

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.5.35](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.5.35)

УДК 355/359.08

*О. В. Овдін,
к. і. н., доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0002-7806-5061*

ВИЗНАЧЕННЯ ГРАНИЧНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*О. Ovdin
PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Law and
European Integration, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National
Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

DETERMINATION OF THE MAXIMUM NUMBER OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY PROTECTION

Стаття присвячена проблемам розвитку однієї з найбільш важливих державних інституцій – Збройним Силам України (ЗСУ). Розглядаються проблеми визначення граничної чисельності ЗСУ у контексті захисту національної безпеки України. Проаналізовано конституційну норму, що стосується визначення граничної чисельності війська та особливості її реалізації в Україні після 1996 р. Встановлено зміст постанов Верховної Ради України (до 2000 р.) та законів України (після 2000 р.), що регулюють дану сферу. Особливу увагу приділено діючому на сьогодні Закону 2015 р. «Про чисельність Збройних Сил України». Визначено та представлено у вигляді таблиці щорічну динаміку змін визначеної у законодавстві граничної чисельності ЗСУ. Проаналізовано різницю між граничною та списочною чисельністю ЗСУ. Виділено проблему відсутності чіткого визначення граничної чисельності цивільних працівників ЗСУ у Законі 2015 р., що призводить до суттєвого зростання даної категорії за рахунок військовослужбовців та неефективному використанню бюджетних коштів, які витрачаються державою на національну безпеку. Запропоновано рекомендації щодо усунення цієї законодавчої прогалини.

The paper is devoted to the problems of development of one of the most important government institutions – the Armed Forces of Ukraine (AFU). There are considered the problems of determining a ceiling of the Armed Forces of Ukraine in the context of protection of Ukraine's national security. The constitutional provision concerning the determination of the force ceiling and peculiarities of its implementation in Ukraine after 1996 have been analyzed. The content of the resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine (before 2000) and Ukrainian laws (since 2000) regulating this sphere has been established. The particular attention is paid to the Ukrainian Act 2015 № 235-VIII "About the number of the Armed Forces of Ukraine" as at present in force. The annual dynamics of changes in the armed forces ceiling determined in the legislation has been

defined and presented in the form of a table. It has been proven that during almost all the years of Ukraine's independence until 2014, the size of the army had been constantly declining. It is noted that the State did not pay the due attention to development of the Armed Forces of Ukraine. This was particularly manifested in delays in the adoption of periodic laws on a force ceiling (before 2015, such laws set the ceiling for only 1 year and required the constant updating), which did not contribute to the State's defense capabilities. The difference between the ceiling and accountable strength of the armed forces has been analyzed. A problem has been highlighted in relation to the lack of a clear determination of a ceiling of the AFU's civilian employees in the Act № 235-VIII "About the number of the Armed Forces of Ukraine", which leads to a significant increase in this category on account of military servicemen and inefficient use of budgeting funds spent by the Ukrainian state on national security and protection of national interests. Recommendations have been offered for closing this legislative gap. A new version of paragraph 1 of this law has been proposed. The author has expressed his position in respect of projects to reduce the size of the Armed Forces of Ukraine in the future.

Ключові слова: *військовослужбовці; гранична чисельність війська; державні службовці; Збройні Сили України; списочний склад; цивільні працівники.*

Key words: *servicemen; maximum number of troops; civil servants; Armed Forces of Ukraine; list of personnel; civilian workers.*

Постановка проблеми. Питання захисту та оборони від зовнішнього ворога виникають фактично одразу після появи перших держав у світі. І збройні сили є не тільки однією з найбільш важливих державних інституцій для будь-якої країни, але й однією з найбільш давніх. Без потужних та ефективних збройних сил будь-яка держава є вразливою. Це було аксіомою у Давньому світі, у добу Середньовіччя, у Новий та Новітній періоди історії. Широко відомим є крилатий вислів (його авторство інколи приписують Наполеону Бонапарту), що народ, який не бажає годувати своє військо, буде годувати чуже.

Проте, у XXI столітті в нашій країні багато хто почав забувати про роль та значення війська для держави. Тривале недофінансування та нехтування потребами війська мали наслідками неготовність Збройних Сил України (далі – ЗСУ) до тих викликів, що було кинуте нашій державі у 2014 році. Під час військових дій на сході України, проведення Антитерористичної операції / Операції об'єднаних сил українське суспільство зрозуміло наскільки важливою державною інституцією є ЗСУ і наскільки високу ціну доводиться платити, якщо не приділяти своєму війську належної уваги.

Одним з найбільш важливих аспектів розвитку збройних сил є проблеми їх комплектування, забезпеченням як військовослужбовцями, так і цивільними працівниками. І цьому аспекту військового будівництва також не приділялося достатньої уваги. Зокрема до 2014 р. визначення граничної чисельності ЗСУ як правило зводилося до постійного та непередбаченого скорочення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Немає сумнівів, що найбільш важливі проблеми розвитку ЗСУ мають обговорюватися в експертному середовищі із залученням науковців, і не тільки представників військової науки, але і фахівців з інших наук, у т. ч. з державного управління. Серед науковців, які аналізували проблеми комплектування збройних сил персоналом можна виділити таких авторів як: В. Бадрак [14], С. Горбенко [2], М. Думенко [3], А. Носуля [7]. Відзначимо низку публікацій О. Коваля у фахових виданнях з державного управління [4].

Невирішені раніше питання, що є частиною проблеми. Недостатньо досліджено, на нашу думку, низку аспектів з проблеми комплектування збройних сил. Також потрібно звернути увагу, що Антитерористична операція (зараз – Операція об'єднаних сил) на сході України досить часто вимагає перегляду оцінок та висновків, що робилися раніше. Зокрема потребує подальшого наукового аналізу проблема визначення граничної чисельності збройних сил, яка має у свою чергу низку аспектів: власне військових, історичних, політичних, правових та таких що стосуються науки державного управління.

Мета статті. Мета статті полягає у дослідженні визначення граничної чисельності ЗСУ у контексті захисту національної безпеки України.

Вклад основного матеріалу. У жовтні 2020 р. голова фракції «Слуга Народу» у Верховній Раді Д. Г. Арахамія зазначив стосовно чисельності ЗСУ, що «дійсно потрібно... вести розмови і розрахунки з приводу можливого скорочення чисельності. Ми розуміємо, що бюджет – це цифра, якої завжди не вистачає. Стаття для оборони – захищена, але завжди немає достатньо коштів, щоб переозброювати армію, купувати нові речі, нове озброєння, нові технології, займатися вивченням. Якщо ми будемо зменшувати бюджет проїдання і трохи збільшувати бюджет на розвиток і інновації, то здатність нашої армії буде рости» [1]. Твердження Д. Арахамії викликало бурхливу реакцію в українському суспільстві: від вже традиційних за останні роки

історичних пошуків «зради» до обґрунтованої турботи за долю Українського війська. Адже за останні роки суспільний інтерес до оборонної проблематики суттєво збільшився. Так було не завжди.

Потрібно згадати, що нинішню чисельність ЗСУ було встановлено на початку 2015 р., тобто майже 6 років тому. В історії ЗСУ у роки незалежності ще не було настільки тривалого періоду, коли б чисельність залишалася майже незмінною. Звісно списочна чисельність відрізняється від гранично визначеної, проте, вона як правило завжди наближалася до неї (не плутати із штатною чисельністю, яка часто була вищою граничною).

У ст. 85 Конституції України було визначено, що затвердження чисельності ЗСУ належить до повноважень Верховної Ради України [5]. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Збройні сили України» чисельність ЗСУ затверджується Верховною Радою України за поданням Президента України. Остання норма залишається незмінною з грудня 1991 р., коли було прийнято відповідний закон [8].

До 1999 р. Верховна Рада України реалізовувала свої повноваження прийняттям постанов, у змісті яких визначався період, протягом якого передбачалося проводити зміни чисельності (нагадаємо, що до початку 2014 р. під змінами чисельності практично завжди розуміли скорочення). Наприклад, у постанові Верховної Ради України «Про чисельність Збройних Сил України» 1998 р. визначалася чисельність ЗСУ на кінець 1998 р. та 1999 р. [10]. Водночас вже тоді у експертному середовищі існувала думка про необхідність законодавчого визначення чисельності війська.

7 грудня 2000 р. було прийнято перший закон України щодо чисельності ЗСУ. Перша назва закону – «Про чисельність Збройних Сил України на 2000 – 2005 роки» [11], але 17 березня 2005 р. за ініціативи президента України В. А. Ющенка було прийнято новий закон «Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік», у зв'язку із чим у попередньому законі змінили період у назві на «2000 – 2004 роки» [12].

Фактично у 2005 р. було започатковано нову традицію – щорічного прийняття чергового закону про визначення чисельності ЗСУ на відповідний рік. Ситуація чимось нагадувала щорічне прийняття законів «Про Державний бюджет України». У цілому це була не дуже добра традиція, адже вона не сприяла стратегічному баченню щодо розвитку ЗСУ (визначення чисельності є одним з важливих аспектів розвитку армії). Тим більше що парламент часто не поспішав із прийняттям відповідного закону і військові могли дізнатися про те як протягом визначеного року має змінитися чисельність ЗСУ вже ближче до його завершення.

Динаміку визначення граничної чисельності ЗСУ згідно українського законодавства представлено у табл. 1. Як бачимо, лише у 2009 та 2010 рр. зміни чисельності не передбачали скорочення ЗСУ.

Таблиця 1.
Законодавче визначення граничної чисельності ЗСУ у роки незалежності

Рік	Загальна чисельність ЗСУ, тис. осіб	Військовослужбовців, тис. осіб не визначено
1993*	455	
1998*	420	320
1999*	400	310
2000 – 2001**	400	310
2002	395	308
2003	390	305
2004	285	210
2005	245	180
2006	221	165
2007	200	152
2008	191	148
2009	200	150
2010	200	159
2011	192	144
2012	184	139
2015 – наш час	250	204

* згідно постанов Верховної Ради України (до 1999 р.);
** починаючи з 2000 р. гранична чисельність ЗСУ встановлюється законами України.

На відміну від багатьох інших законів, закон «Про чисельність Збройних Сил України на 2012 рік» було прийнято вчасно – у вересні 2011 р. [13], проте, у наступному та у 2013 році аналогічних законів прийнято не було взагалі. Фактично у 2013 р. виникла прогалина у військовому законодавстві. За відсутності конкретної законодавчої норми поширювалися чутки про заплановане нове велике скорочення ЗСУ. Цілком зрозуміло, що це негативно впливало на психологічні настрої військовослужбовців.

У 2014 р. українське суспільство переконалося наскільки важливим державним інститутом є збройні сили. Вперше виникла ситуація, коли суспільство не просто підтримувало ідею збільшення чисельності ЗСУ, а практично вимагало цього. Відповідно було підготовлено та прийнято 5 березня 2015 р. новий Закон України «Про чисельність Збройних Сил України». Порівняно із попередніми він не містив визначення періоду а ні у назві, а ні у тексті, граничну чисельність було визначено без згадок про конкретний строк. По-друге, граничну

чисельність ЗСУ було суттєво збільшено [9]. Проте, відповідна норма закону звісно не може означати, що конкретна цифра має бути зафіксована один раз і назавжди, і що стосовно неї не може бути суспільної дискусії.

Хотілося б привернути увагу до одного суперечливого аспекту українського законодавства у цій сфері. У постановах Верховної Ради України визначалася гранична чисельність ЗСУ у цілому, а також окремо гранична чисельність військовослужбовців та цивільних працівників [10]. У відповідних законах України (у т. ч. зазначеному законі 2015 р.) визначається лише загальна гранична чисельність ЗСУ та те скільки серед них має бути військовослужбовців. Наприклад, у діючому законі зазначено: «Затвердити чисельність Збройних Сил України у кількості, яка не перевищує 250 000 осіб, у тому числі 204 000 військовослужбовців» [9].

Імпліцитно це може навести на думку, що чисельність цивільних працівників має бути у межах 46 тис. Можливо саме це і малося на увазі законодавцями. Але насправді подібна законодавча норма дозволяє робити певні маніпуляції. У серпні 2020 р. Міністерство оборони України оприлюднило списочну чисельність ЗСУ. Її представлено у таблиці 2.

Таблиця 2.
Списочна чисельність ЗСУ за даними Міністерства оборони України (серпень 2020 р.)

Категорії особового складу	Списочна чисельність, осіб
Усього військовослужбовців	194 276
<i>Військовослужбовців, які беруть участь в ООС</i>	<i>40 104</i>
<i>Військовослужбовців строкової служби</i>	<i>18 335</i>
Цивільних працівників	52 413

Як бачимо, списочна чисельність ЗСУ становить 246,7 тис. осіб, у т. ч. 194,3 тис. військовослужбовців та 52,4 тис. цивільних працівників. Зазначимо, що за останні роки загальна списочна чисельність ЗСУ завжди була близької до граничної, але чисельність військовослужбовців дещо скоротилася за рахунок збільшення другої категорії [6].

На нашу думку, зазначена тенденція не є позитивною. Надмірне збільшення кількості цивільних працівників ЗСУ буде сприяти не підвищенню обороноздатності держави, а неефективному використанню виділених на ЗСУ коштів. Було б доречним додатково визначити у зазначеному законі граничну чисельність цивільних працівників. І будь-які можливі скорочення ЗСУ проводити за рахунок цієї категорії.

Тому варто було б передбачити норму (шляхом прийняття змін до згаданого Закону «Про чисельність Збройних Сил України») про максимальну чисельність цивільних працівників у ЗСУ на рівні 46 тис. (або менше). І це вже мало б дозволити скоротити загальну граничну чисельність ЗСУ з 250 тис. до 240 тис. без скорочення жодного діючого військовослужбовця.

Висновки та пропозиції.

1. В історії визначення граничної чисельності ЗСУ за роки незалежності можна виділити наступні етапи: 1) постійне скорочення граничної (так само як і списочної) чисельності ЗСУ і доведення її до історичного мінімуму – 184 тис. (у т. ч. 139 тис. військовослужбовців) у 2012 – 2013 рр.; 2) збільшення граничної чисельності ЗСУ спочатку по факту у 2014 р., а потім і у Законі України «Про чисельність Збройних Сил України» 2015 р. до 250 тис. (у т. ч. 204 тис. військовослужбовців); 3) відсутність змін граничної чисельності ЗСУ протягом 2015 – 2021 рр. та початок суспільної дискусії щодо можливості цього у подальшому.

2. Щорічна зміна чисельності ЗСУ шляхом регулярного прийняття відповідних постанов Верховної Ради України (до 2000 р.) та законів України (починаючи з 2000 р.) не сприяло обороноздатності держави. Прийняття Закону України «Про чисельність Збройних Сил України» у 2015 р. без згадок про строки було позитивним кроком, спрямованим на захист національної безпеки України. Водночас у зазначеному законі існує прогалина – відсутність норми про граничну чисельність цивільних працівників ЗСУ, що дозволяє суттєво збільшувати їх кількість за рахунок військовослужбовців.

3. На нашу думку, потрібно прийняти зміни до Закону України «Про чисельність Збройних Сил України» та викласти п. 1 у такій редакції: «Затвердити чисельність Збройних Сил України у кількості, яка не перевищує 240 000 осіб, у тому числі 194 000 військовослужбовців та 46 тис. цивільних працівників». Оскільки списочний склад військовослужбовців на сьогоднішній день не перевищує зазначеної цифри (є у межах 194 тис.), відповідні зміни не будуть мати наслідками скорочення їх чисельності.

Література.

1. Арахамія виступив за скорочення української армії // Дзеркало тижня. Україна. – 15 жовт. 2020 р. – URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/arakhmija-zajaviv-pro-mozhливist-skorochennja-ukrajinskoji-armiji.html>.

2. Горбенко С. В. Аналіз доцільності застосування змішаного виду комплектування Збройних Сил України особовим складом в сучасних умовах / С. В. Горбенко, І. В. Якименко, О. М. Григорчук // Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил. – 2016. – № 2 (47). – С. 6–8.

3. Думенко М. Обґрунтування напрямків розвитку та вдосконалення системи комплектування Збройних Сил України рядовим, сержантським складом / М. Думенко, Д. Носов, В. Мурашко // Social development & Security. – 2020. – № 1. – С. 113–127.

4. Коваль О. Проблеми формування та функціонування центрів комплектування та соціальної підтримки й шляхи їх вирішення / О. Коваль // *Ефективність державного управління*. – 2017. – Вип. 4 (53). – С. 102–111.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Верховна Рада України : офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Міноборони уточнило чисельність Збройних Сил України // *Ukrainian Military Pages*. – 19 серп. 2020 р. – URL: <https://www.ukrmilitary.com/2020/10/77.html>.
7. Носуля А. М. Шляхи удосконалення системи комплектування військ (сил) в процесі створення професійної армії / А. М. Носуля // *Вісник Національного університету оборони України*. – 2015. – Вип. 2. – С. 164–170.
8. Про Збройні Сили України: закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934 // Верховна Рада України: офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1934-12>.
9. Про чисельність Збройних Сил України: закон України від 5 берез. 2015 р. № 235-VIII // Верховна Рада України: офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-19#Text>.
10. Про чисельність Збройних Сил України: постанова Верховної Ради України від 22 груд. 1998 р. № 327-XIV // Верховна Рада України: офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-14/conv#o2>.
11. Про чисельність Збройних Сил України на 2000 – 2004 роки: закон України від 7 груд. 2000 р. № 2128-III // Верховна Рада України: офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-14#Text>.
12. Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік: закон України від 17 берез. 2005 р. № 2489-IV // Верховна Рада України: офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2489-IV#Text>.
13. Про чисельність Збройних Сил України на 2012 рік: закон України від 20 верес. 2011 р. № 3742-VI // Верховна Рада України: офіц. сайт. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3742-17#Text>.
14. Флурі Ф. Сучасний досвід призову на строкову службу та формування військового резерву / Ф. Флурі, В. Бадрак; [Центр дослідж. армії, конверсії та роззброєння, Geneva Centre for the democratic control of armed forces]. – Женева; Київ : ФОП Лопатіна О. О., 2017. – 81 с.

References.

1. Dzerkalo Tyzhnia (2020), “Arahamia called for the reduction of the Ukrainian army”, available at: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/arakhmija-zajaviv-pro-mozhlyvist-skorochnnja-ukrajinskoji-armiji.html> (Accessed 15 May 2021).
2. Horbenko, S. V. Yakymenko, I. V. and Hryhorchuk, O. M. (2016), “Analysis of the expediency of using a mixed type of staffing of the Armed Forces of Ukraine in modern conditions”, *Zbirnyk naukovykh prats' Kharkivskoho natsional'noho universytetu Povitrianykh Syl*, vol. 2 (47), pp. 6–8.
3. Dumenko, M. Nosov, D. and Murashko, V. (2020), “Substantiation of directions of development and improvement of the system of staffing the Armed Forces of Ukraine with privates, sergeants”, *Social development & Security*, vol. 1, pp. 113–127.
4. Koval', O. (2017), “Problems of formation and functioning of staffing and social support centers and ways to solve them”, *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 4 (53), pp. 102–111.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
6. Ukrainian Military Pages (2020), “The Ministry of Defense clarified the number of the Armed Forces of Ukraine”, available at: <https://www.ukrmilitary.com/2020/10/77.html> (Accessed 15 May 2021).
7. Nosulia, A. M. (2015), “Ways to improve the system of manning troops (forces) in the process of creating a professional army”, *Visnyk Natsional'noho universytetu oborony Ukrainy*, vol. 2, pp. 164–170.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine № 1934 “About the Armed Forces of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1934-12> (Accessed 15 May 2021).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine № 235-VIII “About the number of the Armed Forces of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-19#Text> (Accessed 15 May 2021).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Resolution № 327-XIV “About the number of the Armed Forces of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-14/conv#o2> (Accessed 15 May 2021).
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), The Law of Ukraine № 2128-III “About the number of the Armed Forces of Ukraine for 2000 – 2004”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-14#Text> (Accessed 15 May 2021).
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine № 2489-IV “About the number of the Armed Forces of Ukraine for 2005”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2489-IV#Text> (Accessed 15 May 2021).
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine № 3742-VI “About the number of the Armed Forces of Ukraine for 2012”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3742-17#Text> (Accessed 15 May 2021).
14. Fluri, F. and Badrak, V. (2017), *Suchasnyj dosvid pryзову na strokovu sluzhbu ta formuvannia vijs'kovoho rezervu* [Modern experience of conscription and formation of a military reserve], FOP Lopatina O. O., Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2021 р.