

УДК 351.86:355.1(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.17>

С. М. Мельник

кандидат юридичних наук,
начальник Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті з урахуванням проблем, які характеризують сучасний стан організації та 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: розширення кола базових адміністративних засад функціонування воєнної організації держави з урахуванням тісної співпраці Збройних Сил України з НАТО та оборонними структурами Європейського Союзу; збільшення обсягу повноважень посадових осіб Збройних Сил України у частині розширення можливостей налагодження адміністративної взаємодії елементів системи Збройних Сил України з оборонними інституціями Європейського Союзу відповідно до спеціалізації; 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 та оборони України, Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України та інших інституцій.

Зазначено, що сформульовані пропозиції з удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України будуть сприяти модернізації чинного законодавства з огляду на сучасні реалії та тенденції розвитку геополітичного і безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а також слугуватимуть створенню умов для оптимізації правового статусу Міністерства оборони України, поліпшення правових основ державного адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління, створення організаційно-правових умов для активізації запровадження кращих стандартів функціонування військових підрозділів НАТО та інших суміжних аспектів.

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

Постановка проблеми. Наразі в Україні триває оборонна реформа, ключовою складовою частиною якої є реформування Збройних Сил держави. Відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня України, що введений в дію Указом Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016 визначено низку проблем, які характеризують сучасний стан організації та функціонування вітчизняної армії [1].

Серед них – 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 можливих загроз стану обороноздатності держави та національної безпеки. У зв'язку з цим, практично доцільною ділянкою роботи для політичного керівництва держави є підготовка

пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності нормативного забезпечення функціонування Збройних Сил України та інших складових частин сектору безпеки та оборони держави. Зі свого боку, однією з важливих запорок запорукою досягнення зазначеного є наукове супроводження цього процесу. У зв'язку з цим, **метою статті** є обґрунтування найбільш важливих з точки зору проблематики функціонування Збройних Сил України пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з обраної проблематики таких науковців як В. Богуцького, Є. Григоренка, Ю. Слюсаренко, М. Тищенко дає змогу стверджувати, що увага науковців до зазначеної проблематики є незначною, а питання реформування правової основи функціонування Збройних Сил України лише започатковується. Нормативною основою статті стали положення актів національного законодавства України, що регламентують функціонування Збройних Сил України, а також взаємодію України та Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Наукова розробка комплексу взаємопов'язаних аспектів, які характеризують стан сучасного адміністративно-правового забезпечення функціонування суб'єктів військового управління під час виконання ними завдання з захисту національної безпеки та здійснення оборони України, зумовлює необхідність формування ключових пропозицій щодо удосконалення положень актів національного законодавства, які регламентують різноманітні аспекти функціонування системи суб'єктів військового управління держави. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції та наділені для цього відповідними повноваженнями [2, с. 69].

Зауважимо, що система адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України складається зі значної кількості законодавчих і підза-

конних нормативних актів різної юридичної сили та різного предмету правового регулювання (зокрема функціонування Збройних Сил, інших суб'єктів військового управління, а також забезпечення національної безпеки та оборони держави). З урахуванням цього, змінам підлягають лише ті акти, положення яких є базовими для функціонування сектору безпеки та оборони та закріплюють адміністративно-правові основи їх функціонування. З огляду на те, що Збройні Сили України є центральним елементом сектору безпеки та оборони та армійські підрозділи беруть на себе основне навантаження у частині забезпечення недоторканності державних кордонів, 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 *розширення кола адміністративних засад функціонування всієї воєнної організації держави*. За умов активізації адміністративної співпраці всіх елементів сектору безпеки та оборони України з НАТО і ЄС слід зазначити, що базовий Закон України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII містить недостатньо норм, які б створювали належне юридичне підґрунтя для подальшого розвитку відповідних процесів [3]. Закріплення на рині законодавства про Збройні Сили України базових юридичних конструкцій, які б остаточно визначали, що управління процесами функціонування системи оборони держави відбувається в умовах тісної співпраці Збройних Сил України з НАТО та оборонними структурами Європейського Союзу буде сприяти розширенню переліку базових адміністративних засад розбудови військової організації держави за умови тісної співпраці з Північноатлантичним альянсом.

У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII положенням, відповідно до якого однією із засад діяльності Збройних Сил України є формування стійкого адміністративного режиму партнерського, стратегічного

та оперативно-технічного співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору та Європейським Союзом з питань забезпечення оборони та національної безпеки України. Формалізація цього аспекту у статусному законі, що визначає місце і роль Збройних Сил України у системі органів силового захисту державності та національної безпеки буде сприяти більшій стабільності правових основ стратегічного партнерства України з НАТО і стане чинником оптимізації адміністрування поглиблення всебічного співробітництва з альянсом, активізації реформування Збройних Сил, модернізації всього сектору безпеки та оборони держави.

Сформульована пропозиція повною мірою відповідає реалізованій на початку 2019 р. ініціативі Президента України як Верховного головнокомандувача Збройних Сил на рівні Конституції України закріпити положення щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору України стати членом НАТО та ЄС [4]. Зазначимо, що ще на стадії нормопроєктування у законопроекті було вказано, що преамбула Основного Закону має бути доповнена положенням про «європейську ідентичність українського народу» та «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Також було запропоновано до кола обов'язків Верховної Ради включити «визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» та визначити Президента України «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору». Такі положення мають значний вплив на процеси подальшого державотворення в Україні, адже закріплення на конституційному рівні правової визначеності курсу України на членство в НАТО мобілізуватиме українське суспільство та українську владу та сприятиме реформам, спрямованим на досяг-

нення критеріїв повноправного члена організації [5].

Другий напрям удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України *спрямований на збільшення обсягу повноважень посадових осіб Збройних Сил України у частині розширення можливостей налагодження взаємодії зі структурами ЄС*. Станом на 2019 р. пройшов значний часовий термін з моменту ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [6]. Проте, євроінтеграційні прагнення України не повною мірою також відобразилися у базових положеннях Закону України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII в частині адміністративних можливостей органів військового управління поглиблювати євроінтеграційні зв'язки між Україною та ЄС. У зв'язку з цим формується доцільність у визначенні на законодавчому рівні можливостей органів військового управління забезпечувати розвиток інтегративних зв'язків Збройних Сил України та Європейського Союзу відповідно до положень Угоди про асоціацію. Задля цього вважаємо доцільним доповнити ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» нормою, яка б розширила адміністративні спроможності органів військового управління налагоджувати співпрацю зі структурами ЄС. Відповідно, пропонуємо внести до частини 9 ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» від 16 грудня 1991 р. № 1934–XII положенням про те, що на відомчому рівні посадові особи системи Збройних Сил України, коло яких визначено Міністром оборони України, мають право у межах наданих управлінських повноважень самостійно налагоджувати адміністративну співпрацю з відповідними структурами Європейського Союзу відповідно до військової спеціалізації.

Внесення запропонованих змін буде також мати важливе практичне значення для зміцнення основ національної безпеки та оборони України. Досвід співпраці Збройних Сил України з адміністративними структурами військового управління ЄС характеризується деякими успіхами. Зокрема, з початку 2014 р. започатко-

вано новий формат військово-політичного діалогу начальника Генерального штабу Збройних Сил України та Голови Військового комітету ЄС, Військовим штабом ЄС у межах щорічного Робочого плану співробітництва Збройних Сил України та Секретаріату Ради ЄС (у сфері Спільної політики безпеки та оборони). Окрім регулярних зустрічей воєначальників Збройних Сил України та ЄС запроваджено також телефонні розмови [7, с. 98]. Крім цього, представники командного складу Збройних Сил України на постійній основі організують зустрічі з керівниками Підкомітету з питань безпеки та оборони Комітету закордонних справ Європейського Парламенту, організується спільне навчання військовослужбовців Збройних Сил України та держав-членів ЄС на базі Європейського безпекового та оборонного коледжу та інших заходах [8]. Проте, організація подібних заходів супроводжується значною бюрократичною тяганиною і необхідністю погоджень формату таких зустрічей у багатьох інстанціях. Іншими словами, обсяг оперативної самостійності суб'єктів військового управління України для здійснення співробітництва зі структурами ЄС є мінімальним.

Наступною пропозицією щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України є *розробка основ правової регламентації адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління України (у вигляді положення)*. Зміст відповідного документу має містити низку принципових засад налагодження оперативного керівництва процесами взаємодії між Збройними силами України та іншими суб'єктами військового управління. Водночас логічним вбачається визначення керуючої ролі Президента України як Глави держави та Верховного Головнокомандувача в управлінському забезпеченні такої взаємодії.

У положенні пропонуємо визначити кілька принципово важливих положень: навести дефініцію категорії «адміністративна взаємодія суб'єктів військового управління», визначити основні завдання адміністративної взаємодії суб'єктів військового управління, визначити принципи

адміністративної взаємодії, деталізувати функціональну роль в управлінському забезпеченні взаємодії Президента України, апарату Ради національної безпеки та оборони України, Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України та інших інституцій. З огляду на те, що РНБО є основним координаційним органом з питань національної безпеки та оборони вважаємо, що таке положення має бути затверджене рішенням РНБО і введено у дію Указом Президента України.

Викладені пропозиції з удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України мають на меті не лише формальне «осучаснення» чинного законодавства з огляду на реалії та тенденції розвитку геополітичного і безпекового середовища у східноєвропейському регіоні, а й створення умов для оптимізації правового статусу Міністерства оборони України, поліпшення правових основ державного адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління, створення організаційно-правових умов для активізації запровадження кращих стандартів функціонування військових підрозділів НАТО та інших суміжних аспектів.

Висновки та пропозиції. Отже, обґрунтовані нами напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних Сил України не є вичерпними, адже система нормативного регулювання всіх ланок сектору безпеки та оборони держави складається зі 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, буде сприяти поглибленню військової співпраці України з ЄС і НАТО у частині реалізації спільних оборонних політик, надасть новий імпульс реформуванню структурно-функціональної системи вітчизняного війська. З урахуванням зазначеного, перспективним напрямом наукових досліджень є подальша доктринальна розробка проблематики адміністративно-правового забезпечення функціонування Збройних

Сил України з урахуванням реалій міжнародного становища України, військово-політичної ситуації у східноєвропейському регіоні та інших чинників внутрішньополітичного ґатунку.

Список використаної літератури:

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 : навч. посіб : за заг. ред. М.М. Тищенка. 2-ге видання, переробл. та доповн. Харків : Право, 2014. 364 с.
3. Про Збройні Сили України : Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Проект Закону України № 9037 від 03.09.2018. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 04.05.2019)
5. Пояснювальна записка по проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» № 9037 від 03.09.2018. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 08.02.2019)
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. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 40, Ст. 2021.
7. Слюсаренко Ю.А. Правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сфері спільної безпекової та оборонної політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Випуск 124. С. 94–100.
8. Стан співробітництва між Україною та Європейським Союзом в оборонній сфері. *Офіційний інтернет-сайт Міністерства оборони України*. URL: <http://www.mil.gov.ua/content/other/EC.pdf> (дата звернення: 29.05.2019)

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

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: expansion of the basic administrative grounds for the functioning of the military organization of the state, taking into account close cooperation of the Armed Forces of Ukraine with NATO and the defense structures of the European Union; extension of the Armed Forces of Ukraine officials' authority in terms of expanding the possibilities of establishing an administrative interaction between the elements of the system of the Armed Forces of Ukraine and the defense institutions of the European Union in accordance with the specialization; 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 stated proposals for improving the administrative and legal support for the functioning of the Armed Forces of Ukraine will contribute to the modernization of the current legislation in view of the modern realities and trends in the development of the geopolitical and security environment in the Eastern European region and will serve to create conditions for optimizing the legal status of the Ministry of Defense of Ukraine, enhancing legal principles of the state administration of interaction of the subjects of military administration, creation of organizational and legal conditions for enhancing the implementation of best standards for the functioning of NATO military units 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.*