

УДК 342.5+328.181(477)

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-2\(74\)-18](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-2(74)-18)

Олег ЯЦИНО

аспірант кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», olegvalentinovicacino@gmail.com

ORCID: 0009-0004-0017-7508

Вадим ЛЯХ

аспірант кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», ljah@ukr.net

ORCID: 0009-0005-5751-3215

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ У ПЕРІОД З 1991 ПО 2014 РОКИ

Анотація. У публікації автор на основі літератури та законодавчих документів розкриває специфіку ситуації, яка склалася у військовій сфері після проголошення незалежності України у період з 1991 по 2014 рр. Проаналізовано ключові етапи становлення та розвитку Збройних Сил України, зокрема, перехід від радянської моделі до спроби створення національних збройних сил. Розглянуто питання зміни військової структури, технічного оснащення, кадрової політики та викликів, що постали перед Україною в умовах політичних та економічних змін. Зазначено, що крім ядерного роззброєння (Будапештський меморандум), Україна також проводила звичайне роззброєння і скорочення особового складу військ. За перші двадцять років незалежності країна ліквідувала значну кількість звичайних озброєнь, від стратегічних бомбардувальників до старих боєприпасів та мін. Одночасно відбувалося скорочення чисельності Збройних Сил – все це тривало до початку російсько-української війни 2014 р. У часи президентства Януковича систематично руйнувались органи військового управління, бойові підрозділи Збройних Сил, а зі стратегічних документів зникла росія як імовірний противник. Економічна криза в Україні в 90-х роках значно відобразилося на Збройних силах. Однією з найгостріших проблем у процесі становлення Збройних Сил України стала проблема Чорноморського флоту. **Мета публікації** – охарактеризувати державне управління у військовій сфері у період незалежності України (1991–2014).

Ключові слова: публічне управління, безпека, національна безпека, державна безпека, публічна політика, механізми публічного управління, сили безпеки, військова політика, руйнування і скорочення армії, Будапештський меморандум, безпека та оборона, Чорноморський флот.

Oleh Yatsyno, Vadym Liakh. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MILITARY SPHERE OF UKRAINE DURING THE 1991–2014 PERIOD

Abstract. In the publication, the author, on the basis of literature and legislative documents, reveals the specifics of the situation that developed in the military sphere after the declaration of independence of Ukraine in the period from 1991 to 2014. The key stages of the formation and development of the Armed Forces of Ukraine are analyzed, in particular, the transition from the Soviet model to the attempt to create national armed forces. The issue of changing the military structure, technical equipment, personnel policy and challenges faced by Ukraine in the conditions of political and economic changes were considered. It was noted that in addition to nuclear disarmament (Budapest Memorandum), Ukraine also carried out conventional disarmament and reduction of the personnel of the troops. During the first twenty years of independence, the country eliminated a significant amount of conventional weapons, from strategic bombers to old ammunition and mines. At the same time, there was a reduction in the number of the Armed Forces – all this continued until the start of the Russian-Ukrainian war in 2014. During the presidency of Yanukovich, military management bodies and combat units of the Armed Forces were systematically destroyed, and Russia disappeared from strategic documents as a potential enemy. The economic crisis in Ukraine in the 1990s had a significant impact on the Armed Forces. One of the most acute problems in the process of formation of the Armed Forces of Ukraine was the problem of the Black Sea Fleet. The purpose of the publication is to characterize the state administration in the military sphere during the period of independence of Ukraine (1991–2014).

Key words: public administration, security, national security, state security, public policy, mechanisms of public administration, security forces, military policy, destruction and reduction of the army, Budapest Memorandum, security and defense, Black Sea Fleet.

Постановка проблеми. З моменту здобуття незалежності в 1991 році Україна пройшла через значні політичні, економічні та соціальні зміни, що безпосередньо вплинуло на військову сферу. Вивчення цих трансформацій допомагає зрозуміти еволюцію держав-

ного управління і його вплив на національну безпеку. Україна знаходиться в стратегічно важливому геополітичному положенні, що робить її військову політику ключовим елементом у системі національної безпеки та міжнародних відносин. Дослідження цього

аспекту є важливим для формування адекватної зовнішньої та внутрішньої політики, щоб перемогти агресора у російсько-українській війні. Увага публічного управління до розвитку військової сфери має бути належною, бо лише боєздатна армія може захистити суверенітет держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Є низка праць, які розкривають проблеми військової сфери та формування Збройних Сил. В. Лазоркін у праці «Збройні сили України: 1991–2011» подає історію формування військова та окремі управлінські аспекти [9]. Так, дослідниця Ю. Турченко подає характерні ознаки першого етапу розбудови армії України, зокрема, формування правової основи діяльності Збройних Сил, реорганізація їх структур, створення необхідних систем управління [12]. Історик Б. Якимович розкриває формування військово-морських сил України [16]. Окремі дослідження містять вузько профільну інформацію з проблеми нашого дослідження, так дисертація Фролова С. «Створення та розвиток частин спеціального призначення розвідки чорноморського флоту (1953–1992 рр.)» висвітлює розкрито процес та узагальнено досвід створення та розвитку частин спеціального призначення розвідки Чорноморського флоту (1953–1992 рр.) [14] інші праці автора теж присвячені зазначеній проблематиці [15]. Однак, вченими управлінському аспекту військовою сферою у період незалежності України приділялась незначна увага.

Мета статті – охарактеризувати державне управління у військовій сфері у період незалежності України (1991–2014).

Виклад основного матеріалу. 24 серпня 1991 року, в день проголошення незалежності України, Верховна Рада прийняла постанову «Про військові формування в Україні». Цією постановою було створено Міністерство оборони України [10]. Після проголошення Акта незалежності України почалося насамперед, створення відповідної законодавчої бази для формування Збройних Сил держави. У серпні 1991 р. було підписано Ташкентську угоду, згідно з якою з 1 січня 1992 р. держава Україна підпорядковувала собі дислоковані на її території військові частини і з'єднання. Як вважає історик Я. Грицак, згадана постанова була важливим документом, адже це давало право Верховній Раді підпорядкувати всі війська, які були на українській території [5, с. 558].

Наступним законодавчим кроком у військовій сфері стало затвердження парламентом Концепції оборони і будівництва Збройних Сил України (11 жовтня 1991 р.), а також прийняття рішення про створення Ради обо-

рони України, затвердивши її Положення та відповідний штат посадових осіб. Варто зазначити, що ці кроки стали основоположними у формуванні національної системи оборони та розвитку Збройних Сил України. Вони заклали базу для подальшої структурної організації та модернізації армії, що дозволило Україні поступово утвердити свій військовий суверенітет. Хоча, судячи з досвіду, Україна розпочала базувати свою нову армію на колишньому радянському спадку.

Вже 19 жовтня 1993 р. парламент ухвалив Воєнну доктрину, згідно з якою Україна не розглядає жодну державу світу як потенційного противника. Відповідно, відпала потреба мати на своїй території велику кількість військовослужбовців, як це було в УРСР до 1991 р. Враховуючи міжнародне визнання України та розширення дипломатичних відносин з іншими країнами, ухвалення такої Доктрини було виправданим кроком, оскільки свідчило про прагнення до мирного співіснування з усіма державами світу. З іншого боку, така позиція сприяла денуклеаризації України, особливо під впливом США та росії. Хоча більшість військових формувань без проблем перейшли на бік України, найскладнішим питанням залишалось збереження та розподіл Чорноморського флоту СРСР [3].

З початку 1992 р. всі військові, що перебували на українській території, мали можливість продовжити службу за умови складання присяги на вірність народу України. Відтоді військовослужбовці різних родів військ по всій Україні почали виконувати свої обов'язки згідно з завданнями українського командування. Одним з перших завдань незалежної України стало забезпечення контролю над державним кордоном. Для цього було створено Прикордонні війська України, які спочатку формували на базі Західного прикордонного округу Радянського Союзу. Військовослужбовці мали скласти присягу, як і інші роди військ. Так, 12 січня 1992 р. прикордонники присягнули на вірність народу України і почали контролювати державний кордон по всьому периметру, загальною довжиною понад 7 тисяч кілометрів. Такий підхід керівників був важливим рішенням для формування війська й охорони кодонів.

Вагомим досягненням державного управління вважаємо те, що у період з 1991 по 1994 роки Україна повернула на свою територію військовослужбовців, які служили за її межами, а ті, хто бажав виїхати з країни, мали таку можливість. Восени 1991 р. в Україні дислокувалося понад 800 тисяч військовослужбовців. Ці сили включали Чорно-

морський флот та десять армій: три загально-військові, чотири повітряні, дві танкові і одну ракетну [2, с. 6].

Нові зміни відбулися у 1998 році, коли в Україні була впроваджена нова система військово-адміністративного поділу території. Замість військових округів було створено оперативні командування – оперативно-стратегічні об'єднання, призначені для виконання оперативних, мобілізаційних завдань і завдань територіальної оборони як у мирний, так і у воєнний час у визначених межах. Вони також відповідали за технічне, тилове, медичне та інші види забезпечення військ (сил), розташованих на їхніх територіях, незалежно від відомчої підпорядкованості. На початку 1999 року було здійснено перехід на нову систему тилового забезпечення за територіальним принципом. Це дозволило уніфікувати та скоротити кількість тилових структур, інтегрувати ресурси, сили та засоби тилу, а також забезпечити їх комплексне та ефективне використання в інтересах усіх структур Збройних Сил України [7]. Таким був задум для формування армії, знову ж таки у Законі України «Про Збройні Сили України» чітко визначено, що «Збройні Сили України – це військово формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості» [6]. У цьому контексті органи державної влади та органи військового управління мають певні повноваження та функції у сфері оборони України під час воєнного стану. Вони займаються протидією збройній агресії та підготовкою населення і території країни до оборони. Кабінет Міністрів України, як колегіальний вищий орган виконавчої влади: визначає необхідні обсяги оборонних витрат і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету в частині фінансування оборонних заходів;

Публічне управління організує розробку і реалізацію державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, а також програм розвитку озброєння і військової техніки; проводить передбачені законодавством заходи в сфері оборонних закупівель для Збройних Сил та інших військових формувань, а також заходи з мобілізаційної підготовки, територіальної оборони, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів та інших ресурсів для забезпечення оборонних потреб держави [8, с. 8].

Міністерство оборони України, як головний орган у системі центральних органів

виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері оборони бере участь у розробці та реалізації державної політики з питань оборони та військового будівництва, підготовці законопроектів та інших нормативних актів у сфері оборони, а також забезпечує їх виконання в Збройних Силах України. Також Міністерство координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки країни до оборони; також забезпечує належний рівень боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки Збройних Сил України; бере участь у формуванні оборонного бюджету, забезпечує функціонування національної економіки та державного управління в особливий період, звітує перед Кабінетом Міністрів України про використання виділених коштів; виступає державним замовником при здійсненні оборонних закупівель відповідно до визначених Генеральним штабом потреб, вимог та пріоритетів, а також замовником на постачання матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву Збройних Сил України; встановлює порядок розробки, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів. У цьому переліку також здійснює міжнародне співробітництво у воєннополітичному, військово-технічному та інших напрямках, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції; забезпечує взаємовідносини Збройних Сил України з державними органами, громадськими організаціями та громадянами, а також реалізує інші повноваження, передбачені законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері оборони.

Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового управління, який відповідає за планування оборони держави, стратегічне планування застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони, координацію і контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони, відповідно до законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України [8, с. 9].

Значною проблемою, на наш погляд, було те, що Україна позбавилась чи її позбавили ядерного статусу. Так, у 1991 році Україна успадкувала третій за величиною ядерний потенціал у світі, поступаючись лише США та росії. На її території знаходились 222 оди-

ниці розгорнутих засобів стратегічних наступальних озброєнь, включаючи 130 міжконтинентальних балістичних ракет (МБР) РС-18 (SS-19), 46 міжконтинентальних балістичних ракет РС-22 (SS-24) та 46 важких бомбардувальників, обладнаних крилатими ракетами повітряного базування далекого радіусу дії. На цих носіях загалом було розміщено 1594 ядерні заряди. Крім того, на території України зберігалася значна кількість тактичних ядерних боєприпасів, вивезених СРСР з колишніх членів Організації Варшавського Договору. В цілому, ядерний арсенал України налічував близько 5 тисяч зарядів. На її території розташовувалася 43-тя ракетна армія СРСР. Для порівняння, нинішній ядерний арсенал Росії становить приблизно 14 тисяч зарядів, з яких 1,5–1,6 тисяч – стратегічні. Важливим аргументом на користь без'ядерного статусу України було те, що центр управління стратегічною ядерною зброєю, розташованою на її території, знаходився в Москві [11].

Після проголошення незалежності гостро постало питання подальшої долі ядерних озброєнь, що знаходилися на території України. У «Декларації про державний суверенітет України» 1990 року було чітко заявлене бажання досягти без'ядерного статусу. Народний депутат І. Драч, один із лідерів національно-демократичних сил, вніс відповідну пропозицію. Він розглядав цей крок як компроміс із компартійною більшістю та як урахування суспільного скепсису щодо ядерних технологій після аварії на Чорнобильській АЕС.

У націонал-демократичному таборі також були побоювання, що наявність ядерної зброї може стати приводом для радянського центру не допустити незалежності України або окупувати частину її території для охорони ядерних об'єктів. Крім того, ядерне питання стримувало процес міжнародного визнання України. З огляду на сукупність цих чинників, Київ обрав курс на швидку відмову від ядерної зброї. 24 жовтня Верховна Рада ухвалила заяву «Про без'ядерний статус України».

Наразі невідомо, скільки точно ядерного озброєння і яких видів перебувало на українській території наприкінці 1991 р. Останні підрахунки здійснив фахівець Дніпропетровського філіалу Національного інституту стратегічних досліджень О. Їжак. Він запропонував взяти за основу дані про озброєння, знищене в Україні у рамках американської програми Нанна–Лугара: 142 міжконтинентальні балістичні ракети SS-19, зокрема 111 розгорнутих (на бойовому чергуванні) і 31 нерозгорнуту ракету та інше [13, с. 34]. Весь цей потужний

арсенал був вивезений з території України у рамках Будапештського меморандуму. Як вважає дослідник В. Гомонай і ми з ним цілком погоджуємось, що «Разом із тим, можна підкреслити, що акт під назвою Будапештський меморандум є тільки тінню справжніх гарантій суверенності та недоторканності України. Ніякі вимоги України не були в повній мірі задоволеними, а положення, викладені в акті є розпливчатими та надають агресору широкий спектр дій» [4, с. 350].

Протягом періоду незалежності чисельність Збройних Сил України поступово скорочувалася. Це відображає зменшення оборонного потенціалу та можливостей армії. Вже на кінець 2012 року чисельність Збройних Сил України становила до 184 тис. осіб, у тому числі – до 139 тис. військовослужбовців. (тобто втричі менше, аніж запланована у 1991 році кількість Збройних Сил) [7]. У додатку А до публікації показано як скорочувалася чисельність армії України. Зменшення чисельності Збройних Сил України вказує на зниження оборонного потенціалу країни. Це могло обмежити можливості для захисту суверенітету та територіальної цілісності держави і це стало викликом у 2014 р., коли розпочалася російсько-українська війна.

Як вважає група експертів, що протягом всього періоду незалежності України політичне керівництво формально ставилось до захисту національних інтересів, не організовуючи виконання законодавства з питань національної безпеки та розробку стратегій національної безпеки. Воно не докладало необхідних зусиль для формування та розвитку системи забезпечення національної безпеки країни. Хронічне недофінансування програм розвитку складових сектору безпеки з кожним роком погіршувало їх стан, сприяло поширенню корупції та призводило до повного занепаду. За перші двадцять років незалежності країна ліквідувала значну кількість звичайних озброєнь, від стратегічних бомбардувальників до старих боєприпасів та мін [1, с. 6].

У часи президентства Януковича систематично руйнувались органи військового управління, бойові підрозділи Збройних Сил, а зі стратегічних документів зникла росія як імовірний противник.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, можемо стверджувати, що Україна базувала свою нову армію на колишньому радянському спадку. Вже у перші місяці після здобуття незалежності росія почала впливати на процес демілітаризації України. Україн-

ська влада взаємодіяла як з країнами-членами НАТО, так і з країнами СНД, що не сприяло ефективному реформуванню Збройних сил України. Українське керівництво спочатку приділяло значну увагу розвитку збройних сил, але з часом, в умовах економічної кризи,

почало скорочувати видатки на їх утримання, чисельність військ. Продовжуючи цю думку, варто зазначити, що така політика призвела до серйозного ослаблення обороноздатності країни. Також Будапештський меморандум не став гарантією безпеки України.

Література:

1. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. 2015. URL: <http://surl.li/vki6rx> (дата звернення: 5.04.2024).
2. Войтенко Ю. М. Становлення збройних сил в Україні та країнах Балтії у перше десятиліття відновленої незалежності. *Південний архів (історичні науки)*, 2023, (41), 5–12. <https://doi.org/10.32999/ksu2786-5118/2023-41-1> (дата звернення: 5.04.2024).
3. Воєнна доктрина України. Постанова Верховної Ради України. 19.10.1993. № 3529-VII. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/166159__526551 (дата звернення: 5.04.2024).
4. https://zakononline.com.ua/documents/show/166159__526551 (дата звернення: 5.04.2024).
5. Гомонай В. Будапештський меморандум: уроки та невиконані очікування на шляху України до вступу в НАТО. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2024. Серія ПРАВО. Випуск 81: частина 3.
6. Грицак Я. Нариси історії України. Формування модерної нації XIX–XX ст. Київ, 2019. 653 с.
7. Закон України «Про Збройні Сили України». 1991. Зі змінами та доповненнями. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T193400?an=1> (дата звернення: 5.04.2024).
8. Історія ЗСУ (з 1991 року). Збрйні Сили України. URL : <https://www.zsu.gov.ua/pro-nas/hto-my/istoriya-zsu-z-1991-roku/> (дата звернення: 5.04.2024).
9. Карамішев Д. В. Організаційно-правові засади цивільно-військової взаємодії з питань оборони та життєзабезпечення збройних сил України в умовах воєнного стану. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 6–20. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-01> (дата звернення: 11.04.2024).
10. Лазоркін В. Збройні сили України: 1991–2011. 6 грудня 2011. URL: <https://universum.lviv.ua/journal/2011/6/lazork.htm> (дата звернення: 6.03.2024).
11. Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. № 1431-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-12#Text> (дата звернення: 4.04.2024).
12. Прийдун С. Будапештський меморандум в контексті ядерного роззброєння України. URL: <http://surl.li/hszfdx> (дата звернення: 5.04.2024).
13. Турченко Ю. Збройні Сили України: нелінійна еволюція конституційного органу. Політичний менеджмент. № 4. 2010. С. 140–148.
14. Україна і виклики посттоталітарного транзиту (1990–2019) /НАН України, Ін-т історії України. Київ: Академперіодика, 2021. 592 с.
15. Фролов С. «Створення та розвиток частин спеціального призначення розвідки чорноморського флоту (1953–1992 рр.)». Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук за спеціальністю 20.02.22 – військова історія. Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, Київ, 2017.
16. Фролов С. Участь водолазів-розвідників Чорноморського флоту ВМФ СРСР в створенні та розвитку підводних засобів руху і водолазного спорядження (1958–1991). *«Холодна війна»: історія та уроки. 1946–1991 рр.: Міжнар. наук. військ.-істор. конф.*, 4–5 жовтня 2012 р.: тези доп. К.: НВІМУ, 2012. С. 293–296.
17. Якимович Б. Військо-морські сили України. Від відновлення до анексії Криму (1991–2014). Наукові зошити історичного факультету Львівського університету. 2016. Вип. 17. С. 350–367.
18. Radchenko Oleksandr, et al. (ed.). *National security drivers of Ukraine: information technology, strategic communication, and legitimacy*. Springer Nature, 2023.
19. Semenets-Orlova I. Osvita dlya demokraty'chnogo gromadyanstva/osvita z prav lyudy'ny'yak zasib formuvannya kul'tury' gromadyans' kosti [Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education as a means of forming of the culture of citizenship]. *Civic competences in vocational education of civil servants and local government officials*, 2016, 66–87.