення передбачити окремий розділ, присвячений визначенню стратегічних цілей у напрямі розвитку озброєння Збройних Сил України. Надалі цей розділ може виконувати роль стратегії розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на довгостроковий період.

4. Закон України «Про національну безпеку України» [10] передбачає розроблення:

1) шести стратегічних документів довгострокового планування²⁶:

- Стратегії національної безпеки України;
- Стратегії воєнної безпеки України;
- Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України;
- Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України;
- Стратегії кібербезпеки України;
- Національної розвідувальної програми;

2) середньострокових програм розвитку кожного складового елемента сектору безпеки і оборони, включно з їх оснащенням озброєнням та військовою технікою²⁷;

²⁴ Стаття 28 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

²⁵ Абзац другий частини третьої статті 25 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

²⁶ Абзац другий частини третьої статті 25 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

²⁷ Абзац третій частини третьої статті 25 Закону України «Про національну безпеку України» [10].



Рис. 8. Місце програм розвитку озброєння та військової техніки в системі безпекового та оборонного планування

3) щорічних планів утримання та розвитку складових сектору безпеки і оборони, у тому числі державного оборонного замовлення²⁸.

Змінені також часові критерії оборонного планування та документальна наповненість (залежно від терміну – довгострокова, середньострокова, короткострокова) кожного його виду (рис. 7).

Це створює певну невизначеність щодо подальшої долі чинної Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2022 р. [16, 17]²⁹.

Якщо в кожному воєнізованому складовому елементі сектору безпеки та оборони існуватиме власна середньострокова програма озброєння, то в Міністерстві оборони України загалом потрібно змінювати нинішні підходи до програмно-цільового планування розвитку озброєння та військової техніки.

Подібний перебіг подій спричинить такі наслідки:

- докорінну переробку Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2022 р. [16, 17] відповідно до вимог майбутньої Стратегії воєнної безпеки України, аж до розроблення нової;
- необхідність забезпечення ретельної координації програм озброєння різних воєнізованих складових елементів сектору безпеки і оборони з метою оптимізації видів озброєння та військової техніки, що використовуються ними.

²⁸ Абзац четвертий частини третьої статті 25 Закону України «Про національну безпеку України» [10].

²⁹ Спочатку у березні 2016 року була затверджена Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року [16]. Але постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 року №722-14 [17] термін її дії продовжено до 2022 року включно. З цієї причини відповідні зміни внесені й в назву даної програми.

У будь-якому разі питання про порядок середньострокового програмно-цільового планування розвитку озброєння та військової техніки в окремих воєнізованих складових елементах сектору безпеки і оборони необхідно розглянути й вирішити якомога швидше.

5. Уведення в дію норм Закону України «Про національну безпеку України» [10], розроблення майбутньої Стратегії воєнної безпеки України зачіпають не лише зміст Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2022 р. [16, 17], а й сутність середньострокової Державної програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року [18], яка, безумовно, зазнає істотних змін, викликаних запровадженням нової системи управління Збройними Силами України.

Добре відомий логічний взаємозв'язок цих двох програм, при якому параметри другої [18] багато в чому є вихідними показниками для першої [16, 17].

Однак у даному разі проблема полягатиме в тому, що зазначена система управління Збройними Силами України набуває чинності лише з 1 січня 2021 р. Із цієї причини є цілком імовірним зсув термінів розроблення нової Державної програми розвитку Збройних Сил України (або внесення відповідних змін до такої самої чинної програми [18]) на більш пізній період.

Ця обставина здатна створити ситуацію, коли розроблення нової Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки (або внесення відповідних змін до такої самої чинної програми [16, 17]) за відсутності нової Державної програми розвитку Збройних Сил України (або відкоригованої чинної такої самої програми [18]) буде пов'язане з великими труднощами і не дасть можливості досягти необхідного рівня об'єктивності й достовірності планування у військово-технічній сфері.

З метою подолання подібних незручностей принципово важливо максимально прискорити розроблення Стратегії воєнної безпеки України та нової Державної

програми розвитку Збройних Сил України (або внесення відповідних змін до такої самої чинної програми [18]), що дасть змогу відповідним чином синхронізувати зміст основних документів середньострокового оборонного планування Міністерства оборони України.

6. Суттєві зміни в системі керування Збройними Силами України, що передбачаються Законом України «Про національну безпеку України» [10], тягнуть за собою:

- неминуче руйнування застарілих управлінських взаємозв'язків, які раніше створювали відповідну організаційну структуру Збройних Сил України і стійку вертикаль військової підпорядкованості;

- запровадження нових військових відносин як в управлінні військами, так і в питаннях їх озброєння та матеріально-технічного забезпечення.

Однак розглядуваний Закон [10] не розв'язує цілковито цієї проблеми, посилаючись на необхідність додаткового розроблення інших законодавчих та підзаконних актів, нормативно-правових актів Президента та Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів складових елементів сектору безпеки і оборони.

Ураховуючи, що число таких посилань є досить великим, своєчасне та якісне опрацювання зазначених актів і документів стає завданням першорядної важливості.

7. Наявність у Законі України «Про національну безпеку України» [10] розділу, присвяченого плануванню у сферах національної безпеки і оборони³⁰, на жаль, не компенсує втрати чинності Законом України «Про організацію оборонного планування» [8], окремі положення якого опинилися за межами чинної нормативно-правової бази безпекової проблематики, наприклад:

- вимога щодо безперервного характеру оборонного планування;

- пріоритетність програмно-цільового методу тощо.

Тривалість дії відповідних документів планування згідно з [10] також зазнала відповідних змін.

Це створює для Міністерства оборони України певні прогалини у звичних алгоритмах оборонного планування, у тому числі й у військово-технічній сфері, які можна ліквідувати шляхом розроблення та впровадження відповідних підзаконних та галузевих нормативних актів, спроможних органічно доповнити відсутні ланки логічних ланцюжків у правовому забезпеченні вже існуючих процедур.

Таким чином, Закон України «Про національну безпеку України» [10], даючи старт важливому етапу реформування системи національної безпеки України, ставить перед військово-технічною сферою нові складні завдання, які мають принципове значення для інтенсифікації процесу подальшого оснащення Збройних Сил України сучасним озброєнням та військовою технікою та вимагатимуть найвідповідальнішого ставлення до їх вирішення.

³⁰ Розділ V Закону України «Про національну безпеку України» [10].

Перелік літератури

1. Стратегія національної безпеки України : затверджено Указом Президента України № 287/2015 від 26 травня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 13. – С. 50.
2. Нова редакція Военної доктрини України : затверджено Указом Президента України № 555/2015 від 24 вересня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 22. – С. 19.
3. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : затверджено Указом Президента України № 92/2016 від 14 березня 2016 р. // Офіційний вісник України, 2016. – № 23. – С. 12.
4. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 38 (з подальшими змінами).
5. Про оборону України : Закон України № 1932-XII від 6 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106 (з подальшими змінами).
6. Про Збройні Сили України : Закон України № 1934-XII від 6 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108 (з подальшими змінами).
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України № 975-IV від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 77 (з подальшими змінами).
8. Про організацію оборонного планування : Закон України № 2198-IV від 18 листопада 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – С. 20 (з подальшими змінами).
9. Про державне оборонне замовлення : Закон України № 464-XIV від 3 березня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 13. – С. 1 (з подальшими змінами).
10. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. // Офіційний вісник України. – 2018. – № 55. – С. 51.
11. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України № 1449-IV від 5 лютого 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – С. 10 (з подальшими змінами).
12. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України № 183/98-ВР від 5 березня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 18 (з подальшими змінами).
13. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – С. 9 (з подальшими змінами).
14. Про Службу безпеки України : Закон України № 2229-XII від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382 (з подальшими змінами).
15. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України № 2268-VIII від 18 січня 2018 р. // Офіційний вісник України. – 2018. – № 19. – С. 7.
16. Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 284-6 від 30 березня 2016 р.
17. Деякі питання виконання Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 722-14 від 29 серпня 2018 р.
18. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року : затверджено Указом Президента України № 73/2017 від 22 березня 2017 р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 27. – С. 11.