

Воєнно-політичні рішення України: їх джерела та еволюція

Владислав Деремо,
майор, ад'юнкт
кафедри оперативного мистецтва
Національної академії оборони України

Як свідчить історичний досвід різних держав будь-якої історичної епохи, проблема силового захисту інтересів правлячих політичних та економічних еліт стає головною причиною створення ними відповідних силових структур, які об'єднуються в сталу конструкцію – Воєнну організацією держави.

Воєнну організації держави зазвичай розуміють як сукупність її воєнних та воєнізованих структур (Збройних Сил, воєнних формувань та органів різних відомств, спеціальних воєнних формувань), спільна діяльність яких спрямована на вирішення завдань забезпечення воєнної безпеки країни, а у випадку війни – на відбиття агресії, розгром противника та досягнення політичних цілей війни [1].

Проголосивши державну незалежність, Україна започаткувала воєнне будівництво, головною ланкою якого стало створення власної Воєнної організації та надання їй сучасних форм. Нині, через 16 років, є підстави для висновку: важливі кроки у цьому напрямі зроблено, значну кількість проблем вирішено, проте висока динаміка воєнно-політичних перетворень у світі вимагає від державотворчих суб'єктів України динамічного прийняття нових воєнно-політичних рішень.

Маючи в активі створення основ забезпечення національної обороноздатності, Україна не зупиняється на досягнутому. Підтвердженням цього є винесення проблематики Воєнної організації держави на рівень діяльності уряду країни. Так, 12 серпня 2007 року під головуванням віце-прем'єр-міністра України О. Кузьмука відбулося засідання робочої групи з вироблення проекту Концепції Державної програми розвитку Воєнної організації держави України [2]. Із залученням широкого кола експертів визначено цілі, які необхідно окреслити у Концепції з подальшим прийняттям відповідних рішень. Такими цілями є:

- уточнення розподілу завдань між складовими елементами Воєнної організації держави;

- оптимізація її організаційної структури в цілому та її складових відповідно до розподілу завдань та ресурсних можливостей держави для їх утримання і розвитку;

- вдосконалення механізму керівництва Воєнною організацією держави, координації діяльності центральних органів виконавчої влади, які здійснюють управління військовими формуваннями;

- визначення шляхів підвищення ефективності функціонування Воєнної організації держави, у тому числі й удосконалення механізму оборонного планування, створення загальнодержавних систем забезпечення озброєнням та військовою технікою, матеріальними ресурсами, підготовки кадрів та підготовки до виконання завдань за призначенням.

Проблема подальшого розвитку Воєнної організації держави привертає увагу не тільки військових теоретиків і практиків, а й представників громадськості. Це зумовлюється тим, що забезпечення обороноздатності не є вузькопрофесійною (корпоративною) проблемою, а має загальносуспільне значення.

Ефективність діяльності Воєнної організації держави значною мірою залежить від чіткого розмежування функцій військових формувань, що входять до її складу. Найбільш простою, проте продуктивною є диференціація таких функцій на зовнішні і внутрішні [3].

До зовнішніх функцій належать: оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів, протидія іншим зовнішнім загрозам воєнного характеру, зміцнення воєнно-політичної стабільності в регіоні і світі, захист законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб.

До внутрішніх функцій належать: захист конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, боротьба з організованою злочинністю і тероризмом, забезпечення захисту населення від катастроф, стихійного лиха, небезпечних соціальних конфліктів, епідемій, забезпечення внутрішньої політичної стабільності в країні.

Навіть з цього переліку стає зрозумілим: обороноздатність у її сучасному розумінні належить до головних державних завдань, надмірно економити на якому не зважуються державно-політичні лідери в жодній країні світу. Як зазначив стосовно цього В. Горбулін, „дешевої обороноздатності не буває і оборонні потреби країни мають фінансуватися принаймні не гірше, ніж у колишніх соціалістичних державах, що є сусідами України. Також потрібно як можна скоріше визначитися зі стратегічними довгостроковими орієнтирами розбудови Воєнної організації держави” [4].

Плануючи майбутні воєнно-політичні та власне воєнні перетворення, Україні є від чого відштовхуватися. Держава в цілому послідовно здійснює комплекс заходів, які доцільно визначити як цілеспрямоване створення власної Воєнної організації. При цьому процес поступового її

структурно-функціонального удосконалення доцільно представити як процес прийняття відповідних воєнно-політичних рішень.

На нашу думку, воєнно-політичне рішення є дією інформованого суб'єкта влади, спрямованою на досягнення певної політичної мети з прямим або опосередкованим використанням засобів збройного насильства.

Суб'єктами влади, які беруть участь в розробці і впровадженні воєнно-політичного рішення, є Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, а також Верховна Рада України. До прийняття воєнно-політичних рішень причетні Рада національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, а також Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі виконавчої влади.

Міністерство оборони України та інші міністерства, які мають у своєму розпорядженні військові формування, створені відповідно до Конституції України, а також центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є суб'єктами виконання воєнно-політичних рішень, ухвалених главою держави і парламентом.

Нормативно-правовою базою воєнно-політичного рішення є Конституція України, закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, рішення Кабінету Міністрів України, декларації, доктрини, стратегії, концепції, які приймаються спільно гілками влади, а також державні програми розвитку певних елементів Воєнної організації держави.

Військові формування Воєнної організації України у межах своєї компетенції та відповідальності на основі чинного законодавства, а також згідно з поточними рішеннями глави держави і парламенту, розробляють відомчі накази, інструкції, положення, які стають механізмами практичного втілення державних рішень.

Як свідчить світовий досвід, воєнно-політичні рішення можуть прийматися на основі авторитарної, корпоративної чи демократичної політичної культури. У першому випадку вони приймаються одноосібно главою держави, у другому – вузьким колом воєнно-політичної еліти, у третьому – на основі узгоджених дій різних гілок влади при ефективному громадянському контролі.

Механізми прийняття відповідних рішень в Україні, на нашу думку, можна визначити як корпоративні, оскільки в певних випадках така процедура має закритий характер з дозованим залученням можливостей парламенту, що властиво більшості транзитних суспільств.

Прийняття воєнно-політичних рішень, які у підсумку призвели до створення Воєнної організації України, розпочалося ще за часів СРСР. Так, 30 липня 1990 року було прийнято Постанову Верховної Ради УРСР „Про проходження строкової служби громадянами Української РСР та використання правоохоронних органів за її межами”. Цим документом заборонялося проходження строкової військової служби вихідцями з

України за її межами.

До речі, цю ухвалу можна розглядати під різним кутом зору: і як реальний механізм зниження воєнно-кадрових можливостей союзної держави, і як „першу цеглину” фундаменту майбутньої Воєнної організації української держави.

З набуттям державної незалежності процес прийняття відповідних воєнно-політичних рішень істотно прискорився [5]. Зокрема, 24 серпня 1991 року, одночасно з прийняттям Акту проголошення незалежності України, було прийнято Постанову Верховної Ради України „Про військові формування на Україні”, якою війська, дислоковані на її території, підпорядковувалися органам влади новопосталої держави. Постанова поклала початок воєнної реформи, перший етап якої тривав до 1996 року.

Перед Україною постало доволі складне завдання трансформації трьох військових округів – Київського, Прикарпатського та Одеського, а також Чорноморського флоту Збройних Сил СРСР – у завершену самостійну силову конструкцію, здатну до ефективного функціонування у нових геополітичних умовах. Конче потрібними були нові воєнно-політичні рішення щодо реорганізації структури Воєнної організації держави, створення нових систем управління. Такими рішеннями стали:

1991 рік: постанови Верховної Ради України „Про Міністра оборони України” (3 вересня), „Про створення Ради оборони України”, „Про концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України” (обидві – 11 жовтня); закони України „Про Прикордонні війська України”, „Про Національну гвардію України” (обидва – 4 листопада), „Про оборону України”, „Про Збройні Сили України” (обидва – 6 грудня).

1992 року правовими фіксаторами відповідних воєнно-політичних рішень стали закони України „Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, „Про Службу безпеки України” (25 березня), „Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” (26 березня).

1993 року були продовжені зусилля щодо створення сучасної Воєнної організації держави. Відповідні рішення фіксувалися в законах України „Про Цивільну оборону” (3 березня) і „Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” (21 жовтня). Важливою основою прийняття подальших воєнно-політичних рішень стала Воєнна доктрина України (затверджена Постановою Верховної Ради України 19 жовтня).

Важливі воєнно-політичні рішення були прийняті 1994 року. Вони приймалися стосовно взаємодії України з НАТО (підписання 8 лютого Рамкового документа ініційованої Альянсом програми „Партнерство заради миру”), воєнного співробітництва в межах СНД (Декларація про дотримання суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів держав-учасниць СНД від 15 квітня), а також ядерного роззброєння України (Закон України від 16 листопада „Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року”).

Нова якість воєнно-політичних рішень України проявилась після прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, що законодавчо визначила статус України як суверенної, незалежної, демократичної, правової держави. Відповідно до Основного закону було створено Раду національної безпеки і оборони України (Указ Президента України від 30 серпня), яка стала координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Постановою Ради національної безпеки і оборони України від 28 грудня було затверджено Державну програму будівництва і розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року.

1997 рік продовжив тенденцію якісного удосконалення воєнно-політичних рішень держави. Зокрема, було ухвалено Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України (Постанова Верховної Ради України від 16 січня). У січні Указом Президента затверджено Державну програму будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року, що стало початком другого етапу воєнної реформи. Підписано Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією (31 травня) і Хартію про особливе партнерство між Україною і НАТО (9 липня).

4 листопада 1998 року Указом Президента України було затверджено Державну програму співробітництва України з НАТО на період до 2001 року, яка відкрила для України нові можливості співпраці з Альянсом.

Слід виокремити воєнно-політичні рішення 1999 року, відображені в законах України „Про участь України в міжнародних миротворчих операціях” (23 квітня) та „Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав” (5 листопада). З прийняттям цих документів встановлено процедуру відрядження підрозділів Збройних Сил України до інших держав світу, а миротворча активність України, яку високо оцінили ООН, ОБСЄ та більшість суверенних держав, стала системною, ґрунтованою на відповідній законодавчій базі.

У липні 2000 року Указом Президента України № 927 було затверджено другу Державну програму реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року. Згідно з нею внесено деякі поправки до раніше створеної програми. Головна мета програми – „створення за принципом оборонної достатності сучасної моделі Збройних Сил – оптимальних за чисельністю, мобільних, добре озброєних, всебічно забезпечених військ (сил), спроможних виконувати покладені на них завдання і водночас – не надто обтяжливих для держави”. Це важливе воєнно-політичне рішення дало змогу розпочати третій етап воєнної реформи, який характеризується вдосконаленням законодавства стосовно Воєнної організації держави загалом.

Воєнно-політичні рішення поширювались на діяльність не лише Збройних Сил України, але й на Службу безпеки України, Внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України, Прикордонні війська, а також на

військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Причина зазначена раніше: всі ці структури є елементами Воєнної організації держави, а тому мають діяти узгоджено з питань забезпечення військової безпеки держави. На них покладається комплексне завдання: забезпечення оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидія зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; боротьба з організованою злочинністю; забезпечення захисту населення у випадку катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів, епідемій тощо. Воєнно-політичні рішення, адресовані одній структурі, неминуче мали транслюватися на іншу. В цьому сенс управління Воєнною організацією держави, яке здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України та відповідними міністерствами.

Отже, прийняття Україною низки важливих воєнно-політичних рішень у 1990-і роки засвідчило її прагнення створити надійні силові гарантії незворотності політичного вибору, здійсненого 24 серпня 1991 року. Однак слід відзначити, що тоді не було чіткої системи підготовки і прийняття відповідних рішень, їх надійного інформаційного забезпечення (у випадку з НАТО – широкої роз'яснювальної роботи серед населення східних, південних областей України та АР Крим). Хронічним залишалося недофінансування військових витрат, передбачених чинним законодавством. В окремих випадках давалася взнаки не послідовна планова робота, а імпровізація вищих владних структур України з нагальних питань забезпечення обороноздатності України. Деякі важливі рішення воєнно-політичного характеру так і не були прийняті.

У березні 2001 року було ухвалено Закон України „Про розвідувальну діяльність”, який визначив правові засади організації і діяльності спеціальних органів державної влади, що здійснюють розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів від зовнішніх загроз, що неодмінно поширювалося на Воєнну організацію держави.

Воєнно-політичні рішення 2001 - 2006 років, віддзеркалені в законах України, указах глави держави і постановах уряду, спрямовувалися переважно на реформування Збройних Сил, на які покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів [6]. Нові воєнно-політичні рішення дозволили розпочати перехід від чотирьох- до тривидової структури Збройних Сил, комплектування частин і підрозділів військовослужбовцями за контрактом, значно скоротити чисельність особового складу, започаткувати створення системи оборонного планування, визначити сценарії застосування Збройних Сил на підставі найімовірніших загроз, поліпшити рівень соціального забезпечення військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби і членів їх сімей. Було також визначено функції та законодавчо уточнено

повноваження невійськових і воєнізованих формувань.

2002 року було прийнято такі воєнно-політичні рішення: Закон України „Про Військову службу правопорядку Збройних Сил України” (7 березня), Указ Президента України № 348 „Про державну програму переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом” (17 квітня).

Важливим моментом оптимізації процесів підготовки, прийняття і виконання воєнно-політичних рішень 2003 року стало прийняття Закону України „Про Основи національної безпеки України” (19 червня). Свідченням демократичного розвитку України став ухвалений тоді ж Закон України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

2004 року було продовжено традицію прийняття важливих воєнно-політичних рішень, спрямованих на подальше реформування і розвиток Збройних Сил України, коригування воєнно-політичного курсу держави відповідно до особливостей президентської виборчої боротьби. Зокрема, було розпочато практичний перехід з чотири- на тривидову структуру Збройних Сил, в основі чого було об'єднання Військово-повітряних сил і Військ протиповітряної оборони у Повітряні Сили. Закон України „Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей” надав правові засади соціального захисту військовослужбовців, звільнених під час проведення реформаційних заходів. Указом Президента України № 648 від 15 червня була затверджена нова редакція Воєнної доктрини України, яка залишилася базовим документом у сфері прийняття воєнно-політичних рішень.

Для приведення системи оборонного планування у відповідність зі стандартами провідних країн світу і визначення шляхів подальшого розвитку Збройних Сил України, воєнно-політичним керівництвом держави було вирішено провести оборонний огляд і видати за його результатами Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Указ Президента № 670 від 22 червня 2004 року). Головною ідеєю документа було створення армії нового типу.

15 липня Президент підписав Указ № 800 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 6 липня 2004 року „Про дальший розвиток відносин з НАТО з урахуванням результатів засідання Комісії Україна - НАТО на найвищому рівні 29 червня 2004 року”. В результаті з тексту Воєнної доктрини було вилучено положення про вступ України до НАТО. В Законі України „Про організацію оборонного планування” (18 листопада) визначено завдання і порядок планування в оборонній галузі, а також координацію дій відповідних органів державної влади.

Документом, який відбив низку специфічних воєнно-політичних

рішень, що поширюються на відповідні органи управління та оборонно-промислового комплексу, став Указ Президента України „Про затвердження Державної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2015 року” (2 листопада).

2005 рік, як і попередній, не обійшовся без прийняття нових воєнно-політичних рішень, що стосувалися Військової організації держави. Так, Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про загальний військовий обов’язок і військову службу” скоротив термін строкової служби до одного року. Закон України „Про чисельність Збройних Сил України на 2006 рік” передбачив, що на 30 грудня 2006 року Збройні Сили України мали налічувати 221 тисячу осіб, у тому числі 165 тисяч військовослужбовців.

Після перемоги на президентських виборах В. Ющенко прийняття рішень, що істотно впливали на життєдіяльність Воєнної організації України, помітно інтенсифікувалось [6]. Зокрема, глава держави 21 квітня 2005 року прийняв рішення внести зміни до Воєнної доктрини України, згідно з якими кінцевою метою політики євроатлантичної інтеграції України було визначено вступ до НАТО.

Одним із важливих воєнно-політичних рішень цього періоду став Указ Президента „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 грудня 2005 року „Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006 - 2011 роки”. На підставі Державної програми опрацьовано головні та цільові програми розвитку Збройних Сил і визначено вихідні дані для середнього планування щодо кількості озброєнь і військової техніки, чисельності особового складу тощо.

Указ Президента України від 27 грудня „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року „Про невідкладні заходи щодо подальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)” ще раз підтвердив сталість вектора євроатлантичної інтеграції України та вступу до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки.

2006 рік позначений прийняттям нового документа, якого раніше в Україні не було. У березні Президент затвердив Стратегічний замисел застосування Збройних Сил України. Це воєнно-політичне рішення на підставі ймовірних загроз державі визначило типові ситуації застосування Збройних Сил і дозволило встановити нові параметри підготовки військ (сил) для захисту національних інтересів країни.

Отже, між воєнно-політичними рішеннями України, прийнятими у ХХ та ХХІ сторіччях, принципової різниці не існує. У більшості випадків рішення приймалися, виходячи з логіки розвитку Воєнної організації держави і Збройних Сил України як її головного елемента. Проте в окремих випадках (як правило – напередодні виборів) воєнно-політичні рішення віддзеркалювали кон’юнктурні позиції різних політичних сил.

Можна очікувати, що наступні воєнно-політичні рішення України

обумовлюватимуться розстановкою впливових політичних сил, офіційним політичним курсом, проголошеним Києвом, змінами в міжнародному оточенні, темпами приєднання України до євроатлантичної системи безпеки, а також положеннями, закладеними в новій Державній програмі розвитку Збройних Сил України на 2006 - 2011 роки.

Справа за виконанням задекларованих цілей.

Література:

1. Актуальні проблеми воєнної політології. За ред. В. Смолянюка. – Вінниця: Нова книга, 2002. – С. 111.
2. Кузьмук О. Воєнна організація держави має відповідати вимогам сьогодення // Прес-служба Віце-прем'єр-міністра. 2007. – 12 вересня. – www.gov.ua.
3. Гриценко А., Перепелиця Г. Про функції Воєнної організації держави // Наука і оборона. – 1999. – № 1.
4. Горбулін В. Реформа Воєнної організації держави. Концептуальні підходи // Дзеркало тижня. – 2001. – № 48.
5. Див.: Смолянюк В. Ф. Військова могутність України: теоретико-методологічні засади формування і розвитку (політологічний аналіз досвіду 1990-х років). – К., Ірпінь: Перун. – С. 168 - 171.
6. Див.: Біла книга 2005. Оборонна політика України. – К., 2006.