

**Реалізація положень Стратегії національної безпеки  
щодо реформування сил оборони**  
*Аналітична записка*

Стратегія національної безпеки України (далі – Стратегія), затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. №287/2015, визначає актуальні загрози національній безпеці та основні напрями державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів держави<sup>1</sup>. Оновлення Стратегії відбувалося в умовах порушення територіальної цілісності та російської воєнної агресії на сході України, що обумовило злободенність завдання підвищення обороноздатності держави та визнання його ключовим пріоритетом політики національної безпеки.

Настанови Стратегії щодо забезпечення воєнної безпеки держави отримали розвиток у Воєнній доктрині України (ВД)<sup>2</sup>, у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони (Концепція СБО)<sup>3</sup> та у Стратегічному оборонному бюлетені (СОБ)<sup>4</sup>. Затвердження цих документів створило нормативну основу підвищення обороноздатності держави, що стало важливим здобутком у цій сфері.

Стратегія до основних завдань на цьому напрямі відносить *«реформування сил оборони з орієнтацією на створення високоефективних боєздатних підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, забезпечення пріоритету їх якісних, а не кількісних характеристик»*.

ВД розвиває це положення, визначаючи реформування сил оборони ключовим фактором зміцнення воєнної безпеки держави, а підвищення їх спроможностей – одним з основних завдань її воєнної політики, Концепція СБО – визначає засади й основні завдання розвитку сектору, зокрема напрями реформування його складових, являє собою основу для розроблення програмних документів щодо їх розвитку, а СОБ – визначає основні напрями реалізації воєнної політики України та реформування сил оборони до кінця 2020 року.

---

<sup>1</sup> Указ Президента України «[Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України"](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015)» від 26.05.2015 № 287/2015.  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

<sup>2</sup> Указ Президента «[Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України"](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8#n8)» від 24.09.2015 № 555/2015.  
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8#n8>

<sup>3</sup> Указ Президента «[Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони»](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016)» від 14.03.2016 № 92/2016. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

<sup>4</sup> Указ Президента «[Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень"](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/240/2016/paran251#n251)» від 06.06.2016 № 240/2016.  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/240/2016/paran251#n251>

Метою оборонної реформи в Україні СОБ визначає «набуття та підтримання силами оборони необхідного рівня бойової готовності і здатності до виконання завдань оборони держави», що забезпечуватиметься через досягнення п'яти стратегічних цілей. Для кожної з них передбачені відповідні оперативні цілі та завдання з встановленням результативних (індикативних) показників, термінів та відповідальних виконавців. Такий підхід представлений у вигляді Матриці досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи (Додаток №1 до СОБ). Для переважної більшості завдань виконавцем є МО, а термін виконання – до кінця 2020 р. Всі стратегічні цілі СОБ підпорядковані встановленій меті, а третя з них є ключовою для виконання згаданого завдання Стратегії, оскільки передбачає набуття *«оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей сил оборони, необхідних для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки»*. Проте оцінка імплементації цієї цілі на кінець 2016 року шляхом аналізу реалізації завдань Матриці цілей не забезпечується достатньою кількістю результативних показників з таким терміном виконання (лише шість з 25).

За визначенням ВД, до сил оборони належать: «Збройні Сили України (ЗСУ), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку), Державна спеціальна служба транспорту (ДССТ), інші утворені відповідно до законів України військові формування (ВФ), а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави». Окремо цей документ визначає роль складових СБО у забезпеченні воєнної безпеки (покладаючи головну роль на ЗСУ). Додаток до Концепції СБО припускає інший склад сил оборони (зі складових, що залучаються до «оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості»), а Матриця СОБ – третій (з відповідальних виконавців завдань реформування сил оборони).

Тобто основні документи оборонного планування не містять чіткого й узгодженого переліку складових сил оборони.

Оскільки Стратегія визначає реформування ЗСУ як окремий пріоритет, передбачаючи для нього 13 масштабних настанов, то його реалізацію доцільно аналізувати як окреме завдання. Сьогодні розбудова армії перейшла в активну фазу й висвітлюється достатньо широко, тоді як трансформаційні процеси інших складових сил оборони залишаються поза увагою фахівців. У зв'язку з цим в записці розглядається реформування складових сил оборони за винятком ЗСУ. При цьому прийнято їх склад, передбачений Матрицею Стратегічного оборонного бюлетеня.

*Національна гвардія України (НГУ)*, створена (відроджена) у березні 2014 р. як військове формування з правоохоронними функціями, є потужним компонентом сил оборони. Стратегія нацбезпеки передбачає спрямування розвитку НГУ «на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні і обороні державного кордону України, а також підтримки операцій ЗСУ в кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період». Концепція СБО основною метою такого розвитку визначає створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими СБО виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації. ВД покладає на НГУ участь у територіальній обороні, захисті державного кордону та боротьбі з тероризмом, а також з не передбаченими законом воєнізованими або збройними формуваннями; охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в зоні конфлікту; охорону та оборону важливих державних об'єктів.

Серед шляхів розвитку НГУ, визначених Концепцією розвитку СБО, – завершення формування правових засад її діяльності; розгортання військових частин оперативного призначення та загонів спеціального призначення; їх оснащення новітніми та модернізованими зразками ОВТ; оптимізація чисельності особового складу; реформування системи бойової та спеціальної підготовки, розгортання та обладнання центрів підготовки підрозділів частин оперативного призначення тощо.

Удосконалення правових засад діяльності НГУ забезпечене внесенням змін у профільний закон<sup>5</sup>, яким, зокрема, розширене коло основних функцій НГУ, уточнено її склад, організаційну структуру і чисельність, визначено порядок регулювання реалізації функції з охорони ядерних установок та ядерних матеріалів, визначені суб'єкти, з якими взаємодіє НГУ, повноваження МО щодо НГУ тощо. Зокрема, в законі знайшли відображення наведені вище положення щодо участі у виконанні завдань територіальної оборони та оборони важливих державних об'єктів, встановлена норма щодо загальної чисельності НГУ, яка не має перевищувати 60 тис. осіб, у разі необхідності може бути збільшена відповідним законом, а в особливий період збільшується за рахунок мобілізації.

---

<sup>5</sup> Закон України «[Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/920-19)» від 24.12.2015 № 920-VIII.  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/920-19>

Завдання оптимізації у першому півріччі 2016 р. чисельності всіх складових СБО поставлене РНБО у рішенні від 11 листопада 2015 р., затвердженому Президентом<sup>6</sup>.

Це рішення також передбачає завдання поетапного комплектування бойових військових частин ЗСУ і НГУ, передусім тих, що визначають їх боєздатність, контрактниками. Серед цільових показників Плану пріоритетних дій уряду на 2016 р. – збільшення кількості контрактників на 4 тис. осіб<sup>7</sup>. На кінець року уряд звітував про його досягнення (4340 осіб) та оприлюднив загальну чисельність НГУ, яка становить 49923 особи, з яких 37041 – військовослужбовці, та показник укомплектованості особовим складом – 74%<sup>8</sup>. Подальше збільшення чисельності НГУ пов'язується з необхідністю удосконалення її організаційно-штатної структури. Наразі триває набір військовослужбовців за контрактом до окремої бригади швидкого реагування (м. Гостомель), яка створена за стандартами НАТО і характеризується високоякісним відбором бійців та технічним оснащенням. На військовослужбовців НГУ поширюється дія Положення про проходження громадянами України військової служби у ЗСУ. Проходження служби у військовому резерві НГУ регламентується окремим положенням.

Підвищенню ефективності виконання НГУ завдань забезпечення нацбезпеки і оборони, визначених в основних документах стратегічного планування, уряд присвятив окремий підрозділ згаданого плану дій. В ньому зазначається, що потреби НГУ в ОВТ вже враховані у Державній цільовій програмі розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року, а серед заходів пріоритетних дій – визначення кількісних показників розвитку НГУ та оцінка необхідного для їх досягнення фінансового забезпечення у відповідній державній програмі (до 2020 р.). Про розробку проекту Концепції державної цільової програми розвитку НГУ до 2024 р. у своїх звітах за I півріччя та 9 місяців 2016 р. повідомляла Національна рада реформ, хоча він дотепер не доступний для ознайомлення.

На початку поточного року затверджено Концепцію розвитку НГУ на період до 2020 року<sup>9</sup>. Необхідність цього документа обумовлена обмеженою спроможністю

---

<sup>6</sup> Указ президента «[Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2015 року "Про пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674/2015)» від 01.12.2015 № 674/2015.  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674/2015>

<sup>7</sup> Розпорядження КМУ «[Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80/paran6#n9)» від 27.05.2016 № 418-р.  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80/paran6#n9>

<sup>8</sup>  
<sup>9</sup> Розпорядження КМУ «[Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80)» від 01.02.2017 № 100-р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80>

НГУ до виконання поставлених завдань. За інформацією КМУ, станом на березень 2016 р. НГУ укомплектована особовим складом на 84%; озброєнням – на 90%; військовою технікою: автомобільною – на 96%, бронетанковою – на 50%, авіаційною – на 65%<sup>10</sup>. Пріоритетними напрямками розв’язання проблем визначено: оснащення військових частин та підрозділів НГУ; розвиток і удосконалення систем управління, бойової та спеціальної підготовки, логістики, кадрового відбору, медичного забезпечення, реабілітації та психологічної підтримки особового складу; відновлення інфраструктури НГУ та військових містечок, розгортання автономних військових баз; удосконалення правових засад функціонування НГУ.

Ухвалення Концепції розвитку НГУ має пришвидшити прийняття Державної програми розвитку цього військового формування, яка забезпечить необхідну якість його розбудови за рахунок чіткого визначення її завдань і заходів, термінів їх виконання, відповідальних виконавців та обсягів їх державного фінансування.

Україна на початку збройного конфлікту мала *Державну прикордонну службу (ДПС)*, утворену в результаті реформування Прикордонних військ, яке спрямовувалося на їх демілітаризацію та послаблення силової складової, відмову від обов’язку охорони та оборони кордону на користь функції контролю його перетину<sup>11</sup>.

Стратегія нацбезпеки передбачає, що *«розвиток ДПС як військового формування має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом... удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів»*. ВД конкретизує цю настанову, покладаючи на ДПС, зокрема, участь у припиненні збройного конфлікту на кордоні та боротьбі з тероризмом. Концепція СБО серед напрямів першого етапу розвитку ДПС визначає формування прикордонних підрозділів швидкого реагування; удосконалення механізму залучення до посилення охорони державного кордону та до припинення збройних та інших провокацій на кордоні; підвищення спроможності виконувати завдання захисту кордону.

Проте Національна рада реформ та міждисциплінарна команда корпорації RAND за результатами річних досліджень реформування СБО рекомендують зберегти ДПС у вигляді невійськового правоохоронного органу, «який дістає підтримку від

<sup>10</sup> Розпорядження КМУ від 27 травня 2016 р. № 418-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік». <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>

<sup>11</sup> Червоненко В. Демілітаризація прикордонної служби: наслідки реформ. [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/06/140616\\_border\\_reform\\_vc](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/06/140616_border_reform_vc)

НГУ (а в разі необхідності – від ЗСУ) у випадках або в зонах виникнення серйозних загроз»<sup>12</sup>.

Наприкінці 2015 р. схвалена Стратегія розвитку ДПС<sup>13</sup>, яка ширше визначає основні напрями розбудови служби та розкриває основні шляхи їх реалізації. Документ містить очікувані результати його виконання на близьку (до кінця 2017 року) та середню перспективу (до кінця 2020 року), які представлені у вигляді індикаторів з прогнозованими значеннями. «Підвищення рівня боєздатності органів Держприкордонслужби та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону» є одним з напрямів реалізації Стратегії, а одним з основних завдань – формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування. Для його виконання передбачається: утворення та оснащення їх сучасними зразками ОВТ та спеціальної техніки; нарощування їх бойової і мобільної спроможності; удосконалення порядку дій та підвищення рівня їх боєздатності. Тобто передбачається розвиток силової компоненти цієї служби. Уряд не запланував пов'язані з цим заходи серед пріоритетних дій 2016 та 2017 років, проте «закупівлю та модернізацію військової техніки» та «закупівлю боєприпасів» визначив першими з напрямів спрямування коштів, передбачених у державному бюджеті для Адміністрації ДПС на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави<sup>14</sup>.

Зміни закону «Про Державну прикордонну службу України» не мали реформуючого характеру, а його оновлення в частині включення до функцій ДПС участі у заходах боротьби з тероризмом та збільшення загальної чисельності її військовослужбовців на 300 осіб (загальна чисельність становить 53 тис. осіб, у тому числі 45 тис. військовослужбовців) відбулися ще до прийняття Стратегії<sup>15</sup>. Проте підрозділам забезпечення внутрішньої і власної безпеки служби було надане право на здійснення контррозвідувальної діяльності<sup>16</sup>. У поточному році внесені суттєві зміни до затвердженого у 2009 р. Порядку проходження громадянами України військової служби в

<sup>12</sup> Моніторинг прогресу реформ. 9 місяців 2016 року.

[http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_report\\_9\\_months\\_2016.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf).

<sup>13</sup> Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби» від 23.11.2015 № 1189-р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>

<sup>14</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для Адміністрації Державної прикордонної служби на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави» від 19.10.2016 № 721. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/721-2016-%D0%BF>

<sup>15</sup> Закон України «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом» від 05.06.2014 № 1313-VII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1313-18>; Закон України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України "Про Державну прикордонну службу України» від 09.04.2015 № 306-VIII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/306-19>

<sup>16</sup> Закон «Про внесення змін до Закону України «Про контррозвідувальну діяльність» від 29.03.2016 № 1052-VIII. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-19>



ДПС (понад 80 змін і поправок), що враховують сучасні умови і мають сприяти подальшому розвитку служби. Зокрема у новій редакції викладено розділ щодо проходження військової служби та виконання військового обов'язку в особливий період, змінено норми щодо контрактної служби, присвоєння первинного військового звання тощо<sup>17</sup>.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні є Адміністрація ДПС. Її основні завдання, повноваження та права визначаються у затвердженому постановою КМУ відповідному Положенні<sup>18</sup>, проте залишилося чинним аналогічне положення, затверджене Указом Президента у 2011 р.<sup>19</sup>.

Метою реформування *Служби безпеки України (СБУ)* Стратегія нацбезпеки визначає *«створення динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність»* держави. Серед її настанов – доцільність передачі більшості правоохоронних функцій від СБУ до відповідних органів та зосередження її діяльності на боротьбі зі злочинами проти основ національної безпеки.

Концепція СБО до основних завдань СБУ відносить контрозвідувальний захист суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, органів державної влади, науково-технічного та оборонного потенціалу, оборонно-промислового і транспортного комплексів, національної системи телекомунікацій, об'єктів критичної інфраструктури, що мають стратегічне значення. Документ також передбачає, що реформування здійснюватиметься у напрямі оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації діяльності СБУ, функціональної оптимізації її організаційної структури тощо.

Наразі закон «Про Службу безпеки України» змістовних змін не зазнав. Не стосувалися СБУ і зміни закону «Про контрозвідувальну діяльність».

Нові показники загальної чисельності СБУ, визначені у спеціальному законі, були затверджені у квітні 2015 р. (тобто до прийняття основоположних документів

---

<sup>17</sup> Указ Президента «Про внесення змін до Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» № 219/2017 від 17.08.2017. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/219/2017>

<sup>18</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» від 16.10.2014 № 533. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>

<sup>19</sup> Указ Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» від 06.04.2011 № 399/2011. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399/2011>

оборонного будівництва): загальна чисельність – 27 тис. осіб, в особливий період – 31 тис. осіб, на період дії воєнного стану – згідно з Мобілізаційним планом України<sup>20</sup>.

Проте було значно оновлене Положення про проходження військової служби військовослужбовцями СБУ, яке визначає порядок проходження служби за контрактом, виконання військового обов'язку в запасі, а також особливості військової служби в особливий період<sup>21</sup>. Зміни стосувалися введення контрактної служби для осіб рядового та сержантського і старшинського складу; визначення вимог до кандидатів та проведення стосовно них спеціальної перевірки; відображення служби у військовому резерві СБУ, порядок проходження якої було затверджено Президентом в окремому положенні роком раніше, а також багатьох інших норм.

Стратегія нацбезпеки визначає загальні напрями розвитку розвідувальних органів, а отже і *Служби зовнішньої розвідки (СЗР)*, та мету їх реформування, яка полягає у пріоритетному розвитку відповідних спроможностей держави на основі узгодженого функціонування розвідувальних органів, що здійснюватиметься в межах Національної розвідувальної програми. Ці настанови відображені у Концепції СБО, яка також пов'язує подальший розвиток розвідувальних органів з реалізацією такої програми, а для удосконалення правового забезпечення цієї сфери передбачає розроблення і прийняття закону «Про розвідувальну діяльність».

За нових умов норми закону «Про службу зовнішньої розвідки», прийнятого у 2005 р., були доповнені лише положенням про формування запасу СЗР з військовослужбовців, що проходили в ній службу, а з часу прийняття Стратегії нацбезпеки – не змінювалися.

У березні 2016 р. указом Президента затверджена «Національна розвідувальна програма на 2016-2020 роки», яка передбачає внесення змін до профільного закону про СЗР та закону «Про розвідувальні органи України»<sup>22</sup>. Забезпечення видатків на реалізацію її заходів віднесене до пріоритетів державного фінансування нацбезпеки і оборони у 2017 р.<sup>23</sup>. Її заходи мають передбачати, в тому числі, трансформацію Об'є-

---

<sup>20</sup> Закон «Про внесення зміни до статті 2 Закону України "Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» від 09.04.2015 № 307-VIII. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/307-19>

<sup>21</sup> Указ Президента «Про внесення змін до Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України» від 05.08.2015 № 465/2015. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465/2015>

<sup>22</sup> Моніторинг прогресу реформ. Перше півріччя 2016 року. <http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/reform-report-1h-2016.pdf>

<sup>23</sup> Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2016 року "Про пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» від 16.09.2016 № 404/2016. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0010525-16/paran2#n2> (саме рішення)



даного комітету з питань розвідувальної діяльності при Президенті, створеного на початку 2015 р.<sup>24</sup>, у координаційний орган з питань розвідувальної діяльності та його інституалізацію. Розширення мандату цього комітету відповідає рекомендаціям Національної ради реформ та корпорації RAND, які додатково передбачають зміцнення його організаційних зв'язків та порядку комунікації між постачальниками і користувачами розвідувальної інформації, а також удосконалення програми підготовки і навчання особового складу, системи оплати праці співробітників, кадрових нормативів для відповідного оновлення розвідувальних органів.

Визначена у профільному законі загальна чисельність СЗР становить 4350 осіб, у тому числі до 4010 військовослужбовців, не змінювалася з часу його прийняття у 2005 р.<sup>25</sup>. Не зазнало змін в нових умовах і Положення про проходження військової служби військовослужбовцями СЗР.

Стратегія нацбезпеки пов'язує розвиток *Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС)* з «*підвищенням її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, оснащенням сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацією розміщення її підрозділів, упровадженням системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовкою та просвітою населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій*». ВД покладає на ДСНС роль безпосереднього керівництва діяльністю щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, викликаних у результаті застосування зброї, та захисту населення і територій від наслідків ведення воєнних дій».

За Концепцією СБО, подальший розвиток ДСНС має здійснюватися шляхом реалізації затвердженої законом Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013 – 2017 роки<sup>26</sup>. Проте у цій програмі не відображені нові завдання, що поставили перед службою з початком військових дій на сході України, що обумовлювало доцільність її коригування.

---

<sup>24</sup> Указ Президента «Про вдосконалення системи забезпечення керівництва, координації та контролю за діяльністю розвідувальних органів України» від 30.01.2015 № 42/2015. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/42/2015>

<sup>25</sup> Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 01.12.2005 № 3160-IV. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3160-15>

<sup>26</sup> Закон України «Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки» від 07.06.2012 № 4909-VI. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4909-17/print1477566552216461>

На початку поточного року прийнята Стратегія реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій<sup>27</sup>, яка розвиває настанови Стратегії нацбезпеки та ВД і містить «дорожню карту» цього процесу, розділеного на три етапи (I – 2017 р., II – 2018 р., III – 2019-2020 рр.). Так, актуальний напрям «підвищення спроможності підрозділів ДСНС ... здійснювати гуманітарне розмінування території від вибухонебезпечних предметів» передбачений до реалізації вже на першому етапі, зокрема через імплементацію міжнародних стандартів щодо протимінної діяльності; утворення та оснащення регіональних підрозділів з гуманітарного розмінування у Донецькій та Луганській областях; оснащення підрозділів ДСНС, які виконують піротехнічні роботи, сучасними зразками техніки та спеціального обладнання; підвищення рівня соціального захисту осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту.

У відповідності до Положення про ДСНС, затвердженого постановою КМУ у грудні 2015 р., ця служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується урядом через міністра внутрішніх справ<sup>28</sup>. ДСНС у 2012 р. утворена указом Президента<sup>29</sup>, яким водночас вносилися зміни до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади<sup>30</sup>, де зафіксовано, що діяльність цієї служби з боку КМУ спрямовується і координується через міністра оборони (інформація про таке підпорядкування до цього часу залишається на сайті МО<sup>31</sup>). Ця норма відображена і в Положенні про ДСНС, затвердженому указом Президента у 2013 р.<sup>32</sup>. Всі ці документи сьогодні залишаються чинними, що створює правову колізію, яка обумовлює подвійне підпорядкуванні цієї служби.

Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, затверджене у 2013 р., оновлювалося лише в частині

---

<sup>27</sup> Розпорядження КМУ «[Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80)» від 25.01.2017 № 61-р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>

<sup>28</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#n8>

<sup>29</sup> Указ Президента України «[Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012)» від 24.12.2012 № 726/2012. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

<sup>30</sup> Указ Президента «[Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010)» від 09.12.2010 № 1085/2010. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

<sup>31</sup> <http://www.mil.gov.ua/ministry/struktura-aparatu-ministerstva/derzhavna-sluzhba-ukraini-z-nadzvichajnih-situacij.html>

<sup>32</sup> Указ Президента «[Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013)» від 16.01.2013 № 20/2013. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>

запобігання корупції<sup>33</sup>. Гранична чисельність ДСНС, затверджена Постановою КМУ в квітні 2014 р., становить 5923 особи<sup>34</sup>.

Стратегія нацбезпеки охоплює не всі складові сил оборони, прийняті до розгляду в аналітичній записці. Вона не містить окремих настанов щодо реформування Держспецзв'язку, ДССТ та УДО.

На *Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації* у оборонній сфері ВД покладає забезпечення функціонування урядового зв'язку Верховного Головнокомандувача з посадовими особами ЗСУ, інших ВФ, правоохоронних органів спеціального призначення під час їх перебування у пунктах управління та забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури.

Після прийняття Стратегії нацбезпеки та інших документів оборонного будівництва змістовних змін до закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» не вносилося. Його редакція була оновлена у 2014 р., як і розширення кола її основних завдань забезпеченням «діяльності суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом»<sup>35</sup>.

Визначена спеціальним законом загальна чисельність особового складу Держспецзв'язку була переглянута на початку 2016 р.<sup>36</sup> і сьогодні становить 7500 осіб (у тому числі 6095 військовослужбовців).

Унормування діяльності цієї складової сил оборони у період, що розглядається, відбувалося шляхом прийняття указів Президента, якими затверджено Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Держспецзв'язку<sup>37</sup> та змін до нього<sup>38</sup>, а також внесення КМУ змін до Положення про Адміністрацію цієї служби в частині, що стосуються її Голови<sup>39</sup>. Це Положення, затвержене

---

<sup>33</sup>Постанова КМУ «Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ» від 11.07.2013 № 593. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>

<sup>34</sup> Постанова КМУ «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» від 05.04.2014 № 85. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF/page>

<sup>35</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» № 1194-VII від 09.04.2014. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1194-18>; Закон України «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом» № 1313-VII від 05.06.2014. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1313-18>

<sup>36</sup> Закон України «Про загальну чисельність Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 26.01.2016 № 932-VIII. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/932-19>

<sup>37</sup> Указ Президента України «Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 31.07.2015 № 463/2015. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/463/2015>

<sup>38</sup> Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 21.12.2015 № 715/2015. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/715/2015/paran2#n2>

<sup>39</sup> Постанова КМУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 р. № 465. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF/paran31#n31>

урядом у 2014 р., передбачає, що Головою цієї Адміністрації є Голова Держспецзв'язку, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабміном за поданням Прем'єр-міністра<sup>40</sup>. А за чинним сьогодні Положенням про Адміністрацію Держспецзв'язку, затвердженим Указом Президента у 2011 р., таке призначення і звільнення здійснює Президент<sup>41</sup>.

У Стратегії кібербезпеки України<sup>42</sup> Держспецзв'язок (поряд з МО, СБУ тощо) віднесений до кола організацій і установ, що становлять основу національної системи кібербезпеки. На Держспецзв'язок (та СБУ) покладене одне з основних завдань цієї сфери – взаємодія з МО у забезпеченні кіберзахисту його інформаційної інфраструктури. Серед пріоритетів – розвиток потенціалу сектору безпеки і оборони у сфері кібербезпеки, для забезпечення якого передбачені конкретні заходи.

Після прийняття цієї Стратегії урядом була затверджена Концепція державної цільової програми розвитку систем спеціального зв'язку, забезпечення захисту інформації і протидії технічним розвідкам на 2016-2021 роки<sup>43</sup> та заплановане розроблення Державної програми розвитку систем спеціального зв'язку та захисту інформації (на III кв. 2016 р.), спрямованої на формування нормативної та організаційної основ модернізації відповідних систем тощо, проте наразі інформація про неї відсутня. Затверджуються річні плани її реалізації<sup>44</sup>.

Щодо подальших перетворень у сфері кібербезпеки Національна рада реформ та корпорація RAND рекомендують вивести зі структури Держспецзв'язку Команду реагування на комп'ютерні надзвичайні події України та створити у складі РНБО новий міжвідомчий координаційний орган – Об'єднаний комітет з питань кібербезпеки<sup>45</sup>.

У травні 2018 р. набере чинності Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки»<sup>46</sup>, який унормовує діяльність у цій сфері, зокрема визначає ключові завдання основних суб'єктів національної системи кібербезпеки, серед яких –

<sup>40</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 03.09.2014 № 411. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF/print1484055236536595>

<sup>41</sup> Указ Президента «Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 30.06.2011 № 717/2011. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717/2011/print1481195651786185>

<sup>42</sup> Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» від 15.03.2016 № 96/2016. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/96/2016/paran11#n11>

<sup>43</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 265-р. (Для службового користування).

<sup>44</sup> Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Стратегії кібербезпеки України» від 24.06.2016 № 440-р. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D1%80#n12>; «Про затвердження плану заходів на 2017 рік з реалізації Стратегії кібербезпеки України» від 10.03.2017 № 155-р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/155-2017-%D1%80>

<sup>45</sup> Моніторинг прогресу реформ. 9 місяців 2016 року. [http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_report\\_9\\_months\\_2016.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf).

Держспецзв'язку, СБУ та розвідувальні органи. Координацію і контроль за діяльністю складових СБО, що забезпечують безпеку у цій сфері, закон покладає на Національний координаційний центр кібербезпеки, створений як робочий орган РНБО одночасно з прийняттям Стратегії кібербезпеки.

Метою реформування *Державної спеціальної служби транспорту* є гарантоване виконання завдань з інженерно-транспортного забезпечення ЗСУ та інших ВФ у мирний час та в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також технічного прикриття та відбудови об'єктів їх транспортної інфраструктури. На першому його етапі Концепція СБО передбачає, зокрема, поступовий перехід до комплектування цієї служби контрактниками та створення умов для поетапного переведення її підрозділів на доукомплектування резервістами.

В нових умовах закон «Про Державну спеціальну службу транспорту» змінювався лише в частині речового забезпечення військовослужбовців. Загальна чисельність її особового складу, встановлена в кількості 5 тис. осіб, не змінювалася з моменту створення служби<sup>47</sup>. Положення про проходження громадянами України військової служби у ДССТ<sup>48</sup>, прийняте у 2009 р., зазнавши суттєвих уточнень у 2013 р., в нових умовах не оновлювалося.

Концепція СБО передбачає інтеграцію ДССТ до ЗСУ, що обумовило необхідність розроблення проекту закону про внесення змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» щодо статусу цієї служби, правових основ її діяльності тощо<sup>49</sup>, поданого до ВРУ Президентом. Його прийняття дозволить «оптимізувати складові СБО, підвищити ефективність планування їх застосування та забезпечити раціональне використання бюджетних коштів».

На *Управління державної охорони України (УДО)* у сфері воєнної безпеки держави ВД покладає участь у виконанні завдань територіальної оборони, боротьбі з тероризмом, забезпеченні безпеки посадових осіб та охорони об'єктів. При цьому в законі «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» про територіальну оборону не йдеться.

Концепція СБО серед пріоритетних напрямів розвитку УДО крім охоронних функцій передбачає також «оборону визначених законом об'єктів», проте це наразі

---

<sup>47</sup> Розпорядження КМУ «Про затвердження загальної чисельності особового складу Державної спеціальної служби транспорту та та визначення місць розташування її підрозділів» від 17.06.2004 № 390-р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/390-2004-%D1%80>

<sup>48</sup> Указ Президента «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Державній спеціальній службі транспорту» від 03.02.2009 № 60/2009. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/60/2009>

<sup>49</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» щодо статусу цієї служби №7242 від 7.10.2017). [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62810](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62810)



не має відображення у профільному законі цієї сфери. До них також віднесене переоснащення підрозділів УДО сучасними засобами ОВТ тощо.

Загальна чисельність УДО, визначена спеціальним законом, була зменшена у березні 2014 р. і наразі становить 2694 особи<sup>50</sup>. Положення про проходження військової служби в УДО зазнало несуттєвих змін, що стосувалися присвоєння військового звання при прийомі на службу осіб, звільнених з МВС, Національної поліції, ДСНС, Держспецзв'язку тощо.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що після прийняття Стратегії нацбезпеки, яка передбачає *«комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони України»* (п.4.2) широкого змістовного оновлення профільного законодавства щодо складових сил оборони, пов'язаного з їх реформуванням, ще не відбулося. Внесені зміни здебільшого стосувалися питань забезпечення і соціального захисту військовослужбовців. Виняток – унормування правових засад діяльності НГУ.

Завдання оптимізації чисельності складових СБО, а отже і сил оборони, можна вважати виконаним лише щодо НГУ (зміна чисельності 24.12.2015 р.) і Держспецзв'язку (26.01.2016 р.), незлободенним – для СБУ і ДПС, чисельність яких переглядалася вже в нових умовах (квітень 2015 р.), та для УДО (березень 2014 р.), а невиконаним – щодо СЗР та ДССТ, чисельність яких залишилася незмінною з 2004 р. та 2005 р. відповідно.

Рішення РНБОУ, що поставило це завдання, також визначило пріоритетні напрями фінансування в сфері безпеки і оборони на 2016 р., які знайшли відображення у відповідному Плані пріоритетних дій уряду. Він, зокрема, передбачав заходи розвитку НГУ, ДСНС, Держспецзв'язку (в контексті заходів реалізації Стратегії кібербезпеки та відповідних положень СОБ), а також розроблення та удосконалення державних цільових оборонних програм.

Рішення РНБОУ від 4 березня 2016 року, яким схвалена Концепція СБО<sup>51</sup>, доручило КМУ, СБУ, СЗР, УДО розробити протягом трьох місяців концептуальні і програмні документи розвитку складових сектору безпеки. Підсумовуючи наведене, необхідно зазначити, що на його виконання затверджені Стратегія ДПС, Стратегія кібербезпеки, Стратегія реформування системи ДСНС, Концепція розвитку НГУ на період до 2020 р., Національна розвідувальна програма на 2016-2020 роки, Концепція

<sup>50</sup> Закон України «Про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України» від 17.11.2005 № 3106-IV. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3106-15>

<sup>51</sup> Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони» від 14.03.2016 № 92/2016. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>



державної цільової програми розвитку систем спеціального зв'язку, забезпечення захисту інформації і протидії технічним розвідкам на 2016-2021 роки; розроблено проєкт Концепції державної програми розвитку НГУ до 2024 р. (останній не оприлюднений, інформація надана Національною радою реформ). Проте цей перелік не містить державних програм розвитку більшості складових сил оборони. Тобто реформування останніх відбувається без чітких орієнтирів.

Концепція СБО передбачає технічне оснащення частин і підрозділів НГУ та органів ДПС сучасними зразками ОВТ вже до кінця 2017 р. та визначає, що забезпечення ОВТ складових сектору (сил оборони), має здійснюватися відповідно до державних програм їх розвитку. Тобто затвердження таких програм сьогодні є нагальною необхідністю.

### **Висновки**

1. Одним з головних здобутків у напрямі реалізації основних положень Стратегії нацбезпеки, пов'язаних із забезпеченням воєнної безпеки, є затвердження Воєнної доктрини, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони та Стратегічного оборонного бюлетеня.

Розвиток настанов Стратегії нацбезпеки щодо реформування сил оборони у згаданих документах оборонного планування не забезпечив чіткого й узгодженого визначення їх складу.

2. Передбачене Стратегією нацбезпеки комплексне удосконалення законодавства у сфері забезпечення безпеки і оборони на сьогодні реалізоване локально й частково. В контексті реформування сил оборони додатково унормовані лише питання забезпечення і соціального захисту військовослужбовців та правові засади діяльності Національної гвардії.

Необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення підтверджена одночасною чинністю двох Положень про Адміністрацію державної прикордонної служби, Про Державну службу з надзвичайних ситуацій, Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

3. На виконання завдання з розроблення концептуальних та програмних документів розвитку складових сектору безпеки і оборони затверджені: Стратегія Державної прикордонної служби, Стратегія кібербезпеки, Стратегія реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 р., Національна розвідувальна програма на 2016-2020 роки,

Концепція державної цільової програми розвитку систем спеціального зв'язку, забезпечення захисту інформації і протидії технічним розвідкам на 2016-2021 роки.

Розвиток Служби зовнішньої розвідки здійснюються в межах Національної розвідувальної програми, передбаченої Стратегією нацбезпеки, Державної служби з надзвичайних ситуацій – за програмою на 2013-2017 рр. Реформування інших складових сил оборони відбувається за відсутності державних програм, а отже й чітких орієнтирів.

4. Завдання оптимізації чисельності складових сил оборони можна вважати виконаним лише щодо Національної гвардії та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

### **Рекомендації**

1. Забезпечити узгодження складу сил оборони у ключових документах оборонного планування (Воєнна доктрина, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони, Стратегічний оборонний бюлетень).

2. Прискорити системне розроблення і затвердження програмних документів розвитку складових сил оборони, спрямованих «на забезпечення комплексних системних змін в їх організації і функціонуванні», враховуючи настанову Стратегії нацбезпеки щодо пріоритету якісних характеристик над кількісними.

3. Усунути правову колізію, пов'язану з наявністю в правовому полі двох чинних Положень про Адміністрацію державної прикордонної служби, Про Державну службу з надзвичайних ситуацій, Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, що обумовлює подвійне підпорядкування цих складових сил оборони.

4. У законі «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» до завдань Управління державної охорони віднести участь у територіальній обороні, передбачену Воєнною доктриною, та «оборону визначених законом об'єктів», передбачену Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони.

Аналітична записка виконана А.І. Шевцовим та О.І. Куплевацькою.