

DOI 10.33099/2618-1614-2021-17-4-4-12

УДК 355/359.07(477)

В. Ф. Залужний,*Головнокомандувач Збройних Сил України,
генерал-лейтенант,***С. О. Шаптала,***начальник Генерального штабу Збройних Сил України,
генерал-лейтенант*

Реформування воєнної організації держави: трансформація завдань і функцій Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України

У статті розкрито основні результати аналізу трансформації завдань Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, розглянуто напрями вдосконалення законодавства з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва. Актуальність цього питання зумовлена необхідністю виконання завдань трансформації системи управління силами оборони та військового управління Збройних Сил України з урахуванням принципів, прийнятих у країнах – членах НАТО. Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України є ключовими елементами цієї системи, завдання, функції, відповідальність цих органів та їхніх посадових осіб за виконання покладених завдань потребують системного перегляду з огляду на необхідність чіткого розмежування, а також у зв'язку із запровадженням нової посади – Головнокомандувача Збройних Сил України.

Ключові слова: Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних Сил України, органи військового управління Збройних Сил України.

© В. Ф. Залужний, С. О. Шаптала, 2021

Постановка завдання в загальному вигляді та його зв'язок із практичними заходами. Результати аналізу визначених законодавством завдань Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України свідчать про певну невідповідність нормативно-правової бази України у сфері національної безпеки та оборони принципам держав – членів НАТО, які сьогодні використовуються в процесі створення системи об'єднаного керівництва силами оборони та управління Збройними Силами України для досягнення критеріїв операційної сумісності органів військового управління Збройних Сил України та збройних сил країн Альянсу. На сьогодні акти законодавства України не враховують необхідність:

- розділення між окремими (спеціалізованими) органами військового управління повноважень щодо виконання завдань із застосування військ (сил), їх генерування та планування операцій Збройних Сил України;
- набуття органами військового управління Збройних Сил України та інших складових сил безпеки та оборони спроможностей з підготовки та проведення операцій у складі об'єднаних сил, що дасть змогу підвищити ефективність виконання завдань оборони держави.

Для досягнення зазначених цілей необхідне пересмислення й уточнення завдань і функцій Міністерства оборони України, органів військового управління Збройних Сил України, зокрема Генерального штабу Збройних Сил України як головного органу військового управління держави та визначення їхньої відповідальності за виконання цих завдань.

Крім того, потребують розвитку законодавчі положення стосовно повноважень і відповідальності Головнокомандувача Збройних Сил України в системі об'єднаного керівництва силами оборони та управління Збройними Силами України.

Визначення можливих напрямів уточнення завдань і функцій Міністерства оборони України та органів військового управління Збройних Сил України, повноважень та відповідальності їхніх посадових осіб зумовлює актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню впровадження завдань Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України приділялася значна увага в наукових працях [1–8]. Проте в зазначених роботах досліджувалися переважно питання функціонування Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України як головного органу військового управління з планування оборони на окремих етапах реформування Збройних Сил України. Тому **метою статті** є систематизація етапів реформування Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів, на які покладаються завдання оборони держави та визначення напрямів уточнення призначення, основних завдань та відповідальності керівників органів військового управління і складових сил оборони з метою набуття ними об'єднаних спроможностей.

Виклад основних положень

Національні військові формування, у тому числі Збройні Сили України, були створені на базі військових частин Збройних Сил та інших військових і спеціальних формувань СРСР, розташованих на території України на момент проголошення нею державного суверенітету.

Цей процес розпочався ще під час перебування України у складі Радянського Союзу. Так, стаття IX «Зовнішня і внутрішня безпека» Декларації про державний суверенітет України [9] задекларувала право Української Радянської Соціалістичної Республіки на власні Збройні Сили, власні внутрішні війська та органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді Української Радянської Соціалістичної Республіки.

Результати проведеного аналізу заходів із трансформації завдань і функцій Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України під час реформування системи управління Збройними Силами України і воєнної організації держави (сектору безпеки та оборони України) з 1991 р. і донині, зважаючи на зміни статусу цих органів і завдань, які покладалися на них, дають підстави визначити чотири окремі етапи розвитку.

Перший етап (1991–1997)

24 серпня 1991 р., у день, коли Україна фактично проголосила свою державну незалежність, були ухвалені політико-правові акти, які заклали правові підстави для формування національних збройних сил незалежної України:

1. Постанова Верховної Ради України «Про проголошення незалежності України» [10], яка визначила, що з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови уряду та інші акти законодавства республіки.

2. Постанова Верховної Ради України «Про військові формування на Україні» [11], відповідно до якої:

- усі військові формування, дислоковані на території України, підпорядковані Верховній Раді України;
- утворене Міністерство оборони України;
- уряду України доручено приступити до створення Збройних Сил України, республіканської гвардії та підрозділу охорони Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Національного банку України.

При цьому важливим фактором, котрий вплинув на створення військових формувань незалежної України, було те, що військові формування СРСР перебували в підпорядкуванні органів влади СРСР, а їхня діяльність регулювалася законодавством СРСР, у зв'язку із чим республіки, які входили до складу СРСР, не мали повноважень для впливу на їхню діяльність і функціонування. За цих умов необхідно було в стислі строки створити не лише національні військові формування, а й систему державного управління ними, сформулювати законодавство, яке мало врегулювати засади діяльності військових формувань, питання проходження військової служби тощо.

Восени 1991 р. Кабінет Міністрів України і Комісія Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки розробили та подали на затвердження парламенту Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України, котра була затверджена постановою Верховної Ради України 11 жовтня [12].

Концепція визначила майбутню структуру Збройних Сил України, до якої мали увійти три види військ:

- Сухопутні війська (Війська наземної оборони), до складу яких також мали належати Прикордонні війська, Республіканська гвардія і війська цивільної оборони;
- Військово-повітряні сили і Сили протиповітряної оборони (Війська повітряної оборони);
- Військово-морські сили.

Слід зазначити, що відповідно до зазначеної концепції Збройні Сили України розглядалися як сукупність військових формувань, до якої входили не лише власне Збройні Сили України, котрі в сучасному розумінні є військовим формуванням, і Прикордонні війська, Республіканська гвардія та війська цивільної оборони, що були окремими військовими формуваннями у складі Сухопутних військ (Військ наземної оборони).

Концепція передбачала створення органів управління у сфері оборони України – органів військового управління та визначала їхні повноваження, наведені в *таблиці 1*.

Слід зазначити, що повноваження Верховної Ради України та Президента України, визначені Концепцією, згодом були закріплені в Конституції України та законах України.

Водночас повноваження Ради оборони України, органу без чітко визначеного статусу в системі органів державної влади, окреслені не були, що зумовило *негативні тенденції* у створенні чіткої системи управління Збройними Силами та іншими складовими сил оборони держави.

Концепцією також не були розмежовані повноваження Міністра оборони України та Головного штабу Збройних Сил України з питань керівництва Збройними Силами. Зважаючи на те, що начальник Головного штабу був першим заступником Міністра оборони України, фактично керівництво Збройними Силами України здійснював Міністр оборони України.

Відповідно до Законів України «Про Збройні сили України» [13] та «Про оборону України» [14], прийнятих 6 грудня 1991 р., Міністерство оборони України було визначено органом державного управління Збройними Силами України, який несе повну відповідальність за їхній розвиток і підготовку до виконання завдань оборони. Безпосереднє керівництво Збройними Силами України здійснювалося Міністерством оборони України.

Головний штаб Збройних Сил України входив до структури центрального апарату Міністерства оборони [15], його діяльність регулювалася Положенням про Міністерство оборони України, затвердженим розпорядженням Президента України [16], при цьому функції та завдання Головного штабу Збройних Сил України не були визначені.

Таблиця 1

Повноваження органів управління з питань безпеки та оборони України

Орган військового управління	Повноваження органу військового управління
Верховна Рада України	Здійснює законодавче регулювання в галузі оборони, національної безпеки та військового будівництва; затверджує воєнну доктрину України, бюджетні асигнування на оборону, загальну структуру Збройних Сил України та їхню чисельність; визначає частку України у фінансуванні витрат на колективну стратегічну оборону; визначає основні напрями військового співробітництва з іншими державами у воєнній сфері; призначає Міністра оборони України, здійснює контроль за витрачанням бюджетних коштів, виділених на утримання Збройних Сил України
Президент України (до його обрання – Голова Верховної Ради України)	Є Головнокомандувачем Збройних Сил і приймає рішення про введення воєнного стану, оголошення війни та використання Збройних Сил України; оголошує загальну, часткову і цільову мобілізацію та виносить ці питання на розгляд Верховної Ради України; визначає порядок проведення на території України спільних навчань (маневрів); призначає та звільняє вище командування Збройних Сил України і дає санкцію на використання Збройних Сил для ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій та катастроф
Рада оборони України	Є вищим державним органом керівництва питаннями оборони і безпеки України та розробляє основні напрями воєнної політики й військового будівництва
Міністр оборони України	Керує Збройними Силами України та проводить у державі єдину воєнно-технічну політику; подає Президенту (Верховній Раді) України проекти планів використання Збройних Сил і комплексні плани їхнього розвитку; несе відповідальність за стан і розвиток Збройних Сил, їхню бойову та мобілізаційну готовність, своєчасне розгортання і захист територіальної цілісності держави; бере участь у міжнародних договорах з військових питань; керує розробкою нормативних документів щодо соціального захисту військовослужбовців та їхніх сімей
Головний штаб Збройних Сил України	Є основним органом безпосереднього управління військами (силами) у мирний і воєнний час; керує будівництвом Збройних Сил України; реалізує воєнно-політичні та воєнно-технічні рішення; планує і керує оперативною, мобілізаційною та бойовою підготовкою військ (сил); забезпечує керівництво підготовкою та використанням видів (родів) військ та Збройних Сил у цілому. Начальник Головного штабу Збройних Сил України є першим заступником Міністра оборони України

Постановою Кабінету Міністрів України № 59 «Питання Міністерства оборони України» від 5 лютого 1994 р. [17] Головний штаб Збройних Сил України перейменованій на Генеральний штаб Збройних Сил України, який був визначений основним органом військового управління у складі Воєнної організації України. Начальник Генерального штабу залишався першим заступником Міністра оборони України.

Другий етап (1997–2000)

Президент України затвердив Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України [18], якими були закладені основи розподілу функцій і повноважень між Міністерством оборони України та Генеральним штабом

Збройних Сил України, що є одним з основних принципів цивільного контролю над військовою сферою [6].

Положення про Міністерство оборони України визначило одним з його основних завдань здійснення безпосереднього керівництва Збройними Силами України, утримання їх у постійній бойовій та мобілізаційній готовності.

Відповідно до Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України, Генеральний штаб як окрема складова частина Міністерства оборони України був головним військовим органом з планування оборони держави та оперативного управління Збройними Силами України й іншими військовими формуваннями держави.

При цьому начальник Генерального штабу Збройних Сил України підпорядковувався Міністрові оборони

України, залишався його першим заступником і здійснював управління військами (силами) через Генеральний штаб, командувачів видів Збройних Сил, начальників родів військ і спеціальних військ. Слід зазначити, що відповідно до Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України начальник Генерального штабу Збройних Сил України діяв від імені центрального органу виконавчої влади під час реалізації своїх повноважень стосовно інших військових формувань.

Третій етап (2000–2005)

5 жовтня 2000 р. були внесені зміни [19] до Закону України «Про Збройні Сили України», якими було введено посаду Головнокомандувача Збройних Сил України, на котрого покладалися повноваження щодо безпосереднього керівництва Збройними Силами України в мирний і воєнний час. Головнокомандувачем Збройних Сил України за посадою був Міністр оборони України, якщо він військовослужбовець, а в разі, коли Міністром оборони України призначалася цивільна особа, – начальник Генерального штабу Збройних Сил України.

На Міністерство оборони України цим Законом були покладені завдання з військово-політичного та адміністративного управління Збройними Силами України, як цього вимагають принципи демократичного цивільного контролю над збройними силами.

На цьому етапі основним завданням адміністративного керівництва Міністерства оборони України визначене забезпечення Збройних Сил України.

Положення про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України були викладені в нових редакціях [20].

Генеральний штаб Збройних Сил України був виведений зі складу центрального апарату Міністерства оборони України.

Завдання Міністерства оборони України були змінені, зокрема замість здійснення безпосереднього керівництва Збройними Силами України – забезпечення функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності і підготовки до виконання покладених на Збройні Сили завдань і функцій.

На Генеральний штаб Збройних Сил України були покладені завдання щодо:

- стратегічного планування застосування Збройних Сил та інших військових формувань, координації та контролю за підготовкою до виконання завдань оборони держави;
- організації підготовки Збройних Сил до виконання покладених на них завдань;
- організації та здійснення контролю за виконанням заходів, спрямованих на підтримання військ (сил) у постійній бойовій і мобілізаційній готовності.

Цим був започаткований розподіл повноважень між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил України, котрий був виведений зі складу

центрального апарату Міністерства оборони України і набув статусу окремого органу військового управління.

Начальник Генерального штабу Збройних Сил України підпорядковувався Міністрові оборони України, але при цьому вже не був його першим заступником.

На цьому самому етапі окремі військові формування втратили свій статус і були перетворені на державні та правоохоронні органи. Так, на початок 2005 р. лише Збройні Сили України та Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України зберегли статус військового формування.

З набуттям чинності Законом України «Про Державну прикордонну службу України» [21] утратив чинність Закон України «Про Прикордонні війська України» [22]. У зв'язку із цим Прикордонні війська були перетворені з військового формування на Державну прикордонну службу України – правоохоронний орган спеціального призначення.

У 2004 р. був прийнятий Закон України «Про правові засади цивільного захисту» [23], що визначав порядок створення і застосування сил цивільного захисту, їх комплектування, проходження служби. На підставі цього Закону у 2006 р. війська Цивільної оборони були розформовані, створена Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту МНС України – спеціальне воєнізоване формування, на яке покладається захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного і військового характеру, участь у заходах територіальної оборони, а також у міжнародних рятувальних та інших гуманітарних операціях.

Відповідно до Указу Президента України [24] залізничні війська були виведені зі складу Збройних Сил України та на підставі Закону України «Про державну спеціальну службу транспорту» [25] перетворені на Державну спеціальну службу транспорту – спеціалізований державний орган транспорту у складі Міністерства транспорту України.

Відповідно до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [26] на базі військ урядового зв'язку, підпорядкованих Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації та відповідних підрозділів Служби безпеки України була створена Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України – державний орган, призначений для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, криптографічного і технічного захисту інформації.

У цей час Міністерство оборони України фактично почало перетворюватися на «міністерство збройних сил» [6], втрачаючи повноваження щодо впливу на виконання завдань оборони іншими державними та правоохоронними органами.

Четвертий етап (2006 р. – теперішній час)

У 2004 р. Президентом України була затверджена Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 р. Цей документ заклав основи побудови чіткої системи оборони держави, трансформації системи управління Збройними Силами України, а за результатом виконання визначених заходів – нормативно врегулював і практично розподілив повноваження між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил України. Уже тоді була запропонована оптимізація структури органів військового управління з урахуванням стандартів збройних сил провідних країн Європи та НАТО (перехід на J-структури).

За результатами виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 рр.:

- здійснений перехід від багаторівневої системи оперативного управління до триступеневої системи: Генеральний штаб – Об'єднане оперативне командування – армійський корпус (повітряне командування, центр морських операцій, центр військ берегової оборони);

- чисельність Збройних Сил України була скорочена з 245 тис. до 192 тис. осіб;

- проведена комплексна утилізація ракет, боєприпасів, рідких компонентів ракетного палива;

- Збройні Сили України були частково позбавлені невластивих функцій (військові частини Збройних Сил України переведені на нову систему харчування, ліквідовані підсобні господарства тощо) [27].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [28] форму державного устрою було змінено від президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. За результатом проведеної реформи частина повноважень Президента України була передана Верховній Раді України (внесення кандидатури для призначення Прем'єр-Міністра України, призначення та звільнення міністрів, утворення й ліквідація міністерств). При цьому повноваження Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України не змінювалися.

Крім цього, вдосконалено змістовну частину положень про Міністерство оборони України, які були затверджені відповідними постановами Кабінету Міністрів України та Указом Президента України [29–31].

Результати аналізу змін змістовної частини положень про Міністерство оборони України впродовж цього етапу свідчать, що їх переопрацювання зумовлювалося насамперед внесенням змін до Конституції України та поглядами керівництва Міністерства оборони України на завдання та функції центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва. При цьому сутність змістовної частини Положень практично не змінювалась, а вдосконалення Положень відбувалося за рахунок надмірної деталізації другорядних функцій, які

практично не впливають на забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України.

Упродовж 2008–2014 рр. спостерігалася тенденція до різкого скорочення фінансування Збройних Сил України.

Структура видатків Міністерства оборони України у 2011 р. [27] засвідчила критичність фінансування Збройних Сил України (на рівні 1% від валового внутрішнього продукту), що вимагало переважну більшість призначень спрямовувати на утримання військ (сил).

Виділені кошти розподілялися на утримання (80%), підготовку (до 4%), озброєння та військову техніку (до 16%). Станом на 2013 р. чисельність Збройних Сил України становила 165 500 осіб, з них 120 900 – військовослужбовців [32].

Водночас Генеральний штаб Збройних Сил України, який не є розпорядником фінансових ресурсів, почав виконувати невластиві для основного органу оперативного управління функції з організації матеріально-технічного забезпечення, заходів зі збереження озброєння та військової техніки, утилізації боєприпасів тощо.

Таким чином, у цей період постійне недофінансування Збройних Сил України та відсутність системного підходу до питань їх реформування з боку політичного керівництва держави, яке займало відверто проросійські позиції, призвели до критичної втрати бойових спроможностей Збройних Сил України та, як результат, неготовності до відсічі збройній агресії з боку Російської Федерації під час їх застосування в антитерористичній операції на території Донецької та Луганської областей.

Крім того, у 2014 р. з початком збройної агресії Російської Федерації проти України та антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей було виявлено низку проблемних питань щодо взаємодії складових сил оборони держави, зокрема єдиного керівництва силами і засобами, залученими до участі в антитерористичній операції.

Для підвищення ефективності взаємодії та координації роботи складових сил оборони, залучених до безпосередньої участі та забезпечення проведення антитерористичної операції, Законом України № 1313-VII «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом» від 5 червня 2014 р. були внесені зміни до Законів України «Про боротьбу з тероризмом» та «Про Збройні Сили України» [33], якими була передбачена участь Збройних Сил України в антитерористичній операції як одного з основних суб'єктів її проведення.

З урахуванням загострення ситуації на сході України на політичну посаду Міністра оборони України, попри те, що відповідно до статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України, зокрема міністрів, належать до політичних посад, а політична діяльність є несумісною з військовою службою, Верховною Радою України за поданням Президента України 14 жовтня 2014 р. було призначено генерал-полковника Степана Полторака.

Водночас проголошений курс на євроатлантичну інтеграцією та вступ до НАТО вимагав проведення реформи системи управління силами оборони України, наближення її до стандартів НАТО. До роботи були залучені центральні органи виконавчої влади, наукові установи, громадські та іноземні експерти, в тому числі експерти спільної робочої групи Україна – НАТО високого рівня.

За результатом проведеного в рамках комплексного огляду сектору безпеки та оборони оцінювання стану воєнної безпеки та з метою реалізації цілей Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, зокрема щодо забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО, Стратегічним оборонним бюлетенем України, схваленим Указом Президента України № 240/2016 від 6 червня 2016 р. [34], були визначені основні завдання розвитку сектору безпеки та оборони й установлені стратегічні цілі досягнення цілей оборонної реформи.

Зазначеним документом передбачалося відповідно до найкращих практик держав Альянсу створити об'єднане керівництво секторами безпеки та оборони, забезпечити здійснення демократичного цивільного контролю над силами оборони за рахунок введення цивільних посад Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України, державного секретаря та керівників структурних підрозділів апарату Міністерства оборони України, переглянути функції, відповідальність і повноваження для забезпечення вирішення проблемних питань з управління силами оборони та підтримки розвитку системи управління, координації діяльності Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, відокремити посаду начальника Генерального штабу від посади Головнокомандувача Збройних Сил України та уточнити Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України.

У процесі реалізації оборонної реформи був ухвалений Закон України «Про національну безпеку України» [35], який розроблявся за активної участі військових радників Міжнародної консультативної робочої групи. Положення Закону враховують принципи держав – членів НАТО щодо визначення та розмежування повноважень державних органів та органів військового управління у сферах національної безпеки та оборони, завдань сил безпеки і сил оборони, визначення системи управління силами оборони держави тощо.

Закон запроваджував посаду Головнокомандувача Збройних Сил України як найвищої військової посадової особи в державі, яка відповідає за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням сил оборони.

Необхідність підзвітності Головнокомандувача Збройних Сил України Президенту України та Міністру оборони України зумовлена тим, що відповідно до Указу Президента України № 123/2021 «Питання Головнокомандувача Збройних Сил України» від 27 березня 2020 р. [36] на Го-

ловнокомандувача Збройних Сил України покладаються повноваження з організації спільної підготовки Збройних Сил України та інших складових сил оборони, запланованих до передачі в його підпорядкування, набуття ними необхідних об'єднаних спроможностей до виконання завдань оборони держави; розроблення та подання на затвердження Стратегічного замислу застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройній агресії та Стратегічного плану застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройній агресії.

Статтею 8 Закону України «Про Збройні Сили України» [13] визначено, що Головнокомандувач Збройних Сил України є найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України.

Збройні Сили України є основною складовою сил оборони, саме на них Конституцією та Законами України «Про національну безпеку України» [35] і «Про оборону України» [14] покладається виконання завдань оборони, інші складові сил оборони передають свої сили й засоби, що залучаються для виконання цих завдань, у підпорядкування Головнокомандувача Збройних Сил України, який здійснює безпосереднє військове керівництво ними та управління їх застосуванням.

Зазначене дає можливість побудувати ефективну вертикаль у системі управління силами оборони держави між Президентом України, який відповідно до Конституції України приймає рішення про застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони в разі загроз воєнного характеру, Міністром оборони України, який здійснює в установленому порядку координацію діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони, та Головнокомандувачем Збройних Сил України, котрий реалізує заходи, визначені Стратегічним планом застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройній агресії.

У свою чергу, 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.

Це дає Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України змогу отримувати повну та об'єктивну інформацію про стан справ у сфері оборони держави та здійснювати повноваження з демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України.

Статтею 15 Закону [35] встановлено, що Міністр оборони України відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, усебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних Сил України. Відповідно до частин 7 та 8 статті 15 Закону Міністр

оборони України, його перший заступник та заступники призначаються з-поміж цивільних осіб.

Водночас перехідними положеннями цього Закону не було передбачене приведення у відповідність інших законів України в частині, що стосується запроваджених ним змін у системі об'єднаного керівництва силами оборони держави, зокрема щодо:

- визначення засад військової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони;
- підпорядкованості Міністра оборони України та Головнокомандувача Збройних Сил України Президенту України;
- уточнення повноважень і відповідальності Міністра оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України з урахуванням введення посади Головнокомандувача Збройних Сил України в системі управління силами оборони;
- чіткого визначення підпорядкованості органів керівництва обороною держави та органів військового управління Збройних Сил України.

Крім цього, основними законодавчими актами України, які визначають завдання та функції Міністерства оборони України і Генерального штабу Збройних Сил України та деталізуються в положеннях, що регулюють їхню діяльність, залишаються Закони України «Про оборону України» [14] та «Про Збройні Сили України» [13] та інші, видані ще в 90-х роках минулого століття. У положеннях зазначених Законів недостатньо повно враховані принципи держав – членів НАТО щодо організації взаємовідносин між цивільним Міністерством оборони України та керівництвом органів військового управління Збройних Сил України, що не дає змогу ефективно організувати виконання завдань оборони держави.

Таким чином, попри тривалий процес оптимізації завдань і функцій Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, які здійснювалися впродовж розглянутих періодів, не вдалося досягти чіткого розмежування сфер їхньої відповідальності.

Проведений аналіз актів законодавства, що регулюють питання у сфері оборони держави, з урахуванням змін, які вносилися до них [12–26], дає обґрунтовані підстави стверджувати, що для налагодження ефективного керівництва Збройними Силами України необхідно здійснити чіткий розподіл повноважень, визначити завдання та відповідальність за їх виконання, вдосконалити механізм взаємодії Міністерства оборони України та Збройних Сил України.

Під час цієї роботи необхідно одночасно впроваджувати належні цивільно-військові відносини (враховуючи відповідний досвід держав – членів НАТО) між цивільними політичними керівниками, військовими керівниками та іншим персоналом зазначених органів.

З метою розроблення взаємоузгоджених пропозицій щодо вирішення перелічених проблемних питань доцільно продовжити доопрацювання Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань національної безпеки і оборони», яким передбачалося уточнення окремих положень Закону України «Про національну безпеку України», та приведення у відповідність до нього інших законів України у сфері оборони в робочій групі Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони і розвідки.

До складу групи необхідно залучити представників Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, Національної академії наук України, Національного інституту стратегічних досліджень, а також за окремим рішенням – експертів зі збройних сил держав – членів НАТО.

Можливими напрямками вдосконалення законодавства, що регулює питання у сфері оборони держави, є:

- уточнення повноважень Міністерства оборони України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у війсьній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та в особливий період;
- уточнення статусу Головнокомандувача Збройних сил України як найвищої військової посадової особи держави;
- уточнення повноважень Міністерства оборони України щодо координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони;
- визначення відповідальності місцевих державних адміністрацій за організацію, забезпечення та управління територіальною обороною на території своїх областей (зон територіальної оборони), їхніх повноважень та взаємовідносин з органами військового управління Збройних Сил України;
- зменшення кількості понять, пов'язаних з керівництвом та управлінням військами (силами) (пропонується використовувати поняття «керівництво» та «управління», не використовувати слова «загальне», «безпосереднє», «воєнне», «організаційне» тощо);
- визначення понять «система об'єднаного керівництва силами оборони», «сфера оборони», «сфера військового будівництва», «державна політика у сфері оборони», «державна політика у сфері військового будівництва», «військово-технічна політика»;
- заміна визначення «військово-політичне керівництво» на «воєнно-політичне керівництво» (яке здійснює Міністр оборони України), оскільки Міністр оборони України є цивільною політичною особою, яка «оцінює воєнні загрози», «воєнно-політичну обстановку», забезпечує формування «воєнної політики» тощо.

Реалізація зазначених пропозицій дасть змогу усунути переважну більшість наявних невідповідностей

у законах України та на їх підставі сформувавши нові редакції положень про Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних Сил України та інші органи військового управління Збройних Сил України.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Таким чином, удосконалення системи об'єднаного керівництва силами оборони та управління Збройними Силами України є еволюційним процесом, який проводиться на виконання вимог стратегічних програмних документів, Закону України «Про національну безпеку України», а також виданих на його підставі нормативно-правових актів, зокрема стратегій, з метою уточнення призначення, основних завдань та відповідальності органів управління та керівників складових сил оборони, ефективного використання наявних ресурсів складових сил оборони щодо забезпечення оборони держави, та вимагає залучення спроможностей усіх інститутів держави.

Перелік літератури

1. Нечхаєв С. М. Органи вищого військового управління держави / С. М. Нечхаєв // Наука і оборона. – 1999. – № 1. – С. 23–27.
2. Шкідченко В. П. Роль Генерального штабу в загальній системі стратегічного керування / В. П. Шкідченко // Наука і оборона. – 1999. – № 3. – С. 7–12.
3. Нечхаєв С. М. Особливості організації управління обороною держави / С. М. Нечхаєв // Наука і оборона. – 2006. – № 3. – С. 9–11.
4. Нечхаєв С. М. Надзвичайний орган керування обороною держави / С. М. Нечхаєв // Наука і оборона. – 2007. – № 1. – С. 33–39.
5. Кириченко С. О. Система управління Збройних Сил України: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку / С. О. Кириченко // Наука і оборона. – 2007. – № 3. – С. 13–18.
6. Кузьмук О. І. Роль і місце Генерального штабу Збройних Сил України у Воєнній організації держави: історичний аспект / О. І. Кузьмук // Наука і оборона. – 2013. – № 1. – С. 3–10.
7. Руснак І. С. Оборонна реформа України: здобутки і горизонти [Електронний ресурс] / І. С. Руснак, О. А. Меліхов // Наука і оборона. – 2018. – № 1. – С. 3–10. – Режим доступу : <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-2-1-3-10>.
8. Юрчина Ю. В. МО та ГШ ЗС України – непрості історія складних стосунків [Електронний ресурс] / Ю. В. Юрчина ; Центр воєнної політики та політики безпеки // Internet Archive Wayback Machine. – Режим доступу : <https://web.archive.org/web/20100801053052/http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/2465-2010-07-05-06-34-01>.
9. Декларація Про державний суверенітет України [Електронний ресурс] : прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.
10. Про проголошення незалежності України [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради Української РСР № 1427-XII від 24 серпня 1991 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>.
11. Про військові формування на Україні [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України № 1431-XII від 24 серпня 1991 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-12#Text>.
12. Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України № 1659-XII від 11 жовтня 1991 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1659-12#Text>.
13. Про Збройні сили України [Електронний ресурс] : Закон України № 1934-XII від 6 грудня 1991 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>.
14. Про оборону України [Електронний ресурс] : Закон України № 1932-XII від 6 грудня 1991 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
15. Питання Міністерства оборони [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України № 471 від 15 серпня 1992 р.: у редакції від 15 серпня 1992 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-92-п/ed19920815#Text>.
16. Про Положення про Міністерство оборони України [Електронний ресурс] : розпорядження Президента України № 201/92-рп від 17 грудня 1992 р.: у редакції від 17 грудня 1992 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/92-рп/ed19921217#Text>.
17. Питання Міністерства оборони України [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України № 59 від 5 лютого 1994 р.: у редакції від 5 лютого 1994 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/59-94-п/ed19940205#Text>.
18. Про затвердження положень про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 888/97 від 21 серпня 1997 р.: у редакції від 21 серпня 1997 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888/97/ed19970821#Text>.
19. Про внесення змін до Закону України «Про Збройні Сили України» [Електронний ресурс] : Закон України № 2019-III від 5 жовтня 2000 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-14/ed20001107#Text>.
20. Про внесення змін до положень про Міністерство оборони України і Генеральний штаб Збройних Сил України [Електронний ресурс] : Указ Президент України № 618/2002 від 4 липня 2002 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618/2002/ed20020704#Text>.
21. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України № 661-IV від 3 квітня 2003 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
22. Про Прикордонні війська України [Електронний ресурс] : Закон України № 1779-XII від 4 листопада 1991 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1779-12#Text>.
23. Про правові засади цивільного захисту [Електронний ресурс] : Закон України № 1859-IV від 24 червня 2004 р. //

Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15#Text>.

24. Про передачу залізничних військ Збройних Сил України у підпорядкування Міністерству транспорту України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 46/2003 від 27 січня 2003 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/46/2003#Text>.

25. Про державну спеціальну службу транспорту [Електронний ресурс] : Закон України № 1449-IV від 5 лютого 2004 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15#Text>.

26. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України [Електронний ресурс] : Закон України № 3475-IV від 23 лютого 2006 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text>.

27. Біла книга – 2011. Збройні Сили України / Міністерство оборони України. – К. : МО України, 2012. – 84 с.

28. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : Закон України № 4444 від 8 грудня 2004 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>.

29. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1080 від 3 серпня 2006 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1080-2006-п#Text>.

30. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 406/2011 від 6 квітня 2011 р.: у редакції від 6 квітня 2011 р. // Верховна

Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406/2011/ed20110406#Text>.

31. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України № 671 від 26 листопада 2014 р.: у редакції постанови Кабінету Міністрів України № 730 від 19 жовтня 2016 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п#Text>.

32. Біла книга – 2014. Збройні Сили України / Міністерство оборони України. – К. : МО України, 2015. – 85 с.

33. Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом [Електронний ресурс] : Закон України № 1313-VII від 5 червня 2014 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313-18#Text>.

34. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 240/2016 від 6 червня 2016 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#Text>.

35. Про національну безпеку України [Електронний ресурс] : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

36. Питання Головнокомандувача Збройних Сил України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 123/2020 від 27 березня 2020 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/2020#Text>.