

DOI 10.33099/2618-1614-2022-19-2-10-12
УДК [340.13::355.02](477+438)

В. І. Павленко,

*кандидат військових наук, заступник завідувача
відділу центру безпекових досліджень,
Національний інститут стратегічних досліджень,*

П. М. Крикун,

*головний консультант центру безпекових досліджень,
Національний інститут стратегічних досліджень*

Правові засади забезпечення оборони України за досвідом Республіки Польща

У статті проаналізоване законодавче забезпечення оборони Республіки Польща, зокрема положення нового закону «Про захист Батьківщини» від 11 березня 2022 р. Висвітлені основні особливості і проблемні питання оборонного планування в Україні та деякі питання організації оборонного планування на основі спроможностей у Республіці Польща.

Ключові слова: сектор безпеки та оборони, планування оборони, оборонне планування на основі спроможностей.

Постановка проблеми. Аналізуючи широко-масштабну збройну агресію Росії проти України слід зазначити, що українці продемонстрували своє бажання перемогти на полі бою та зберегти сформовану політичну націю. Розуміючи неможливість лише військовими методами змусити Росію відступити, Україна бореться за свою свободу і право на існування на всіх рівнях – правовому, військовому, політичному, соціальному, громадському. Ця війна – це насамперед зіткнення цінностей. Більшість українців сприймають цю війну як наступ на український суверенітет і саме існування України. Таким чином, кожен відповідає за оборону. Заклик Президента України Володимира Зеленського до всіх громадян зробити власний внесок у майбутню перемогу, навіть якщо вони не на передовій, знайшов широкий відгук.

Війна в Україні наочно демонструє розбалансованість раніше дієвих механізмів системи європейської безпеки, що змушує будь-яку державу по-новому оцінити спроможність застосування власних збройних сил та вдосконалити законодавство у сфері оборони.

Мета статті – розглянути особливості й підходи до планування оборони Республіки Польща, проаналізувати підходи до оборонного планування на основі спроможностей та визначити механізм їх упровадження для забезпечення оборони України.

Виклад основного матеріалу. Республіка Польща як найближчий сусід України основним своїм стратегічним пріоритетом ставить забезпечення національної оборони шляхом підтримання готовності збройних сил до відбиття можливої збройної агресії з боку Росії. Військове керівництво Республіки Польща свідомо оцінює воєнну загрозу з боку Росії. Так, заступник міністра національної оборони пан Очеча відкрито заявив, що в найближчі три-десять років Польщі потрібно готуватися до війни з Росією [1].

Після початку повномасштабної війни в Україні Республіка Польща активізувала заходи щодо матеріально-технічного забезпечення власного війська. Це пов'язано також із прагненням створити найсильніші сухопутні війська серед країн НАТО. «Кремлівські володарі не будуть бити по сильних. Коли бачать слабкість, вони атакують. Як за артилерією, так і за бронетехнікою сильнішої країни в Європі зрештою не буде. Серед європейських країн НАТО в нас будуть найсильніші сухопутні війська. Ми знаходимося на лінії фронту, у нас є кордон з Росією і на півночі, і фактично, у військовому плані, з боку Білорусі», – заявив міністр оборони Республіки Польщі Маріуш Блашак наприкінці липня цього року [2]. За словами Блашака, цього року Польща отримає від США перші зенітні ракетні комплекси Patriot та 250 нових танків Abrams [1].

Поряд з посиленням технічного аспекту війська Республіка Польща зосереджується на організаційних і правових засадах державної політики у сфері оборони. Так, 23 квітня 2022 р. уведено в дію новий комплексний закон «Про захист Батьківщини» від 11 березня 2022 р. [3].

Законом запроваджуються норми щодо збільшення оборонного бюджету з 2,2% ВВП у 2022 р. до 3,3% ВВП у 2023 р., визначення оптимальної чисельності збройних сил до 300 тис. осіб, уточнення оборонного планування, вдосконалення системи підготовки резервів, розширення можливостей навчання військовослужбовців і волонтерів. Закон також передбачає створення Фонду підтримки збройних сил у Банку господарства крайового. Кошти Фонду надходять за рахунок доходів, у тому числі: від підтримки іноземних військ та надання їм полігонів і спеціалізованих військових послуг, доходів від продажу майна, пожертвувань, спадщини та заповіту, а також випущених облігацій. Закон також регулює призначення і просування по службі, громадську діяльність військовослужбовців, військові звання, співпрацю Міністерства національної оборони з оборонними організаціями, права та обов'язки військовослужбовців, військову дисципліну, покарання та заходи дисциплінарного впливу, нагородження та винагороду, містить положення трудового права.

Закон змінює розподіл видів військової служби. Військова служба в запасі буде поділена на активну та пасивну. Документ також запроваджує добровільну базову військову службу. Ця служба складається з двох етапів, перший: 28 днів базової підготовки, потім одинадцять місяців служби. Якщо за рік цей військовослужбовець вирішить служити, він стане професійним військовим, якщо він вибере іншу роботу в житті, то поповнить лави підготовлених резервістів. Після змін будуть створені: професійна служба, строкова служба – добровільна та обов'язкова, територіальна та служба в запасі.

Варто зазначити, що закон скасовує дію чотирнадцяти законів з питань оборони, у тому числі закону «Про всебічний обов'язок захищати Республіку Польща» від 21 листопада 1967 р. [4].

Згідно з новим актом Рада Міністрів Польщі з урахуванням потреб оборони має кожні чотири роки визначати детальні напрями реконструкції та технічного переозброєння збройних сил на п'ятнадцятирічний плановий період. На основі цих напрямів та відповідно до принципів оборонного планування Міністерство національної оборони відповідним наказом запровадить програму розвитку Війська Польського.

Позитивний досвід Республіки Польща щодо структури і положень закону «Про захист Батьківщини» можна використати в законотворчій роботі України шляхом відпрацювання комплексного закону, який поєднає і синхронізує норми декількох законів: «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про чисельність Збройних Сил України», «Про основи національного супротиву», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про волонтерську діяльність» тощо.

Такий підхід надасть можливість відійти від пострадянської системи законодавства, ліквідує дублювання та тлумачення деяких норм, сприятиме внесенню змін до

одного комплексного закону відповідно до регламенту та оперативного розгляду його Верховною Радою України.

Нині в державах – членах НАТО дедалі більшого поширення набуває **оборонне планування на основі спроможностей**.

У цьому контексті становлять інтерес підходи Республіки Польща до оборонного планування на основі спроможностей. Аналіз свідчить, що одним з ефективних механізмів гармонізації процедур такого планування є визначення функцій і завдань усіх складових сектору безпеки та оборони держави з урахуванням методичних підходів НАТО.

Визначення конкретних функцій і завдань дає ширші можливості для планування на основі спроможностей, а також пошуку необхідних сил і засобів їх підтримання. Основою реалізації цього напряму є вироблення відповідними органами управління [5] системи оборони на стратегічному рівні переліку завдань, який заносить у спеціальну матрицю. Логіка її побудови полягає в тому, що для виконання кожного окремого завдання визначають лише одну відповідальну структуру. Решта структур, причетних до вирішення цього завдання, має виконувати лише допоміжні функції. Необхідною умовою виконання завдань в умовах змін безпекової ситуації є адаптація їх до існуючих рівнів ескалації ситуації. Саме тому для кожного рівня ескалації розробляють окрему матрицю розподілу відповідальності, яка відображає трансформацію завдань і рівень відповідальності за них. Системою планування в Республіці Польща передбачені такі рівні завдань: стратегічний (strategic generic tasks list); оперативний (operational generic tasks list); тактичний (tactical generic tasks list). Така система дає змогу Війську Польському ефективно та якісно виконувати спільні з Альянсом завдання.

Важливим фактором, який доцільно враховувати в Україні, є те, що Республіка Польща як член НАТО повинна мати змогу проводити операції, що базуються на національних і союзницьких стратегіях та потребах. У зв'язку із цим процес оборонного планування потребує певної гнучкості, адаптивності та взаємосумісності із союзниками. Цей процес у Республіці Польща складається з трьох основних етапів: планування, розроблення програм, бюджетування. Оборонне планування має довгостроковий характер, розраховане на десять років і проводиться на основі чотирирічних циклів з можливістю перегляду його в середині циклу (що два роки). Сам процес планування пристосовується до організаційної структури установ, які ухвалюють певні оборонні рішення. Отже, Республіка Польща має позитивний досвід створення ефективної системи підготовки держави до оборони та реагування на воєнні загрози. Ця система охоплює не лише силову складову органів державної влади, а й цивільну, включаючи місцеві адміністрації. Левова частка питань щодо прийняття управлінських рішень, планування та відповідальності за підготовку держави до оборони покладається на Міністерство національної оборони Республіки Польща.

Варто зазначити, що процес упровадження в Україні оборонного планування перебуває на початковому етапі.

На цей час Міністерство оборони України здійснює оборонне планування відповідно до наказу Міноборони № 484 від 22 грудня 2020 р. [6], що призначений лише для планування в силах оборони і не поширюється на весь сектор безпеки та оборони держави. Водночас завдяки цьому розроблені та введені в дію Стратегія воєнної безпеки України і Стратегічний оборонний бюлетень України, на завершальній стадії розробки перебувають інші документи оборонного планування (проекти Державної програми розвитку Збройних Сил України до 2026 р., Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на період до 2026 р., Державної цільової оборонної програми розвитку ракетного озброєння до 2031 р.). Започатковано розвиток нових спроможностей Сил територіальної оборони як окремого роду сил Збройних Сил України [7]. Міноборони спільно з іншими державними органами вперше розробило План оборони України (Указ Президента України від 15 листопада 2021 р.), який визначив порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту держави та її всеохоплюючої оборони.

Відомо, що з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» [8] втратив чинність Закон України «Про організацію оборонного планування». Через це нині відсутні законодавчі засади організації та проведення оборонного планування і здійснення управління оборонними ресурсами. Зокрема це стосується завдань, принципів, змісту і порядку організації та проведення оборонного планування, управління оборонними фінансовими та матеріальними ресурсами, що враховували б досвід держав – членів НАТО. До того ж відповідно до законодавства Генеральний штаб Збройних Сил України виконує завдання з планування оборони держави та стратегічного планування застосування сил оборони, засад здійснення яких у ньому також немає.

Для розв'язання згаданих проблем доцільно було б розробити новий Закон України стосовно оборонного планування, який визначатиме засади: організації та проведення оборонного планування на основі спроможностей; управління оборонними ресурсами; планування оборони держави; стратегічного планування застосування сил оборони тощо.

Висновки

1. Позитивний досвід Республіки Польща щодо відпрацювання і введення в дію закону з питань оборони можливо впровадити в законопроектній роботі України шляхом відпра-

цювання комплексного закону, який поєднає та синхронізує норми декількох законів у сфері оборони.

2. Україні слід унормувати засади організації оборонного планування та здійснення управління оборонними ресурсами відповідно до принципів, норм і стандартів держав – членів НАТО.

3. Існує потреба створення міжвідомчої робочої групи з питань удосконалення законодавства у сфері оборони, до складу якої слід залучити представників сектору безпеки та оборони.

4. Одним з пріоритетних завдань на перспективу може бути підготовка пропозицій щодо розроблення проекту Закону України «Про організацію оборонного планування», який визначатиме засади організації та проведення оборонного планування на основі спроможностей.

Перелік літератури

1. «У найближчі 3–10 років». У міноборони Польщі заявили, що країні потрібно готуватися до війни з Росією [Електронний ресурс] // Гордон. – Режим доступу : <https://gordonua.com/ukr/news/worldnews/u-najblizhchi-tri-desjat-rokiv-polshchi-potribno-gotuvatisja-do-vijni-z-rosijeju-zastupnikom-ministra-oboroni-1625008.html>.

2. Польща прагне створити найсильніші сухопутні війська серед країн НАТО в Європі [Електронний ресурс] // Європейська правда. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/07/24/7143761>.

3. Про захист Батьківщини [Електронний ресурс] : закон від 11 березня 2022 р. // Інтернет-система правових актів ISAP. – Режим доступу : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>.

4. Про загальний обов'язок захищати Республіку Польща [Електронний ресурс] : закон від 21 листопада 1967 р. // Інтернет-система правових актів ISAP. – Режим доступу : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19670440220>.

5. Устименко О. В. Реформування системи стратегічного керівництва обороною Республіки Польща: досвід для України [Електронний ресурс] / О. В. Устименко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2017. – № 3. – С. 60–65. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_3_11.

6. Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони [Електронний ресурс] : наказ Міністерства оборони України № 484 від 22 грудня 2020 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-21#Text>.

7. Біла книга 2021. Оборонна політика України [Електронний ресурс] / Міністерство оборони України. – К. : Мишалов Д. В., 2022. – 122 с. – Режим доступу : https://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WhiteBook_2021_Draft_Final_03.pdf.

8. 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>.