

Мельник С. М.,
ORCID ID: 0000-0002-3243-276X
доктор юридичних наук,
начальник

*Інституту військової юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У НОВІТНІЙ ІСТОРІЇ (1991–2021 РР.)

TRENDS IN THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS FOR THE FUNCTIONING OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE IN RECENT HISTORY (1991–2021)

Обґрунтовано, що на сучасному етапі державотворення України одним із найбільш важливих завдань національного державного будівництва є розбудова потужного сектору безпеки й оборони, який би потенційно міг ефективно протидіяти явним і латентним загрозам національній безпеці й обороноздатності. У статті з урахуванням тенденцій розвитку національної державності України, а також найбільш актуальних загроз і викликів національній безпеці України й обороноздатності узагальнено і виокремлено кілька тенденцій формування організаційно-правових засад функціонування Збройних Сил України, починаючи з перших днів державної незалежності і закінчуючи сучасним періодом. Зокрема, основними тенденціями автором запропоновано розглядати такі, як: створення первинної нормативної основи функціонування органів військового управління, урегулювання аспектів дислокації військових сил і підрозділів України на території України, створення і вдосконалення перших у вітчизняній історії політичних стратегічних документів оборонного планування, унормування статусу вищих органів військового керівництва, осучаснення програмних документів у сфері оборони та розвитку Збройних Сил України (після 2011 р.), тенденція трансформації законодавства про сектор безпеки й оборони з урахуванням напруження військово-політичної ситуації у східних областях України.

Акцентовано увагу на тому, що становлення правових засад розвитку національної військової організації останні тридцять років відбувалося в умовах становлення самостійної державності України, ускладнення викликів і завдань державної оборонної політики, впливу кризових явищ в економіці. Доведено, що накопичений досвід національного правового регулювання військової організації України яскраво демонструє, що швидкоплинність змін завдань військової й оборонної політики держави зумовлює потребу оперативного перегляду базових законодавчих норм, які регламентують зазначені питання.

Ключові слова: *Україна, органи військового управління, Збройні Сили України, національна безпека, обороноздатність, сектор безпеки й оборони, мілітарні структури, нормативне забезпечення.*

It is substantiated that at the present stage of state formation of Ukraine one of the most important tasks of nation-building is the development of a powerful security and defense sector that could potentially effectively counter the obvious and latent threats to national security and defense capabilities. The article, taking into account the trends of national statehood of Ukraine, as well as the most pressing threats and challenges to Ukraine's national security and defense capabilities, summarizes and highlights several trends in the formation of organizational and legal foundations of the Armed Forces of Ukraine from the first days of independence to the modern period. In particular, the author proposes to consider the following main tendencies: creation of the primary normative basis for the functioning of military administration bodies, settlement of aspects of the deployment of military forces and units of Ukraine on the territory of Ukraine, creation and improvement of the first political strategic documents in national history, modernization of program documents in the field of defense and development of the Armed Forces of Ukraine (after 2011), the trend of transformation of legislation on the security and defense sector taking into account the tension of the military-political situation in the eastern regions of Ukraine.

Emphasis is placed on the fact that the formation of the legal basis for the development of the national military organization in the last thirty years took place in the conditions of the formation of independent statehood of Ukraine, complicating the challenges and tasks of state defense policy, the impact of crisis in the economy. It is proved that the

accumulated experience of the national legal regulation of the military organization of Ukraine clearly demonstrates that due to the transient changes in the tasks of military and defense policy of the state causes the need for prompt revision of basic legislation governing these issues.

Key words: *Ukraine, military authorities, Armed Forces of Ukraine, national security, defense capability, security and defense sector, military structures, regulatory support.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення України одним із найбільш важливих завдань національного державного будівництва є розбудова потужного сектору безпеки й оборони, який би потенційно міг ефективно протидіяти явним і латентним загрозам національній безпеці й обороноздатності. Однією із заперук досягнення цього є формування оптимальних засад нормативного регулювання функціонування всіх мілітарних інституцій, а особливо – Збройних Сил України. У зазначеному контексті актуальним завданням юридичної науки є супроводження процесів оновлення нормативної основи функціонування сектору безпеки й оборони. У зв'язку з цим доцільним є розроблення тенденцій формування організаційно-правових засад функціонування Збройних Сил України у новітній історії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині певні аспекти дослідження історико-правових засад становлення й еволюції правової основи функціонування Збройних Сил України у новітній період фрагментарно розкривалися у наукових працях таких авторів, як О. Аргат, В. Богуцький, Є. Григоренко, М. Тищенко та інші. Проте відповідні питання висвітлені нині недостатньо, і є доцільним збільшення доктринальних розробок у зазначеному напрямі.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 1991 р. Україна обрала власний шлях державного розвитку як суверенна і незалежна країна. Як свідчить практика правотворчості на перших етапах державної незалежності, створення вітчизняної національної системи правового регулювання функціонування Збройних Сил України стало пріоритетним напрямом. Відповідно, першою тенденцією було створення організаційно-правових засад функціонування Збройних Сил України, *створення первинної нормативної основи функціонування органів військового управління.*

Сама категорія «суб'єкти військового управління» є досить широкою за змістом. В. Богуцький та Є. Григоренко під «суб'єктами» вій-

ськового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадових осіб, які виконують управлінські функції і наділені для цього відповідними повноваженнями [1, с. 69]. Слід відзначити, що у період до 1991 р. на території сучасної України була зосереджена одна з найбільших у Європі військових управлінських формацій: 780 тисяч особового складу всіх родів військ, третій у світі ядерний арсенал (п'ять дивізій 43-ї ракетної армії), колосальні з'єднання військової техніки, 525 бойових кораблів Чорноморського флоту [2]. Система управління підрозділами і з'єднаннями Збройних Сил СРСР була жорсткою і централізованою. Жодного прояву оперативної самостійності в напрямі розбудови національної армії військові начальники на теренах України не мали без попереднього погодження із союзним центром. Після проголошення державної незалежності України у 1991 р. політичне керівництво держави перейняло напрацьовану за радянських часів систему управління суб'єктами забезпечення обороноздатності та національної безпеки й оборони. При цьому характер їх діяльності вже був іншим, що відповідало новому періоду в історії нашої країни – періоду розбудови демократичного ладу в Україні як незалежній, правовій державі.

Формування системи суб'єктів військового управління після проголошення державної незалежності було стрімким і, як ніколи раніше у вітчизняній історії, результативним. Після проголошення державної незалежності одним із перших державотворчих рішень нової Української держави стала реорганізація системи військового управління. Так, згідно з Постановою Верховної Ради України «Про військові формування в Україні» від 24.08.1991 р. № 1431-ХІІ [3] всі військові формування, що дислоковані на території України, підпорядковуються Верховній Раді України. Крім того, було утворено Міністерство оборони України як головний орган управління військовою організацією.

Урядові було поставлене завдання створювати Збройні Сили незалежної держави Україна. Це був перший крок у напрямі формування власної національної армії як базового елементу системи суб'єктів військового управління.

Незабаром, 11.10.1991 р., Верховна Рада України прийняла Постанову № 1659-ХІІ «Про Концепцію оборони і будівництва Збройних Сил України» [4]. Цей документ також мав велике значення для організації системи суб'єктів військового управління: у розділі другому концепції було визначено принципи формування органів військового управління (громадянство України, добровільність вступу на військову службу, кваліфікована підготовка особового складу тощо). Управління Збройними Силами здійснювалося шляхом спільного управління Сухопутними військами, Військами повітряної оборони (остаточно оформилися у 1995 р.), Військово-морськими силами. У третьому розділі документу визначалося, що суб'єктами військового управління виступають Верховна Рада України, Президент України, Рада оборони України, Міністр оборони, Головний штаб Збройних Сил України. На початку грудня 1991 р. в Україні було також визначено фундаментальні правові основи функціонування системи військового управління: 06.12.1991 р. прийнято Закони України «Про оборону України» і «Про Збройні Сили України» [5, 6].

Наступною тенденцією було *урегулювання аспектів дислокації військових сил і підрозділів України на території України*. Слід зазначити, що станом на 1991 р. в адміністративно-управлінському відношенні налагодження діяльності військового управління України відбувалося у складних умовах. По-перше, управління дислокованими на території держави ядерними силами здійснювалося об'єднаними силами разом із Москвою. По-друге, між Україною і Росією одразу виникли суперечки щодо розподілу військового майна, а особливо – Чорноморського Флоту (Росія одразу виказала претензію на те, щоб Чорноморський флот повністю перейшов під її начало). По-третє, болісно йшов процес створення органів військового управління, які були призначені для забезпечення національної безпеки держави. Крім цього, держава зіштовхнулася зі значним

дефіцитом фінансових ресурсів, оскільки радикальне переведення економіки на умови вільного ринку супроводжувалося численними кризовими явищами. Незважаючи на це, упродовж короткого періоду часу продовжувалося створення адміністративно-правових основ діяльності суб'єктів військового управління. Зокрема, було розроблено і введено у дію низку документів: постанови й укази Президії Верховної Ради «Про порядок передислокації військових формувань, військово-навчальних закладів на території України та за її межами» від 07.09.1991 р. № 1501-ХІІ [7], «Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території» від 30.08.1991 № 1464-ХІІ [8], «Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території» від 30.08.1991 № 1465-ХІІ [9], «Про підпорядкування Україні дислокованих на її території військових частин і підрозділів залізничних військ СРСР, військ урядового зв'язку КДБ СРСР і Цивільної оборони СРСР та військової техніки і майна Міністерства оборони СРСР, переданих безоплатно навчальним організаціям Товариства сприяння обороні України» від 07.10.1991 р. № 1608-ХІІ [10], «Про створення Служби національної безпеки» від 20.09.1991 № 1581-ХІІ [11], «Про стан проведення воєнної політики України та реалізації законодавчих актів з питань військової сфери» від 08.04.1992 № 2257-ХІІ [12], «Про організацію державної статистичної звітності на підприємствах оборонно-промислового комплексу, що розташовані на території України і стали її власністю» від 25.10.1991 № 1704-ХІІ [13], Укази Президента України «Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України» від 05.04.1992 № 209 [14], «Про розформування Київського військового округу» від 16.10.1992 № 497/92 [15] тощо.

Третьою тенденцією стало *створення і вдосконалення перших у вітчизняній історії політичних стратегічних документів оборонного планування*. У 1993 р. уперше в історії незалежної України було прийнято Воєнну доктрину України [16]. У документі визначено основні принципи будівництва Збройних Сил України, управлінські засади

забезпечення готовності держави до оборони. Також Доктрина визначала, що у воєнний час військові функції виконують Прикордонні війська, Служба безпеки, війська внутрішньої і конвойної охорони МВС, сили цивільної оборони України. У 1996 р. разом із прийняттям Конституції України було визначено статус Ради національної безпеки й оборони України, а також закріплено основні повноваження Президента України та інших державних структур з управління військовою організацією держави.

Четвертою тенденцією розвитку законодавчих основ діяльності Збройних Сил України стало унормування статусу вищих органів військового керівництва. Починаючи з 1997 р. було остаточно визначено управлінські повноваження Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України, унормовано механізм цивільного контролю над військовою організацією (у 2005 р. засновано Громадську раду при Міністерстві оборони України). Зокрема, управлінські функції Генерального штабу Збройних Сил України передбачали проведення роботи із перспективного планування оборони держави й оперативного управління військовими силами і засобами; Генеральний штаб наділявся правом здійснювати контроль за виконанням завдань з організації оборони держави усіма військовими формуваннями України [17]. Пізніше, у 2000 р., задля оптимізації та вдосконалення ефективності системи управління Збройними Силами України Президентом України було введено посади головнокомандувачів видів Збройних Сил України, а у березні 2001 р. було прийнято Закон України «Про розвідувальні органи України» від 22.03.2001 р. № 2331-III [18].

Окрім зазначеного, введено у дію Державну програму будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 р. У 1998 р. ліквідовано військові округи. Головні командування видів Збройних Сил України перетворено у командування видів Збройних Сил, скорочено кількість оперативних командувань, утворено Командування сил підтримки у складі понад 50 військових частин та інших підрозділів забезпечення. У період з 2006 по 2011 рр. виконано чималу роботу

з оптимізації управління Збройними Силами. Зокрема, апробувалася система оперативного управління спеціального корпусу швидкого реагування Сухопутних військ, удосконалено систему управління військовою освітою, переглянуто досвід управління підрозділами Збройних Сил України, які виконують миротворчі функції за межами держави.

Наступною тенденцією стало осучаснення програмних документів у сфері оборони та розвитку Збройних Сил України. Також слід відзначити, що важливе значення для функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні мало осучаснення засадничих документів у сфері забезпечення національної безпеки й оборони. Зокрема у 2012 р. було оновлено редакції Воєнної доктрини України [19], Стратегії національної безпеки України [20], розроблено і схвалено Стратегічний оборонний бюлетень України [21], Концепцію реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 р. [22].

Останньою тенденцією, яку ми виокремимо, є *триваючий до сьогодні процес трансформації законодавства про сектор безпеки й оборони з урахуванням напруження військово-політичної ситуації у східних областях України.* На початку 2014 р. у зв'язку з окупацією Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим, а також сприянням Росії у загостренні військово-політичної обстановки у Донецькій та Луганській областях суб'єкти військового управління України функціонують в особливому, посиленому режимі. Дуже швидко на найвищому державному рівні було переглянуто засади оперативно-тактичного і стратегічного управління Збройними Силами, оптимізовано систему матеріально-технічного забезпечення військ, змінено управління Військово-морськими силами, які були передислоковані в Одесу. Також удосконалено систему управління Збройними Силами, сформовано Об'єднаний оперативний штаб. Остаточо сформовано новий вид військ – Сили спеціальних операцій, переглянуто систему управління навчальними закладами Міністерства оборони, удосконалено систему управління матеріальним забезпеченням Збройних Сил, оптимізовано

керівництво підприємствами військово-промислового комплексу, започатковано новий етап інформатизації і автоматизації керівних ланок системи забезпечення оборони і національної безпеки держави.

В означений період, окрім Збройних Сил України, тривало реформування й інших суб'єктів військового управління держави, які виконують функції із забезпечення обороноздатності і національної безпеки держави (СБУ, МВС, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба тощо). Досвід вирішення завдань із забезпечення національної безпеки й оборони 2014–2021 рр. упевнено доводить, що високий рівень ефективності адміністрування діяльності суб'єктів військового управління визначають три основні чинники: належне організаційно-правове забезпечення функціонування всіх структур силового блоку держави, чітке дотримання законності, налагодження конструктивної взаємодії за всіма напрямками діяльності.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Спираючись на викладене вище, зазначаємо, що аналіз історичних витоків форму-

вання системи нормативного забезпечення функціонування сектору безпеки й оборони, зокрема Збройних Сил України, вказує на те, що шлях становлення правових засад розвитку національної військової організації у новітній історії був складним. Створення і вдосконалення актів регулювання діяльності Збройних Сил та інших військових формувань впродовж останніх тридцяти років відбувалося в умовах становлення самостійної державності України, ускладнення викликів і завдань державної оборонної політики, впливу кризових явищ в економіці. Водночас накопичений досвід правового регулювання військової організації України яскраво демонструє, що швидкоплинність змін завдань військової й оборонної політики держави зумовлює потребу оперативного перегляду базових законодавчих актів, які регламентують зазначені питання. Відповідно, основним вектором подальших наукових розвідок суміжних тематик має стати вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавчих актів із питань управління Збройними Силами та іншими суб'єктами військового управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація : навч. посіб : за заг. ред. М.М. Тищенка. 2-ге видання, переробл. та доповн. Харків. : Право, 2014. 364 с.
2. Аргат О. Утрачена армія здобутої держави. Інтернет-сайт «Історична правда» URL: <https://www.istpravda.com.ua/articles/2012/02/23/74241/> (дата звернення: 30.07.2019)
3. Про військові формування в Україні: Постанова Верховної ради України від 24.08.1991 р. № 1431-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 506.
4. Про Концепцію оборони і будівництва Збройних Сил України: Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 р. № 1659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 51. Ст. 729.
5. Про оборону України: Закон від 06.12.1991 р. № 1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106
6. Про Збройні Сили України: Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
7. Про порядок передислокації військових формувань, військово-навчальних закладів на території України та за її межами : Указ Президії Верховної Ради від 07.09.1991 р. № 1501-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст. 624.
8. Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території : Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1464-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 591.
9. Про підпорядкування Україні внутрішніх військ, що дислокуються на її території : Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 № 1465-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 592.
10. Про підпорядкування Україні дислокованих на її території військових частин і підрозділів залізничних військ СРСР, військ урядового зв'язку КДБ СРСР і Цивільної оборони СРСР та військової техніки і майна Міністерства оборони СРСР, переданих безоплатно навчальним організаціям Товариства сприяння обороні України :

Указ Президії Верховної Ради України від 07.10.1991 р. № 1608-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991 р. № 50. Ст. 718.

11. Про створення Служби національної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 20.09.1991 № 1581-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991 р., № 49. Ст. 689.

12. Про стан проведення воєнної політики України та реалізації законодавчих актів з питань військової сфери : Постанова Верховної Ради України від 08.04.1992 № 2257-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 29. Ст. 401.

13. Про організацію державної статистичної звітності на підприємствах оборонно-промислового комплексу, що розташовані на території України і стали її власністю : Постанова Президії Верховної Ради України від 25.10.1991 № 1704-XII. *Інтернет-ресурс «Ligazakon»* URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T170400?an=2> (дата звернення 31.07.2019).

14. Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України від 05.04.1992 № 209 : Указ Президента України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209/92> (дата звернення: 31.07.2019).

15. Про розформування Київського військового округу : Указ Президента України від 16.10.1992 № 497/92. *Збірник указів Президента* від 31.12.1992. № 4.

16. Про Воєнну доктрину України : Постанова Верховної Ради України від 19.10.1993 р. № 3529-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 43. Ст. 409.

17. Воєнна історія. *Офіційний веб-сайт міністерства оборони України* URL: <http://www.mil.gov.ua/ministry/istoriya.html> (дата звернення 30.07.2019).

18. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 р. № 2331-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 19. Ст. 94.

19. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України № 648/2004 від 15.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 30. Ст. 2005.

20. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України № 105/2007 від 12.02.2007 р. *Офіційний вісник України*. 2007 р., № 11, Ст. 389.

21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року» : Указ Президента України № 771 від 29 грудня 2012 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 25, Ст. 26.

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Концепцію реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року» від 29.12.2012 року : Указ Президента України № 772/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 3. Ст. 76.