

Мельник С.М.

к.ю.н., начальник

Військово-юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні у межах реформи сектору безпеки і оборони триває реформа Збройних сил України як головної інституції захисту державного суверенітету і територіальної цілісності держави, відвернення військової загрози. Попри очевидні успіхи у реформуванні вітчизняної армії, маємо констатувати певні проблеми, які заважають ефективній розбудові оборонного сектору. Один із основних програмних документів з розбудови військової організації держави – Стратегічний оборонний бюлетень України, що введений в дію Указом Президента України від 06.06.2016 р. № 240/2016, містить положення, у яких визначено низку проблем, які характеризують сучасний стан організації і функціонування вітчизняної армії [1]. Зокрема, у документі зазначено, що перешкодою на шляху подальшої розбудови Збройних сил України є надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони. Подолання цієї проблеми передбачає реалізацію низки важливих заходів, спрямованих на оптимізацію правового регулювання функціонування Збройних сил України за умов наявних та потенційних загроз стану обороноздатності держави та національної безпеки. З огляду на це актуальною і практично важливою є проблема вироблення пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності нормативного забезпечення функціонування Збройних сил України та інших складників сектору безпеки і оборони держави. Запорукою досягнення зазначеного є науковий супровід цього процесу.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукових праць з про-

блем оборони доводить, що доробок науковців В.В. Богуцького, Є.І. Григоренка, М.Ф. Єжєєва, С.І. Ніколаєнко, М.М. Тищенко, О.В. Устименко хоча і є важливим з огляду на формування наукової бази для розробки обраної проблеми, проте дозволяє констатувати незначну увагу науковців до означеної проблеми. Отже, доктринальна розробка аспектів оптимізації правової основи функціонування Збройних сил України потребує поглибленого опрацювання. Нормативною основою статті стали положення актів національного законодавства України, що регламентують функціонування Збройних сил України, а також взаємодію України та Європейського Союзу.

Формулювання завдання дослідження. З огляду на реформу Збройних сил України завданням дослідження є обґрунтування пропозицій щодо внесення у чинне законодавство, яке регламентує функціонування системи Збройних сил України, новацій щодо встановлених вимог до розробки нормативних актів Міністерства оборони і Генерального штабу Збройних сил України, унормування порядку адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління, удосконалення системи спеціалізованої військової освіти.

Метою статті є висвітлення найважливіших з погляду практичних потреб функціонування Збройних сил України пропозицій щодо оптимізації адміністративно-правового забезпечення функціонування армійських підрозділів.

Виклад основного матеріалу. Збройні сили України у системі суб'єктів військового

управління посідають центральне, системотвірне місце. Якщо говорити більш конкретно, то М.М. Тищенко та В.В. Богуцький суб'єкти військового управління пропонують розуміти як конкретні органи військового управління, їх посадових осіб, які виконують управлінські функції і наділені для цього відповідними повноваженнями [2, с. 69].

Сьогодні система адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України складається зі значної кількості законодавчих і підзаконних нормативних актів різної юридичної сили і різного предмета правового регулювання (функціонування Збройних Сил, інших суб'єктів військового управління, а також забезпечення національної безпеки і оборони держави). З огляду на це змінам підлягають лише ті акти, положення яких є базовими для функціонування сектору безпеки і оборони і закріплюють адміністративно-правові основи їх функціонування. А з огляду на те, що Збройні сили України, як ми вже зазначали, є центральним елементом сектору безпеки і оборони, а армійські підрозділи беруть на себе основне навантаження у частині забезпечення недоторканності державних кордонів та відвернення ймовірної збройної агресії, запропоновані зміни будуть стосуватися переважно управлінських аспектів їх функціонування.

Одним із первинних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України є законодавче закріплення основних вимог, які висувуються до нормативних актів Міністерства оборони України (далі – МО) та Генерального штабу Збройних сил України (далі – ГШ). Основними різновидами нормативних актів МО та ГШ Збройних сил України є накази, положення та інструкції. Наказ як специфічний акт-документ, який видається уповноваженим органом (суб'єктом) військового управління у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань відповідно до наданої компетенції є основним

нормативним актом. Положення й інструкції, які можуть бути затверджені наказом, є нормативно-правовими актами, що встановлюють структуру і функції будь-якої управлінської ланки у системі Збройних сил України, визначають порядок її діяльності та реалізацію повноважень.

Необхідність законодавчої регламентації вимог до нормативних актів МО зумовлюється кількома чинниками. По-перше, нормативні акти МО та ГШ є головним різновидом актів військового управління, які розраховані на багаторазове застосування і передбачають моделі адміністрування відносин у військовій сфері, які не завжди відповідають вимогам часу, науково-технічного прогресу та напрямам взаємодії Збройних сил з НАТО. По-друге, за роки державної незалежності України Міністерство оборони і Генеральний Штаб видали багато підзаконних нормативних актів військового управління, які характеризувалися недосконалістю з погляду техніко-юридичного оформлення і положення яких часто дублювалися або суперечили одне одному. По-третє, нормативні акти військового управління в Україні часто не відповідають стратегічним засадам партнерства з НАТО і ЄС.

Сьогодні у процесі відомчої нормотворчості Міністерства оборони та Генерального Штабу враховуються євроатлантичні прагнення України і питання управлінської або технічної модернізації Збройних сил України лише у межах виконання конкретно визначеного спільного заходу з НАТО (спільні навчання, обмін досвідом). Проте замало залишається актів постійної дії, які б передбачали всеохопну співпрацю з альянсом. Четвертий чинник зумовлений тим, що нормативні акти військового управління є одними із найважливіших для суспільства після Конституції України і Закону України «Про Збройні сили України», адже їх положення спрямовані на виконання завдань української армії, на захист первинних основ національної державності України, тобто захист територіальної цілісності, державного кордону, суверені-

тету. Без збереження зазначених складників забезпечити національну безпеку України неможливо. Тому виокремлена особливість зумовлює характерну рису регуляторного потенціалу таких актів серед загалу інших підзаконних актів.

Вважаємо за доцільне на законодавчому рівні передбачити особливий статус нормативно-правових актів Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних сил України. У нас є пропозиція доповнити чинний Закон України «Про Збройні сили України» [3]. Зокрема, зазначений акт пропонується доповнити ст. 12–1 «Нормативно-правові акти Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних сил України». Стаття має містити положення, відповідно до якого нормативно-правові акти Міністерства оборони України і Генерального Штабу Збройних сил України мають бути спрямовані виключно на виконання з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних сил України передбачених чинним законодавством функцій і завдань, підтримання високого рівня боєздатності Збройних сил України, забезпечення національної безпеки і ефективного військового управління, раціональне використання наявного у розпорядженні Збройних сил України військового майна, матеріальних засобів, техніки та озброєння. Крім цього, нормативно-правові акти Міністерства оборони України і Генерального Штабу Збройних сил України розробляються і видаються відповідно до Конституції України, законів України, указів Президента України, міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Включення цієї статті до Закону України «Про Збройні сили України» буде сприяти кристалізації предмета відання МО та ГШ як суб'єктів військового управління, підвищенню техніко-юридичної досконалості нормативних актів Міністерства оборони та Генерального Штабу Збройних сил України, розширенню організаційно-правових можли-

востей задля включення до державного адміністрування національної безпеки України Міністра оборони та керівного складу ГШ Збройних сил України. Прийняття зазначеної зміни також буде сприяти забезпеченню відповідності нормативно-правових актів військового управління не лише положенням національного законодавства, а й договорам з ЄС і НАТО, покращенню нормотворчої діяльності в частині посилення взаємодії з цими організаціями.

Наступною пропозицією щодо оптимізації адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління України є розробка і введення у дію типового положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління. Зміст відповідного положення має містити низку принципів засад налагодження оперативного керівництва процесами взаємодії між суб'єктами військового управління. Основною особливістю регуляторної дії положень документів є визначення керівної ролі Президента України як Глави держави і Верховного Головнокомандувача у відповідній взаємодії. З огляду на те, що Рада національної безпеки і оборони (далі – РНБО) є основним координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, логічним є запровадження положення, яким би регулювалися питання адміністративного співробітництва і координації діяльності основних суб'єктів військового управління в державі. Вважаємо, що положення має бути затверджене на рівні рішення РНБО і введене у дію Указом Президента України за назвою «Положення про основи адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління». Зазначений документ має передбачати кілька таких ключових позицій:

– адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління України визначається як процес постійного і безперервного підтримання стійкого зв'язку між суб'єктами військового управління задля забезпечення узгодженого та раціонального застосування сил та засобів

Збройних сил України та інших елементів Сектору безпеки і оборони з метою ефективної протидії загрозам у сфері національної безпеки і обороноздатності держави, забезпечення охорони та недоторканності державного кордону України, громадської безпеки та правопорядку;

- адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління України здійснюється на рівні організаційно-політичної координації, контрольно-організаційному рівні, стратегічному та оперативно-тактичному рівні;

- головним суб'єктом організаційно-політичної координації адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління є Президент України;

- РНБО України повноважне здійснювати контрольно-організаційне забезпечення адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління;

- ГШ України здійснює стратегічне та оперативно-тактичне забезпечення координації адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління.

Також слід акцентувати увагу на законодавчих пропозиціях, які стосуються вирішення певних проблем адміністрування військової освіти і військового управління навчальними підрозділами. Нині в Законі України «Про вищу освіту» містяться положення, що нехтують військовою специфікою й суперечать приписам військового законодавства [4]. Відповідно до частини 1 статті 35 Закону України «Про вищу освіту» керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах більше двох строків поспіль. Ця загальна норма розповсюджується на військовослужбовців, які як начальники здійснюють адміністративне керівництво військовим навчальним підрозділом вищого навчального закладу або факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання). Водночас у структурі цієї статті є частина 5, яка покликана розкрити деякі особливості правового статусу

суб'єктів військового управління в означеній сфері. Так, у вказаному правовому приписі йдеться про те, що керівництво військовим навчальним підрозділом вищого навчального закладу та факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання) здійснює начальник, який призначається на посаду за результатами конкурсу. Порядок проведення конкурсу визначається нормативно-правовими актами державного органу, до сфери управління якого належить вищий військовий навчальний заклад (вищий навчальний заклад із специфічними умовами навчання), військовий навчальний підрозділ вищого навчального закладу, за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Формується ситуація, коли положення ч. 5 статті 35 Закону України «Про вищу освіту» не враховують деякі аспекти адміністративно-правового статусу керівника вищого військового спеціального закладу або начальника військового факультету вищого навчального закладу. Особливо це стосується строку здійснення військового управління підпорядкованим підрозділом. Такий строк визначається терміном перебування на відповідних посадах суб'єктів, що здійснюють військове управління. Отже, це питання урегулюється загальною нормою, що зафіксована у частині 1 статті 35 названого Закону. Такі положення безпосередньо суперечать положенням військового законодавства, особливостям кар'єрного зростання військовослужбовців, а також принципу розумності під час формулювання нормативно-правової моделі адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, що проходять військову службу у відповідних навчальних закладах. Вважаємо, що такий підхід потребує корекції.

Сьогодні, щоб зайняти посаду начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специ-

фічними умовами навчання), слід виконати відповідні умови. Відповідно до частини 2 статті 35 Закону України «Про вищу освіту» керівник факультету (навчально-наукового інституту) повинен мати науковий ступінь та/або вчене (почесне) звання відповідно до профілю факультету (навчально-наукового інституту). Отже, мінімум, що він повинен зробити – це написати та захистити кандидатську дисертацію. Ця вимога Закону є абсолютно обґрунтованою, оскільки освітянський процес, крім іншого, також передбачає проведення наукових досліджень, що означає наявність мінімального рівня ознайомлення та розуміння начальниками специфіки таких досліджень. З огляду на це захист дисертації буде свідчити про наявність такого розуміння, а також опанування всіма відповідними методами наукового пізнання. Військовослужбовець – начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання), що має науковий ступінь кандидата наук, проходить на цій посаді військову службу, маючи при цьому військове звання, яке залежить від вислуги років. Водночас згідно із частиною 1 статті 35 Закону України «Про вищу освіту» керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах більше двох строків. Тобто ця норма обмежує його у строках перебування на цій посаді, а отже, після спливу вказаних строків військовослужбовцю у зв'язку з такими обмеженнями необхідно переходити на іншу посаду для продовження служби. Це може стати чинником псування військової кар'єри (перехід для подальшого проходження військової служби до військових частин, які не належать до системи вищої військової освіти). У такому разі постає питання про використання його потенціалу як науковця та використання досвіду військового управління саме навчального підрозділу, у якому готуються майбутні військові фахівці.

Вважаємо, що від цього система військового управління лише втрачає, що негативно позначається на стані національної безпеки і обороноздатності держави.

Враховуючи викладене, пропонуємо доповнити частину 5 статті 35 Закону України «Про вищу освіту» положенням про те, що начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу або факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання) перебуває на посаді відповідно до умов контракту та проходить військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [5]. Вважаємо, що такий підхід буде сприяти сталості організації та функціонування системи суб'єктів військового управління у межах вищої військової освіти, а також не буде суперечити ст. ст. 22–26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Прийняття запропонованої норми буде сприяти покращенню умов для адміністрування військової освіти у державі, стане чинником сталості військової кар'єри військовослужбовця – начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу. Також це цілком відповідає засадничим положенням співробітництва України і Європейського Союзу у секторі військового будівництва, як це визначено положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закон України від 16.09. 2014 р. [6].

Введення у дію викладених пропозицій буде сприяти оптимізації адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України. Крім цього, це буде сприяти формальному осучасненню чинного законодавства про Збройні сили України, кореляції адміністративно-управлінського статусу Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України

та інших інституцій управління військовою організацією держави, подоланню наявної в Україні проблеми ізоляції відомчих навчальних закладів від освітнього простору [7].

Висновки. Отже, викладені вище пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України не є вичерпними, адже система законодавчого забезпечення функціонування всіх ланок сектору безпеки і оборони держави складається із значної кількості нормативних актів різних видів і різної юридичної сили. Водночас вважаємо, що практичне втілення викладених нами пропозицій стане потужним чинником оптимізації правового

статусу Збройних сил України, стане кроком у напрямі активізації адміністративного співробітництва України з ЄС і НАТО у частині реалізації спільних оборонних політик, надасть новий імпульс реформуванню структурно-функціональної системи вітчизняного війська. З огляду на зазначене перспективним напрямом наукових досліджень є подальша доктринальна розробка проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України з урахуванням реалій міжнародного становища України, військово-політичної ситуації у східноєвропейському регіоні та інших чинників внутрішньополітичного гатунку.

Анотація

У статті з урахуванням проблем, які характеризують сучасний стан організації і функціонування вітчизняної армії, запропоновано основні напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України. Зокрема, виокремлено три основні напрями оптимізації законодавства, що регламентує діяльність армії України: законодавче закріплення основних вимог, які ставляться до нормативних актів Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних сил України, вирішення проблем адміністрування військової освіти і військового управління навчальними підрозділами, розробка і введення у дію типового документу у вигляді положення з питань адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України. Акцентовано увагу на тому, що у положенні доцільно визначити зміст категорії «адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління», сформулювати основні завдання адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління, визначити принципи адміністративної взаємодії між ними, деталізувати функціональну роль в управлінському забезпеченні взаємодії Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, апарату Ради національної безпеки і оборони України, Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України та інших інституцій.

Зазначено, що сформульовані пропозиції з оптимізації адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних сил України будуть сприяти модернізації чинного законодавства про Збройні сили України, кореляції адміністративно-управлінського статусу Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України та інших інституцій управління військовою організацією держави, подоланню наявної в Україні проблеми ізоляції відомчих навчальних закладів від освітнього простору.

Ключові слова: Україна, збройні Сили України, оборонна реформа, сектор безпеки і оборони, обороноздатність, адміністративно-правове забезпечення функціонування Збройних Сил України.

Melnyk S.M. Main directions of optimization the administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine

Summary

This article proposes the main directions of improving the administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine, taking into account the problems characterizing the current state of the organization and functioning of the national army.

In particular, three main directions of optimization of legislation that regulates the activity of the Ukrainian Army are as follows: legislative fixing of the basic requirements, that behave to the normative acts of Department of defense of Ukraine and General Staff of the Armed Forces of Ukraine, problems of administration of military education and military management educational subdivisions, development and implementation of a standard document in the form of a regulation concerning the administrative interaction between the subjects of the military administration of Ukraine.

It is emphasized that in the regulation it is expedient to define the category “administrative interaction of subjects of military administration”, to point out the main tasks of the administrative interaction of the subjects of the military administration, to define the principles of the administrative interaction between them, to elaborate the functional role of the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the apparatus of the National Security and Defense Council of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, the General Staff of the Armed Forces of Ukraine and other institutions in the administrative support of the interaction.

It is noted that the set forth suggestions from optimization of the administrative and legal providing of functioning of the Armed Forces of Ukraine will assist modernization operating it will assist the formal updating of current legislation about the Armed Forces of Ukraine, correlation of administrative and managerial status of President of Ukraine as Supreme Commander-in-chief of the Armed Forces of Ukraine and other institutes of management military organization of the state, to overcoming of existing in Ukraine long time problems of isolation of department educational establishments from existent educational space and other related issues.

Key words: Ukraine, the Armed Forces of Ukraine, defense reform, security and defense sector, defense capability, administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/216. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/> (дата звернення: 22.12.2018)
2. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація: навчальний посібник / за заг. ред. М.М. Тищенка. Харків: Право, 2014. 364 с.
3. Про Збройні сили України: Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
4. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 37–38. Ст. 2004.
5. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 27. Ст. 385.
6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09. 2014 р. № 1678-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 40. Ст. 2021.
7. Єжеев М.Ф., Николаенко С.І., Устименко О.В. Система освіти військових формувань та правоохоронних органів України: шляхи реформування. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 2. С. 266.