

Проблеми розвитку Воєнної організації держави

Федір Саганюк,

кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України

Ігор Романов,

кандидат військових наук,
начальник науково-дослідного управління
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України

Олексій Соловей,

старший науковий співробітник
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України

Сучасні виклики вимагають принципово нових, науково обґрунтованих підходів до процесів забезпечення воєнної безпеки України, трансформації і розвитку Воєнної організації держави і сектора безпеки в цілому, пошуку ефективних шляхів та механізмів захисту національних інтересів від потенційних загроз воєнного характеру. Ці проблеми мають бути відображеними у державній (воєнній) політиці, в концепції і стратегії воєнної безпеки держави, в концепції розвитку її Воєнної організації та в законі України щодо неї, а також в інших нормативно-правових документах з питань забезпечення воєнної безпеки і оборони. Те, що й досі у нас цих нормативно-правових актів не існує, суттєво поглиблює наявні проблем і суперечності, підвищує рівень воєнної небезпеки. Науковому аналізу деяких з цих проблем і присвячено цю статтю.

Сучасний стан воєнної безпеки України

Учасники науково-громадських слухань, проведених Центром воєнної політики і політики безпеки України, відзначили, що „характерними рисами сучасної державної політики і державного управління у сфері забезпечення національної безпеки залишаються їх неефективність,

непослідовність, недостатня наукова обґрунтованість, незадовільна координація та взаємоузгодження дій компонентів сектору безпеки і Воєнної організації держави, обумовлена браком чіткого управління ними та їх компонентами, безсистемністю і хаотичністю більшості процесів, які відбуваються у цій сфері, недостатнім нормативно-правовим, організаційним, науково-методичним, інформаційно-аналітичним і ресурсним забезпеченням” [1].

Ці висновки цілком слушні. Ми вважаємо, що для вирішення означених вище складних питань необхідно: 1) удосконалити понятійно-категорійний апарат, насамперед визначити (уточнити) згідно з сучасними науковими підходами такі базові поняття, як Воєнна організація держави, сектор безпеки, комплексний огляд сектору безпеки, оборонний огляд; 2) розробити модель системи документів з державної політики і державного управління у сфері забезпечення національної, у тому числі й воєнної безпеки, визначивши її структуру, взаємозв'язки найважливіших документів, насамперед таких, як закони України про основи зовнішньої і внутрішньої політики, основи національної безпеки, стратегію національної безпеки, стратегію воєнної безпеки, стратегію інших складових національної безпеки, Воєнну доктрину України, Стратегічний оборонний бюлетень, Концепцію і Програму розвитку Воєнної організації держави; 3) розробити й офіційно визначити склад, структуру, взаємозв'язки сектору безпеки і Воєнної організації держави, систему критеріїв залучення до їх складу відповідних компонентів, визначити їх завдання і функції; 4) підвищити рівень координації реформ у секторі безпеки та Воєнній організації держави; 5) підвищити рівень наукового супроводу системи забезпечення національної безпеки; 6) уточнити перелік складових сфери національної безпеки; 7) визначити єдине керівництво Воєнної організації держави; 8) уточнити завдання і функції Президента і Кабінету Міністрів щодо управління сектором безпеки і Воєнною організацією держави; 9) відповідно скоригувати законодавство з цих питань [1]. Вважаємо, що ці проблеми мають бути достеменно вивчені в ході досліджень, запланованих Центром воєнної політики і політики безпеки [2].

Визначення поняття Воєнної організації та її складу

В Законі України „Про оборону України” (ч. 2, ст. 2) цей компонент визначено словосполученням „воєнна організація України”, а не „Воєнна організація держави” чи просто „Воєнна організація”, як записано в інших законах [3, ст. 1; 4, назва і ст. 1]. Така ж колізія спостерігається у цих законах і щодо визначення цієї правової категорії. В Законі України „Про Основи національної безпеки України” говориться, що „Воєнна організація держави - сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України

від зовнішніх та внутрішніх загроз” [3, ст. 1]. А за Законом України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” це „охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і, відповідно до Конституції та законів України, безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз” [4, ст. 1]. Перше з наведених понять, на нашу думку, не враховує визначені Конституцією України та Законом України „Про оборону України” „ланки”. Стаття 17 Конституції визначає, що „захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом”. З цього конституційного положення випливає, що суб'єктами забезпечення воєнної безпеки і оборони держави є і мають бути не тільки Збройні Сили України, на чому іноді роблять спробу зробити акцент деякі теоретики й політики [див.: 6, с. 7 - 32], але й а) держава; б) весь Український народ; в) Збройні Сили України; г) відповідні військові формування; д) відповідні правоохоронні органи.

Статтею 2 Закону України „Про оборону України” визначено, що „оборона держави базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, Цивільної оборони України, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони”. Тобто цим законом основними суб'єктами забезпечення оборони держави визначені дещо інші структури (чи ланки), а саме: а) органи державної влади; б) усі ланки Воєнної організації України; г) органи місцевого самоврядування; д) органи Цивільної оборони України; е) усе населення України.

Щоправда, що саме представляють ці „ланки” чи „відповідні правоохоронні органи”, законом не встановлено. Незрозумілим залишається і правовий статус інших окреслених Конституцією суб'єктів (держава, Український народ тощо). Позитивним тут є те, що цим законом Воєнна організація держави вперше визначається як „охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади” та „військових формувань” [4, ст. 1], що, як ми вважаємо, ще не в повній мірі реалізовано на практиці. Так, з ч. 2 ст. 6 Закону України „Про оборону України” випливає, що нині таку керівну інтегральну функцію фактично покладено

на „Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України”. Однак таке формулювання, на нашу думку, не в повній мірі відповідає правовому статусу Президента, оскільки стосується лише Збройних Сил. Інші військові формування і структурні ланки Воєнної організації держави формально залишаються за межами цієї моделі.

З урахуванням досвіду СРСР, коли було запроваджено аналогічну посаду (Нарком оборони, Верховний Головнокомандувач) [6], було б доцільно із зазначеного формулювання вилучити слова „Збройні Сили України”, залишивши лише „Верховний Головнокомандувач”, як записано у ст. 8 відповідного закону, поширивши статус цієї єдиної ключової керівної посади на інші військові формування та структурні ланки Воєнної організації держави.

В законодавстві є й інші правові розбіжності (колізії), які породжують плутанину при визначенні, зокрема, функцій, завдань і повноважень суб'єктів чи структурних ланок воєнної організації. Щодо їх функцій, то, на нашу думку, більш вдало вони сформульовані у ст. 9 Закону України „Про Основи національної безпеки України”. Тут визначено, що „Воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру”, а не зовнішнім та внутрішнім загрозам. А „боротьбу із злочинністю, протидію тероризму, забезпечення захисту і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів”, тобто з внутрішніми загрозами, за цим законом ведуть правоохоронні органи. Неясним тут залишається, чи входять вони до Воєнної організації держави. Недостатньо в них окреслена і міжвідомча інтеграція цих інститутів безпеки. Невизначеною залишається й сутність „воєнної сфери”, „військової”, „оборонної” і „сфери оборони”, якими рясніє законодавство, що нерідко призводить до підміни цих понять, до плутанини, що неприпустимо. При вдосконаленні законодавства ці поняття мають бути чітко визначені „базовим” законом. Такої думки дотримуються й інші фахівці [2].

При удосконаленні зазначених формулювань, а разом з цим і моделі Воєнної організації держави, на нашу думку, слід врахувати і світовий досвід. Наприклад, п. 12 Воєнної доктрини Росії визначає, що „Воєнна організація держави включає в себе Збройні Сили Російської Федерації, які складають її ядро і основу забезпечення воєнної безпеки, інші війська, військові формування та органи, призначені для виконання завдань воєнної безпеки воєнними методами, а також органи управління ними. До Воєнної організації держави також входить частина промислового і наукового комплексів країни, призначена для забезпечення завдань воєнної безпеки” [7].

Аналогічної точки зору дотримується чимало науковців [8, с. 11].

На підтримку цієї точки зору може слугувати, наприклад, досвід США (див. Закон про національну безпеку, схвалений ще 1947 року.

Згідно з ним передбачалось реалізувати „три головні завдання: зміцнити координацію між зовнішньою та військовою політикою, підвищити потенціал і можливості розвідки, раціоналізувати діяльність „оборонної спільноти” - спільно з різними типами збройних сил” [9, с. 7].

Існує й інша точка зору. Міжпарламентська асамблея Держав - учасниць СНД визначила, що Воєнна організація держави — це „сукупність органів і структур виконавчої влади, які створені і діють відповідно до Конституції і законів, призначених для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, які мають право на застосування силових засобів і засобів збройної боротьби і/або здійснення спеціальних операцій у межах та випадках, встановлених законом. Склад і структура Воєнної організації держави визначається у законодавчому порядку і приводиться у відповідність з міжнародними зобов'язаннями держави... Воєнна організація держави, з урахуванням особливостей державного устрою окремих держав-учасниць СНД, може включати й інші, визначені законом структури”.

Підходи до конструювання моделі Воєнної організації України

З Постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2008 року № 874, згідно з якою утворено Міжвідомчу комісію з питань проведення оборонного огляду (додаток до Постанови), впливає, що до її складу окрім Першого віце-прем'єр-міністра України (голова комісії) призначаються заступники або перші заступники керівників міністерств з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх і закордонних справ, оборони, фінансів, економіки, промислової політики, транспорту і зв'язку, СБУ, Управління державної охорони, Адміністрації Держспецтрансслужби, Державного департаменту з питань виконання покарань, НКАУ, внутрішніх військ, Служби зовнішньої розвідки, Держспецзв'язку і Державної прикордонної служби. Однак, як зазначається у науковій та юридичній літературі, цей перелік суб'єктів (інститутів безпеки) та й сама модель оборонного сектору й сектору воєнної безпеки на законодавчому рівні і досі не визначені [10, с. 57].

Підходи до визначення інститутів безпеки, структурних елементів (компонентів) секторів безпеки і оборони, їх конструкції та шляхів трансформації за нинішніх складних безпекових умов, на нашу думку, мають ґрунтуватися, перш за все, на законах, в межах чинного нормативно-правового поля, яке в ході нинішнього оборонного огляду належить суттєво удосконалити та наблизити до бажаних для країни стандартів і потреб з урахуванням національних надбань і вітчизняного та світового досвіду.

Цікавий у цьому плані, на нашу думку, є перелік суб'єктів сектору безпеки і оборони (воєнної організації держави), запропонований Міжпарламентською асамблеєю Держав - учасниць СНД. Статтею 1 прийнятого нею Модельного закону від 22.11.01 № 18-13 визначається,

що Воєнна організація держави, крім органів і структур виконавчої влади, призначених для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, має включати збройні сили, війська, інші воєнізовані формування та органи, призначені для відбиття зовнішньої агресії та інших загроз, пов'язаних із застосуванням зовні воєнної сили проти даної держави або виконання державою її міжнародних зобов'язань тощо [11, с. 18]. Тобто тут, поряд з відповідними державними органами влади, йдеться і про так званий силовий блок [10] (таблиця 1).

У [12] зазначається, що Воєнна організація держави — це „сукупність військових, політичних, економічних, наукових та інших органів, установ та інститутів держави, які спільно займаються воєнною діяльністю”, і що основним її елементом є воєнна організація держави, до якої належать збройні формування, передбачені державним законодавством, а також військово-адміністративні, військово-правові органи. Ядро ж збройної організації становлять збройні сили, а її „елементами є воєнно-промисловий комплекс і частина інших галузей економіки і науки, що переважно працюють у воєнній сфері, а також органи і установи державної влади, політичні органи та організації, що безпосередньо опікуються питаннями оборони та безпеки країни”.

З врахуванням зазначених моделей та на підставі аналізу національного законодавства України, вважаємо, що серед складових (суб'єктів чи інститутів безпеки) Воєнної організації України законом мають бути визначені не тільки державні органи влади й місцевого самоврядування, тобто керівний склад секторів безпеки і оборони, та Збройні Сили України й інші військові формування і правоохоронні органи, а і, як визначено статтею 3 Закону України „Про оборону України”, відповідні сектори оборонно-промислового, чи „військово-промислового” комплексу, воєнно-наукові, військово-навчальні та інші організації і установи з органами їх управління.

У цій моделі (конструкції), на нашу думку, має знайти своє місце і „єдине керівництво” Воєнною організацією держави чи сектором її безпеки і оборони, про яке йдеться у ст. 1 Закону України „Про демократичний цивільний контроль...”, як це має місце, наприклад, у РФ, Білорусі, Казахстані та ін. [див. 13, с. 158, 180, 199].

Серед згаданих складових оборонного і безпекового секторів, на нашу думку, має бути врахована і частина оборонно-промислового та наукового комплексу країни, призначена для забезпечення воєнної безпеки і оборони держави. У особливий же період до цього переліку можуть залучатися й інші складові, на які покладаються бойові (мобілізаційні, спеціальні) завдання

В умовах глобалізації та загрозового і небезпечного навколо України середовища вирішення окреслених вище проблем можливе лише шляхом формування та реалізації виваженої державної (воєнної) політики у секторах воєнної безпеки і оборони, вдосконалення чинного законодавства

й подальшої трансформації й розвитку на цій основі усього оборонного сектору безпеки та воєнної безпеки держави, забезпечення таким чином гарантованого захисту її національних інтересів від реальних та потенційних загроз воєнного характеру.

Таблиця 1

**Структура воєнної організації держав за Модельним актом СНД
(викладено мовою оригіналу)**

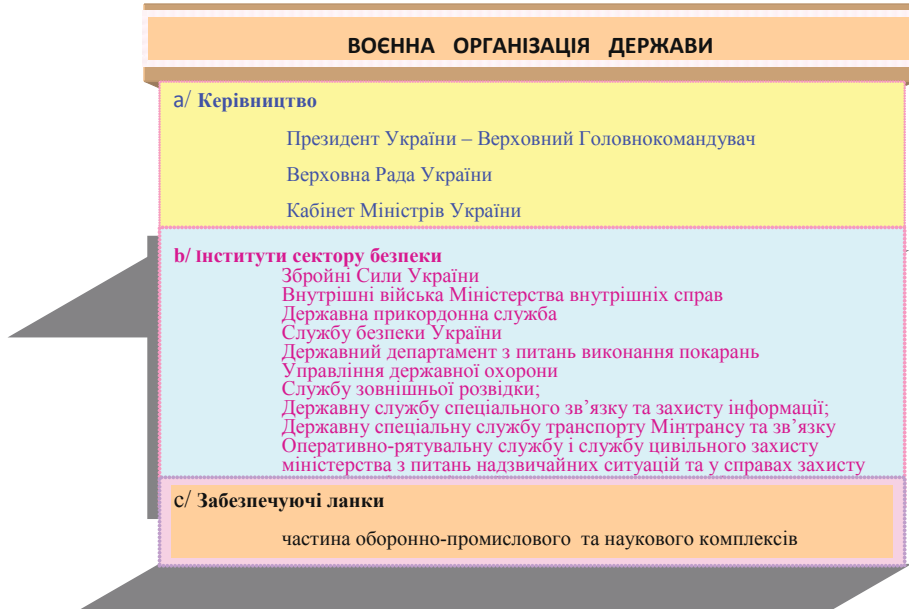


Ряд авторських проектів таких законодавчих та інших нормативно-правових актів підготовлених, деякі з них погоджені з відповідними державними структурами та фахівцями і чекають своєї подальшої реалізації [6, додаток].

З урахуванням цього можна окреслити і відповідну оптимальну модель Воєнної організації України (таблиця 2).

Таблиця 2

Авторський варіант моделі Воєнної організації України



Отже можна зробити висновок, що законодавство сфери воєнної безпеки, структура і модель Воєнної організації держави потребують суттєвого вдосконалення, наближення до актуальних потреб України і дотримання європейських стандартів. А це, у свою чергу, потребує організації роботи з належної підготовки та прийняття передбачених ст. 2 Закону України „Про Основи національної безпеки України” Стратегії національної безпеки, відповідних концепцій, стратегій і програм, якими мають бути визначені цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці чи в ситуаціях загрози національним інтересам України.

Література:

1. Рекомендації науково-громадських слухань „Ефективність державного управління у системі забезпечення національної безпеки:

проблеми та шляхи вирішення” від 26 березня 2008 року. – К.: Центр воєнної політики та політики безпеки Укр. Акад. наук. – <http://swppb.org.ua/p2007/index.html>.

2. Воєнна безпека України: Воєнна організація України – К.: ЦВППБ, 2009. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php?do=forum>.

3. Закон України „Про Основи національної безпеки України” від 19.06.03 № 964-IV

4. Закон України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19.06.03 № 975 IV.

5. Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1983, с.703.

6. Воєнна організація держави. Сектор безпеки / [Саганюк Ф. В., Романов І. В. та ін.] - К.: Приватне вид-во, 2009. – 188 с.

7. Правовые акты Российской Федерации в сфере военно-гражданских отношений. Сборник документов. – М.: – 2002. – С. 83 – 104.

8. Словник воєнних термінів. К.: ЦНДІ ЗСУ. – 2003. – 274 с.

9. Військо України. – 1993. – № 4.

10. **Семенченко А. І.** Поняття „сектор безпеки” та „воєнна організація держави”: методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури та взаємозв’язків / А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2007. – № 3. – С. 54 – 69.

11. Модельный закон СНГ „О парламентском контроле над военной организацией государства”. – М.: ЦПМИ, 2002. – 30 с.)

12. Словник основних термінів та скорочень, які використовуються в НАТО. – К.: МП Леся, 2004. – С. 261 – 262.

13. Доктринальні та концептуальні підходи до забезпечення воєнної безпеки держави: документи, факти, коментарі [Романов І. В., Саганюк Ф. В. та ін.] – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2008. – 244 с.