

УДК 342.951:347

Оксана Солдатенко,*докт. юрид. наук, професор,
провідний науковий співробітник
Військового інституту**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СТАН І НАСЛІДКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу окремих законодавчих і нормативно-правових актів, якими врегульовано організацію та діяльність Збройних Сил України, починаючи від 1991 року, а також окреслено наслідки їх дії, сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання предмета дослідження.

Ключові слова: Воєнна доктрина, організація та діяльність Збройних Сил України, кількість Збройних Сил України, Закон України «Про Державний бюджет України», бюджетні видатки на оборону, фінансування Збройних Сил України.

Постановка проблеми. В умовах проведення антитерористичної операції на сході України (АТО), військового конфлікту на Донбасі правові засади організації Збройних Сил України (далі – ЗСУ) та їх діяльності (як це визначено в Законі України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-ХІІ [1]) набувають особливої важливості, оскільки безпосередньо впливають на результат вирішення збройного конфлікту, що триває нині.

Сьогодні з визначеної теми є велика кількість інформації публіцистичного і статистичного характеру. Серед наукових досліджень відзначимо праці Г.І. Балюк (присвячена правовому регулюванню забезпечення екологічної безпеки в діяльності ЗСУ), Е.Г. Бойченка (щодо правового регулювання господарської діяльності військових частин ЗСУ), М.В. Кравчука (про правове регулювання діяльності ЗСУ в 1917–1920 рр.), М.М. Прохоренка (адміністративно-правове регулювання господарської діяльності у ЗСУ), проте комплексні наукові дослідження щодо наслідків дії ухвалених нормативно-правових актів, які регулюють організацію і діяльність ЗСУ, відсутні.

Мета статті – на основі короткого аналізу результатів, отриманих як підсумок чинності окремих законодавчих і нормативно-правових актів України, ухвалених у період із 1991 по 2017 рр., які стосувалися організації та діяльності ЗСУ, у т. ч. їх фінансування, виокремити основні проблеми й запропонувати напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Загалом в Україні правовою основою діяльності ЗСУ є Конституція України, Закони України: «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про оборону України», статuti ЗСУ, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, що регулюють відносини в оборонній сфері.

Спочатку зупинимося на одному з основних документів для діяльності ЗСУ – Воєнній доктрині, згідно з якою формується програма оборони країни. У 1993 р. (Президент України Леонід Кравчук) Постановою Верховної Ради України від 19.10.1993 № 3529-ХІІ затверджено першу редакцію Воєнної доктрини України [2], де йшлося про принципи оборонної достатності й дотримання «позаблокового статусу». Звернемо увагу, що реалізація таких принципів можлива тільки в країнах із міцною економікою та потужними збройними силами, однак ситуація у вітчизняному народному господарстві на той момент характеризувалася руйнуванням фінансової системи, призупиненням інвестиційного процесу, найвищою у світі гіперінфляцією на рівні 10255%. Урахування всіх названих негативних факторів не могло сприяти позитивному прогнозу щодо ефективності наслідків прийняття й декларування у Воєнній доктрині зазначених вище рішень.

У цей самий час Україна відмовилася від ядерної зброї, на виконання положень Концепції оборони і будівництва Збройних Сил України, ухваленої Верховною Радою України 11.09.1991 [3]. Крім того, у 1992 р. було ратифіковано Договір про звичайні збройні сили в Європі [4], яким встановлено для України гранично допустимі межі кількості ЗСУ (4080 танків, 5050 бойових машин, 4040 артилерійських систем, 1090 бойових літаків, 330 бойових гелікоптерів) [5]. Ці норми хоча й мали на меті зменшення кількості всіх складників ЗСУ, проте несуттєво (у межах від 70 до 2 тис. од.).

У 1994 р. Україною підписано так званий Будапештський меморандум [7], відповідно до якого передбачалася добровільна відмова від ядерної зброї в обмін на гарантії безпеки й територіальної цілісності з боку Російської Федерації, Великобританії та США. 02.06.1996 (Президент України Леонід Кучма) Україна, відмовившись від 1944 стратегічних ядерних

боєголовок, 2500 тактичних ядерних боєголовок, більше ніж 1000 крилатих ракет повітряного базування з ядерними зарядами, офіційно втратила ядерний статус, що повністю відповідало положенням Военної доктрини 1993 р. Водночас історичні події 2003 р. (конфлікт щодо острова Тузла) та 2014 р. (анексія Криму) спростовують ефективність Будапештського меморандуму й нівелюють його дієвість у частині виконання всіх умов державами-учасниками. Отже, Україна, уникнувши міжнародної ізоляції (як можливого наслідку відмови від без'ядерного статусу), стикнулася з повною відсутністю в указаному меморандумі юридично зобов'язуючих положень щодо забезпечення недоторканності українських кордонів.

У червні 2004 р. Указом Президента України Віктора Ющенка затверджено нову Военну доктрину [7], основною ідеєю якої визначено вступ до НАТО. Проте вже 01.07.2010 (Президент України – Віктор Янукович) із набранням чинності Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» Україні повернуто позаблоковий статус, а в червні 2012 р. відбулося й повернення до попередньої редакції Военної доктрини [8].

Военна доктрина, затверджена 02.09.2015 Указом Президента України Петра Порошенка [9], передбачає «реформування Збройних Сил України з метою досягнення оперативної і технічної сумісності зі збройними силами держав-членів НАТО». 06.06.2016 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» від 20.05.2016, де окреслено напрями реалізації военної політики України та розвитку оборонних сил країни до кінця 2020 р. У ньому чітко визначено прагнення вступу до НАТО. Отже, орієнтація України на членство в НАТО задекларована у военных доктринах 2004 р. (по 2010 р.) і 2015 р., тобто на момент виникнення збройного конфлікту на Сході України був чинним документ [8], у якому передбачався віртуальний противник без урахування тенденцій розвитку геополітичної ситуації у світі загалом і в Україні зокрема, не визначалася стратегія військової безпеки країни. При цьому потрібно врахувати, що протя-

гом усього періоду незалежності України відбувалося скорочення кількості збройних сил, яке супроводжувалося знищенням військової техніки та вогнепальної зброї, а також продажем «надлишкового майна і земель».

Регулювання кількості української армії мало відбуватись на підставі міжнародних документів (Договору про звичайні збройні сили в Європі [4], Ташкентських домовленостей), згідно з якими Україна могла мати збройні сили в кількості 400–450 тис. осіб, що менше від показника 1991 р. тільки на 300 тис. осіб, проте їх фактичний стан, а також стан озброєння ЗСУ характеризується даними, наведеними в таблиці (таблиця 1).

З даних таблиці видно перманентне зменшення показників у декілька разів по всіх позиціях (від 3,5 р. – по кількості військовослужбовців (на 520 тис. осіб) і артсистем, до 5,4 р. – по літаках і 7,6 р. – по танках (на 5,0 тис. од. замість можливих 2,0 тис. од.)). Катастрофічною кількістю військовослужбовців характеризується 2013 рік – 120 тис. чол., за можливих (згідно з міжнародними договорами) 450 тис. чол., тільки виникнення збройного конфлікту у 2014 р. спричинило зростання кількісного складу Збройних Сил України майже удвічі – до 232 тис. осіб.

Розроблені програми реформування українських Збройних Сил (2002 р. та 2005 р. [18–19]) передбачали повний перехід армії на контрактну основу і створення мобільних збройних сил для вирішення можливих локальних конфліктів. Крім того, у 2007 р. передбачалася реалізація трьох цільових програм переозброєння армії: будівництво нового корвета для флоту [20], оснащення армії оперативно-тактичним ракетним комплексом «Сапсан», постачання новітнього танка «Оплот», які залишились невиконаними через відсутність достатніх обсягів фінансування. Така ситуація спонукає до висновку, по-перше, про безвідповідальне ставлення керівництва держави й депутатського корпусу до оборони держави, по-друге, про прийняття необґрунтованих і фінансово незабезпечених рішень, що загалом суперечить передусім нормам бюджетного права України в частині застосування програмно-цільового

Таблиця 1

Кількісна характеристика Збройних Сил України у 1991, 2001, 2005, 2010, 2013–2015 рр.*

Роки	Танки, шт	ББМ, шт	Артсистеми, шт	Літаки, шт	Гелікоптери, шт	Кораблі, шт	Військовосл., тис. чол.
1991	6011	5791	6500	1100	>400	350	730
2001	3928	4670	3726	874	240	**	400
2005	3058	4290	3437	575	182	**	245
2010	2522	3855	3149	517	147	**	200
2013	723	2426	523	163	80	**	120
2014	683	1965	379	160	72	10+35	232
2015	788	1300	1850	202	133	**	204
1991/2015, рази	7,6	4,5	3,5	5,4	3,0	x	3,6

* Джерело: складено за [5; 10–17]

** Офіційні дані не знайдено.

методу в бюджетному процесі, передбаченому Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування Програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 № 538-р.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої 06.05.2015, і Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України від 04.03.2016, щорічне бюджетне фінансування сектору безпеки й оборони має становити не менше ніж 5% від валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Зауважимо, що фінансування видатків на оборону залежить від прийнятої Военної доктрини, про яку йшлося на початку статті.

Ще одним важливим документом, який безпосередньо впливає на діяльність Збройних Сил України, є щорічні Закони України «Про Державний бюджет України». Так, згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», обсяг видатків на безпеку і оборону становить 129,3 млрд грн [21], проте під обороною розуміється армія, а під національною безпекою – спецслужби і правоохоронні органи. У цьому зв'язку безпосередньо армія через Міністерство оборони України отримує тільки 64,0 млрд грн (т. зв. прямих видатків) (таблиця 2). Решта – 65,3 млрд грн (приховані видатки) – спрямовуються на фінансування Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України й Державної служби України з надзвичайних ситуацій для забезпечення реалізації заходів щодо підвищення обороноздатності й безпеки держави, покращення їх матеріально-технічного стану, будівництва (придбання) житла для військовослужбовців, які перебувають у їх підпорядкуванні, тощо.

Так само у 2016 р. на потреби національної безпеки й оборони було виділено рекордну суму – понад 110 млрд грн (5% ВВП) [21], однак на фінансування армії спрямовано тільки 2,4% ВВП (51,1 млрд грн).

З даних, наведених у таблиці, видно, що обсяги фінансування Міністерства оборони України в національній валюті щороку збільшувалися (в 1,3 р., 1,8 р.), проте в перерахунку

в долари США найбільші обсяги фінансування спостерігалися у 2014–2015 рр. (більше ніж 3,0 млрд дол. США – 2,6–3,4% ВВП), тоді як у 2017–2018 рр. ця сума становить тільки близько 2,5 млрд дол. США, що в умовах військового конфлікту, який триває, важко пояснити з позиції дотримання одного з принципів бюджетної системи України, передбаченого п. 6 ст. 7 Бюджетного кодексу України [22], – ефективності й результативності, особливо з огляду на структуру видатків, про яку піде мова далі.

Такий показник, як витрати на оборону, береться до уваги під час підрахунку рейтингу найсильніших військових держав світу, який щорічно складається організацією Global Firepower, що оцінює військовий потенціал більше ніж 100 країн світу, ураховуючи, крім названого, ще 50 факторів, серед яких – потужність військово-повітряних і морських сил, кількість морських портів і діючих аеропортів, протяжність дорожніх шляхів, людські ресурси тощо.

Відповідно до такого рейтингу, у 2016 р. Україна зайняла 30-у позицію (після Греції та Швеції) [23]. Незмінними лідерами в рейтингу (1–3 позиції) протягом декількох років поспіль залишаються США (як країна-власник найбільшого оборонного бюджету (581,5 млрд дол. США у 2016 р. і 611,1 млрд дол. США у 2017 р.), найбільшої кількості авіаносців (19 од.) і найбільшого авіафлоту (13444 од.)), Російська Федерація (за кількістю танків (15398 од.), при цьому оборонний бюджет цієї країни у 2017 р. становить 70,0 млрд дол. США), Китай (за кількістю армії, яка налічує 750 тис. осіб, а обсяги бюджету – 215,1 млрд дол. США) [23, 24].

Водночас, якщо в Російській Федерації 55% оборонного бюджету у 2016 р. використано на фінансування державної програми озброєння (оснащення армії новими зразками військової техніки), то в Україні 75% спрямовується на утримання армії, а тільки 25% – на модернізацію й закупівлю нових систем озброєння. У 2017 р. на розвиток озброєнь і військової техніки ЗСУ передбачено близько 6,5 млрд грн (10% від обсягу оборонного бюджету), за міжнародної норми: 40% бюджету – на утримання

Таблиця 2
Обсяги фінансування Міністерства оборони України у 2005, 2010, 2013–2018 рр.*

Роки	Обсяг фінанс., млрд грн	Зростання до поп. року, р.	Курс дол. США, грн	Обсяг фінанс. в дол. США, млрд дол. США	Зростання до поп. року, р.	Обсяг ВВП, млрд дол. США	% до ВВП
2005	5,9	-	-	1,1	-	86,1	1,3
2010	10,5	1,8	7,97	1,3	1,2	136,4	0,9
2013	18,8	1,8	7,993	2,4	1,8	183,3	1,3
2014	26,9	1,4	7,993	3,4	1,4	131,8	2,6
2015	49,3	1,8	15,769	3,1	0,9	90,6	3,4
2016	51,1	1,1	23,488	2,2	0,7	93,3	2,4
2017	64,0	1,3	25,638	2,5	1,1	-	-
2018	81,7	1,3	31,0	2,6	1,1	-	-

* Складено автором за даними додатку 3 до проекту та Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідні роки [21].

армії, 30% – на бойову підготовку і 30% – на закупівлю нового озброєння [24]. Виділених грошових ресурсів може вистачити тільки на ремонт і модернізацію старих зразків ще радянської військової техніки, а не на розроблення новітньої військової техніки та озброєння й введення їх в експлуатацію.

Такий фактичний стан фінансування видатків на оборону загалом і на ЗСУ зокрема свідчить не тільки про недостатні обсяги коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на окреслені цілі, а й на наявність серйозних диспропорцій у їх структурі: фактично оборонний бюджет України не можна визначити як бюджет розвитку, який спроможний забезпечити надійну обороноздатність держави.

Висновки

Отже, протягом усієї історії України як незалежної держави ухвалювалися законодавчі й нормативно-правові акти, спрямовані на постійне скорочення матеріальних, людських, фінансових ресурсів, які повинні забезпечувати оборону держави, у т. ч. через діяльність Збройних Сил України. Практичний досвід реалізації таких актів підтвердив їх неефективність. Це, у свою чергу, стало однією з причин неготовності України до захисту своїх кордонів і територіальної цілісності й суттєвих втрат під час проведення АТО.

Сьогодні в Україні існує гостра потреба в оптимізації на законодавчому рівні процедур реалізації проектів державно-приватного партнерства, спрямованих на вдосконалення механізму фінансування виробництва продукції військового призначення, що дасть змогу вирівняти диспропорції, наявні у фінансуванні видатків на оборону в Україні. Незважаючи на чинність Порядку постачання озброєння, військової і спеціальної техніки під час особливого періоду, введення надзвичайного стану та у період проведення антитерористичної операції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 № 345, натеper залишається тривалою й занадто забюрократизованою процедура прийняття військової техніки на озброєння, яку доцільно значно спростити, варто конкретизувати оптимальні терміни щодо кожної з передбачених цим порядком дій. Актуальними є й підходи до зваженого вибору саме прогресивних та ефективних зразків озброєння й техніки для закупівель, пропорційного фінансування здійснюваних видатків протягом року, підвищення рівня підготовки кадрів для ЗСУ. Ці заходи вимагають об'єднання зусиль не тільки представників військових структур, а і юристів та економістів з метою аналізу й прогнозу всіх можливих ризиків і наслідків від введення в дію кожного із законодавчих чи нормативно-правових актів.

Список використаних джерел:

1. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.

2. Воєнна доктрина України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 19.10.1993 № 3529-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3529-12>.

3. Концепція оборони і будівництва Збройних Сил України, ухвалена Постановою Верховної Ради України 11.09.1991 № 1659-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1659-12>.

4. Договір про звичайні збройні сили в Європі, ратифікований Постановою Верховної Ради України від 01.07.1992 № 2526-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_314.

5. Як танула українська зброя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Society/112060>.

6. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_158.

7. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 15.06.2004 № 648 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/648/2004>.

8. Про рішення Ради національної безпеки від 08.06.2012 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини» : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/390/2012/paran12#n12>.

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24.09.2015 р. № 555/2015 : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

10. Стан озброєння української армії 1991–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slovovidlo.ua/2016/12/06/infografika/bezpeka/den-zsu-kilkist-texniki-shho-stoyit-na-ozbroyenni-ukrayinskoyi-armiyi>.

11. Чисельність Збройних Сил України у 1993–2015 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrmilitary.com/2015/03/1993-2015.html>.

12. Про чисельність ЗС України на 2000–2004 роки : Закон України від 07.12.2000 № 2128-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2128-14>.

13. Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік : Закон України від 17.03.2005 № 2489-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2489-15>.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 жовтня 2009 року «Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 вересня 2008 року «Про невідкладні завдання щодо підвищення обороноздатності України» (на 2009–2011 роки) : Указ Президента України № 885/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-12>.

15. Про чисельність ЗС України на 2013 рік : Проект Закону України від 21.11.2013 № 3656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49126.

16. Про чисельність ЗС України на 2014 рік : Проект Закону України від 21.11.2013 № 3657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49127.

17. Про чисельність Збройних Сил України : Закон України від 06.03.2015 № 235-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/235-19>.

18. Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 № 348/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348/2002/>.

19. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/670/2004>.

20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2007 року «Про пропо-

зиції щодо фінансового забезпечення виконання заходів у сфері національної безпеки і оборони для врахування у проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7912007-6321>.

21. Про Державний бюджет України : Закони України на відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/.

22. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

23. Україна за роки війни стала сильнішою? Рейтинг каже, що навпаки... [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2116606-ukraina-za-roki-vijni-stala-silnisou-rejting-kaze-so-navpaki.html>.

24. Навіщо Росія нарощує військові витрати і що це означає для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slovoidilo.ua/2017/04/27/kolonka/denys-popovych/bezpeka/navishho-rosiya-zbilshuye-vijskovi-vytraty-ce-oznachaye-ukrayinu>.

Статья посвящена анализу отдельных законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность Вооруженных Сил Украины, начиная с 1991 года, последствий их действия, сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования предмета исследования.

Ключевые слова: Военная доктрина, организация и деятельность Вооруженных Сил Украины, численность Вооруженных Сил Украины, Закон Украины «О Государственном бюджете Украины», бюджетные расходы на оборону, финансирование Вооруженных Сил Украины.

The article is devoted to the analysis of separate legislative and normative acts, which regulated the organization and activities of the Armed Forces of Ukraine, starting from 1991, as well as outline the consequences of their actions, formulated conclusions and proposals aimed at improving the legal regulation of the subject of research.

Key words: Military doctrine, organization and activity of the Armed Forces of Ukraine, number of Armed Forces of Ukraine, Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine”, budget expenditures on defense, financing of the Armed Forces of Ukraine.