

УДК 342.12

В. В. Сокурєнко

ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ОБОРОНИ

Слід відзначити, що впродовж 2013–2014 років було ухвалено понад 150 нормативно-правових актів різної юридичної сили, які дозволили виконати такі завдання: 1) удосконалити засади державної політики у сфері оборони, розробити напрями технічного переоснащення Збройних Сил України; 2) розширити межі участі Збройних Сил України в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки та налагодити співробітництво з окремими країнами, продовжити конструктивне партнерство в рамках міжнародного співробітництва; 3) підняти престиж та конкурентоздатність військової служби на ринку праці шляхом поетапного збільшення протягом двох років грошового забезпечення військовослужбовців та унормувати виплату з 1 січня 2014 року грошової компенсації за піднайом (найом) жилих приміщень.

Загальні питання дослідження державної політики у сфері оборони частково знайшли своє відображення в дослідженнях таких учених, як О.М. Бандурка, І.І. Гаврад, І.М. Ілінський, Д. Кілпатрік, Л. Пал, В.Д. Попов, В.Ф. Халіпов та інших.

Визначальне місце в системі підзаконних нормативно-правових актів відведено *Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» [1]*, метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед буде здійснюватися за трьома векторами: 1) вектор розвитку; 2) вектор безпеки; 3) вектор відповідальності. Стратегія передбачає в рамках названих трьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Так, у рамках реалізації вектору безпеки

передбачається здійснення реформи системи національної безпеки й оборони; реформи оборонно-промислового комплексу.

Указом Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» [2] визначено напрями вдосконалення системи забезпечення національної безпеки України, а саме: 1) зміцнення функціональної спроможності сектору безпеки й оборони, насамперед правоохоронних і розвідувальних органів, вирішення при цьому питань адаптації та соціальних гарантій для військовослужбовців і працівників, які звільнятимуться; 2) періодичне проведення комплексних оглядів сектору безпеки й оборони та його окремих сфер, зокрема оборонних оглядів, оглядів оборонної промисловості України; 3) кардинальне підвищення ефективності підготовки кадрів, у тому числі вищої кваліфікації, для сектору безпеки й оборони з урахуванням визначених Стратегією пріоритетних напрямів політики національної безпеки, формування відповідного державного замовлення.

Зокрема, положеннями цієї стратегії безпосередньо у сфері оборони передбачено, що реформування сектору безпеки й оборони як цілісної системи необхідно здійснювати такими чином:

- шляхом удосконалення структури сектору безпеки й оборони, функцій, завдань, організаційно-штатних структур і чисельності його органів, посилення їх кадрового потенціалу, виходячи з потреб забезпечення національної безпеки та економічних можливостей держави;

- за допомогою підвищення професіоналізму та відповідальності в усіх ланках сектору безпеки й оборони на основі реалізації комплексу антикорупційних заходів, подальшого впровадження стандартів держав-членів Європейського Союзу в діяльність його органів та повноцінних соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, прирівняних до них осіб та членів їхніх сімей;

- шляхом зміцнення потенціалу оборонної промисловості, насамперед науково-технологічного, його ефективне використання в інтересах економічного розвитку України, а також органів сектору безпеки й оборони.

Таким чином, як бачимо, законодавець розглядає безпеку та оборону як два елементи однієї системи. Крім того, у цьому нормативно-правовому акті все ж таки поверхнево та неповно визначено питання, що стосуються реформування сектору національної оборони, а саме: 1) напрями реформування та розвитку оборони; 2) можливості покращення матеріально-технічного забезпечення; 3) напрями міжнародного співробітництва; 4) порядок взаємодії публічної адміністрації у сфері оборони; 5) кадрове забезпечення та інші.

У зв'язку із зазначеним, на нашу думку, необхідно здійснити нормотворче розмежування стратегій реформування національної безпеки України та національної оборони України шляхом прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта – «Концепції розвитку сфери національної оборони України».

Указами Президента України «Про часткову мобілізацію» [3] та «Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави» [4] з метою підтримання бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил України та інших військових формувань України на рівні, що гарантує адекватне реагування на загрози національній

безпеці держави, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України було оголошено часткову мобілізацію, а також надано завдання Кабінету Міністрів України перевести національну економіку України на функціонування в умовах особливого періоду в обсягах, що гарантують безперервне забезпечення потреб Збройних Сил України та інших військових формувань України під час виконання покладених на них завдань, привести визначені галузі, підприємства, установи та організації в ступінь повної готовності; установити з метою мінімізації негативних наслідків для економіки держави обмеження під час виконання мобілізаційних завдань та довести їх до визначених суб'єктів національної економіки, які переводяться на функціонування в умовах особливого періоду, з введенням ступеня «повна готовність»; забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних з оголошенням і проведенням часткової мобілізації та звільненням у запас військовослужбовців (демобілізацією), які були призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період.

Питання, що стосуються контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань, визначені в *Указі Президента України «Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань»* [5]. Зокрема, цим актом встановлено порядок здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань. Передбачено, що основними формами контролю є інспектування – усебічне вивчення стану об'єкта контролю, його структурних підрозділів; перевірка – вивчення окремих питань діяльності об'єкта контролю, його структурних підрозділів.

Метою контролю є визначення здатності об'єкта контролю, його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням та відповідності їх діяльності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указами Президента України.

Контролю підлягає діяльність Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України.

Об'єктами контролю є такі установи:

- Генеральний штаб Збройних Сил України, його структурні підрозділи та підпорядковані йому органи військового управління, війська (сили), установи;
- командування та штаби видів Збройних Сил України й підпорядковані їм війська (сили), установи;
- командування та штаби оперативних командувань (територіальних управлінь) і підпорядковані їм війська, військові комісаріати, установи;
- Головне управління Національної гвардії України, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини та підрозділи, батальйони, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;

– Адміністрація Державної прикордонної служби України та її територіальні органи, Морська охорона та органи охорони державного кордону, органи забезпечення Адміністрації Державної прикордонної служби України;

– Адміністрація Державної спеціальної служби транспорту Міністерства інфраструктури України й об'єднані загони, загони, окремі загони, підрозділи охорони, органи забезпечення, навчальний центр, заклади, підприємства та установи, що входять до її складу;

– Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захист інформації України, її територіальні органи, територіальні підрозділи, заклади і установи;

– Управління державної охорони України та підпорядковані йому підрозділи, відділи й установи.

Таким чином, цим указом визначено велику кількість об'єктів, які підлягають президентському контролю. Водночас, приймаючи до уваги те, що на сьогодні, створено та діє в складі Збройних Сил України значна кількість батальйонів, вважаємо за необхідне включити такі утворення також до об'єктів, які підлягають президентському контролю.

Здійснення контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України.

Об'єкт контролю за результатами інспектування (перевірки) оцінюється так: 1) як спроможний виконувати покладені завдання; 2) як обмежено спроможний виконувати покладені завдання; 3) як неспроможний виконувати покладені завдання.

За результатами інспектування (перевірки) складається акт у двох примірниках, який підписується керівником інспекційної комісії (інспекторської групи) та членами комісії (групи). Акт доводиться до відома керівника об'єкта контролю.

Один примірник акта передається до інспекції, другий – до органу військового управління об'єкта контролю. Після завершення інспектування (перевірки) й оформлення відповідних матеріалів керівник інспекційної комісії (інспекторської групи) розглядає підсумки інспектування (перевірки) за участю керівника об'єкта контролю. За результатами інспектування (перевірки) готуються висновки для доповіді Президентів України.

Водночас на виконання зазначеного документа *Указом Президента України «Про забезпечення здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань»* було покладено на Адміністрацію Президента України забезпечення здійснення повноважень Президента України у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Приймаючи до уваги повноваження та компетенцію Національної гвардії України, яка бере участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони, таким підзаконним нормативно-правовим актом, який має важливе значення у сфері оборони, є *Указ Президента України «Питання головного органу військового управління Національної гвардії України»* [6], яким визначено, що головним

органом військового управління Національної гвардії України є Головне управління Національної гвардії України.

Основними завданнями головного органа військового управління Національної гвардії України (далі – НГУ) є такі: 1) участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності Національної гвардії України; 2) організація виконання покладених на Національну гвардію України завдань та основних функцій; 3) планування застосування оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України, їх органів військового управління, якими є територіальні управління Національної гвардії України, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України; 4) забезпечення безпосереднього військового керівництва територіальними управліннями НГУ, з'єднаннями, військовими частинами та підрозділами, вищими навчальними закладами, навчальними військовими частинами (центрами), базами, установами та закладами, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України.

Відповідно, цим актом визначено повноваження та компетенцію головного органа військового управління НГУ у сфері оборони.

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про ресурсне забезпечення сектору безпеки і оборони України у 2015 році» від 20 грудня 2014 року [7] визначено розміри фінансових асигнувань із Державного бюджету України на 2015 рік за напрямом «закупівля озброєння, військової техніки, матеріальних і технічних засобів», а саме: а) на потреби оборони України для: Міністерства оборони України – видатки в обсязі 40 249,3 млн гривень та надання державних гарантій в обсязі 4 400,0 млн гривень; Головного управління розвідки Міністерства оборони України – видатки в обсязі 758,9 млн гривень; Національної гвардії України – видатки в обсязі 7 077,4 млн гривень та надання державних гарантій в обсязі 1 000,0 млн гривень; б) на інші потреби забезпечення національної безпеки і оборони України для: Міністерства внутрішніх справ України – видатки в обсязі 15 961,1 млн гривень та надання державних гарантій в обсязі 300,0 млн гривень; Державної прикордонної служби України – видатки в обсязі 4 245,2 млн гривень та надання державних гарантій в обсязі 300,0 млн гривень; Державної служби України з надзвичайних ситуацій – видатки в обсязі 4 259,7 млн гривень; Державної міграційної служби України – видатки в обсязі 1 005,3 млн гривень; Служби безпеки України – видатки в обсязі 4 471,2 млн гривень; Служби зовнішньої розвідки України – видатки в обсязі 644,4 млн гривень; Управління державної охорони України – видатки в обсязі 433,1 млн гривень; Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України – видатки в обсязі 700,0 млн гривень; в) на інформаційно-аналітичне забезпечення координаційної діяльності у сфері національної безпеки і оборони для забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України видатки в обсязі 60,3 млн гривень.

Рішенням Ради Національної безпеки та оборони «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 28 серпня 2014 року [8] визначено основним стратегічним напрямом реалізації органами виконавчої

влади державної політики у сфері національної безпеки і оборони забезпечення готовності сектору безпеки і оборони, економіки та суспільства до відбиття збройної агресії проти України; визначити пріоритетним національним інтересом України у сфері зовнішньополітичної діяльності в 2014 році та наступних роках подальший розвиток відносин стратегічного партнерства України із США, Європейським Союзом та НАТО, а саме: з Європейським Союзом на основі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; зі Сполученими Штатами Америки на основі Хартії Україна-США про стратегічне партнерство від 19 грудня 2008 року; з НАТО на основі Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаної 9 липня 1997 року, та Декларації про доповнення цієї хартії, підписаної 21 серпня 2009 року.

Водночас цим актом надано рекомендації Президенту України, Кабінету Міністрів України, Міністерству закордонних справ України, Міністерству оборони України, Міністерству внутрішніх справ України, місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави, докорінного поліпшення патріотичного виховання молоді, формування позитивного ставлення до виконання конституційного обов'язку із захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, підвищення престижу військової служби та військової освіти, забезпечення надання сім'ям військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу, працівників, які беруть участь в антитерористичній операції в Донецькій та Луганській областях, соціальної, матеріальної допомоги тощо.

Слід зазначати, що цей акт став нормативною підставою утворення *Міжвідомчої комісії з питань реформування та розвитку сектору безпеки і оборони України*.

Водночас Указом Президента України «Про затвердження військово-адміністративного поділу території України» [9] затверджено військово-адміністративний поділ території України.

Література

1. Про Стратегію сталого розвитку України 2020 : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про часткову мобілізацію : Указ Президента України від 14 січня 2015 року № 15/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/15/2015>.
4. Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави : Указ Президента України від 1 травня 2014 року № 447/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/447/2014>.
5. Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 14 лютого 2015 року № 84/2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/84/2015?test=qY4Mfbtc78fVgG6UZiaRJIIYHdlhcsFggkRbI1c>.
6. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28 березня 2014 року № 346/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346/2014>.

7. Про ресурсне забезпечення сектору безпеки і оборони України у 2015 році : Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 20 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/378.html>.

8. Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності від 28 серпня 2014 року : Рішенням Ради Національної безпеки та оборони, затверджене Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/744/2014/paran5#n5>.

9. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : Указ Президента України від 2 вересня 2013 року № 498 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Анотація

Сокуренко В. В. Характеристика підзаконних нормативно-правових актів у сфері оборони. – Стаття.

У статті здійснено аналіз підзаконних нормативно-правових актів, якими врегульовано відносини у сфері оборони. Автором наголошено на недоліках цих актів та запропоновано зміни та доповнення до деяких із них.

Ключові слова: оборона, безпека, правове регулювання, держава, національна безпека і оборона.

Аннотация

Сокуренко В. В. Характеристика подзаконных нормативно-правовых актов в сфере обороны. – Статья.

В статье осуществлен анализ подзаконных нормативно-правовых актов, которыми урегулированы отношения в сфере обороны. Автором отмечено недостатки данных актов и предложены изменения и дополнения в некоторые из них.

Ключевые слова: оборона, безопасность, правовое регулирование, государство, национальная безопасность и оборона.

Summary

Sokurenko V. V. Characteristics of subordinate normative acts in the field of defense. – Article.

In this scientific article the analysis of regulatory legal acts which regulated relations in the field of defense. The author emphasized the disadvantages of these acts and proposed amendments to some of them.

Key words: defense, security, legal regulation, state, national security and defense.