

ОСНОВНІ ШЛЯХИ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ

Серед низки першочергових завдань стосовно формування незалежної держави особливе місце займає створення її оборонної системи. Нагальна потреба в цьому обумовлена світовим досвідом, який переконливо свідчить, що воєнна складова національної безпеки залишається одним із найважливіших інструментів державної політики.

Правова держава неможлива без таких ознак, як законність і правопорядок, також ці питання стосуються і сфери оборони. Подальший розвиток Збройних Сил України та інших військових формувань неможливий без проведення військово-правової реформи.

Зауважимо, період існування Збройних Сил України насичений подіями надзвичайної ваги. Основним його змістом є розвиток нормативно-правової бази щодо становлення національного війська як важливого атрибута державності України. Зміцнення обороноздатності – це визначення пріоритетних напрямів забезпечення проведення військової реформи стосовно вдосконалення законодавчої та нормативно-правової основи, підвищення ефективності систем управління та запровадження демократичного цивільного контролю Воєнної організації держави. І це слушно, оскільки процес реформування армії повинен включати в себе, як складову частину, реформування законодавства у військовій сфері.

Разом з тим існуюча законодавча база у сфері оборони не повною мірою враховує процеси та заходи реформування, які здійснюються в армії, внаслідок чого виникають законодавчо неврегульовані проблеми.

У порушеному питанні, на жаль, більш всього присутні правові прогалини. Тому необхідно проаналізувати стан та можливі шляхи вдосконалення військового законодавства.

Проблематика дослідження законодавства у військовій сфері не втрачає своєї актуальності. Серед українських учених-правознавців, політологів слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, Б.П. Андресюка, С.В. Бобровника, М.І. Карпенка, Д.І. Куца, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, Ю.М.Тодики та ін.

У російській конституційно-правовій науці проблеми вдосконалення законодавства у військовій сфері аналізуються в роботах О.М. Величка, М.І. Кузнецова, В.І. Сліпченка та ін.

Мета статті полягає в розкритті основних шляхів та пріоритетів удосконалення законодавства у військовій сфері – складової військово-правової реформи.

Проблема становлення законодавства у військовій сфері на сучасному етапі державотворення є досить важливою. Актуальність проблеми зумовлена етапом розвитку Збройних Сил та низкою питань, накопичених у процесі становлення держави.

Власне кажучи, удосконалення законодавства про оборону є складовою частиною військово-правової реформи.

У результаті виникнення змін геополітичної ситуації та особливостей розвитку нашої держави та армії виникають законодавчо неврегульовані проблеми. Також зміни в законодавчій та нормативно-правовій базі набули особливої актуальності у зв'язку з обраним курсом держави на євроатлантичну інтеграцію. Затримки з відпрацюванням концептуальних основ воєнної реформи починаються на можливості захисту України перед загрозами, які виникають у сучасному світі.

Законодавство у військовій сфері можливо поділити на чотири основні етапи. На першому, у період з 1991 по 1996 роки, відбулося формування основ Збройних Сил України. На другому, з 1997 по 2000 роки, тривало будівництво нашого війська відповідно до розвитку законодавчої бази. На третьому, – з 2001 по 2005 роки, етап реформування, якому притаманне вдосконалення законодавства щодо розвитку Збройних Сил. На четвертому – з 2006 року передбачається подальший розвиток військового законодавства, який визначатиме реалізацію військового будівництва в Україні в межах правового поля.

Основною причиною реформування Збройних Сил є необхідність пристосування армії до змін у середовищі безпеки, збалансування з можливими ресурсами держави, а також забезпечення їх здатності до виконання нових завдань відповідно до основ політики безпеки й оборони. Тобто створення кількісно невеликих, добре озброєних, мобільних та забезпечених відповідно до оборонної потреби й економічних можливостей держави Збройних Сил.

Запорукою успішного вирішення зазначених проблем є, насамперед, розвинена й досконала нормативно-правова база захисту національних інтересів України у воєнній сфері. Фундаментом цієї сфери є Конституція України, Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та Указ Президента України «Про Воєнну доктрину України».

Важливо, ключове місце у структурі правової бази займає Конституція України. Основний Закон держави визначає основні законодавчі норми й терміни щодо національної, у тому числі воєнної, безпеки України, розмежовує права та функції державних органів у цій сфері. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканості покладається на Збройні Сили України [1].

Так, важливою ланкою правової бази національної безпеки є Закон України «Про основи національної безпеки України», який визначає: загальні положення та принципи забезпечення національної безпеки; національні інтереси України; загрози національній безпеці України; основні напрями державної політики з питань національної безпеки; основи будівництва та функціонування системи забезпечення національної безпеки України [2].

Разом з тим у Законі не розкриваються конкретні механізми забезпечення національної безпеки. Зокрема, в ньому не визначено систему державно-політичного

керівництва обороною держави. Наведене в Законі поняття «Военна організація держави» є простим переліком існуючих військових формувань. У той самий час тлумачення терміна «організація» передбачає наявність функції управління, а також елементу, який об'єднує ці формування, спрямовує їх підготовку, діяльність в умовах мирного та воєнного часу. Проте такого елементу у визначенні поняття «Военна організація держави» не передбачено. До речі, це питання не висвітлено і в інших чинних законодавчих актах держави. У результаті можливо таке визначення терміна «Военна організація держави»: це сукупність визначених державних військових формувань, система управління, структури укомплектування, підготовки і забезпечення, спрямованих на захист національної безпеки держави.

Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок Воєнної організації держави, національної економіки, органів місцевого самоврядування до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [3].

Слід вказати, військово-політичне керівництво держави відносить досягнення стандартів НАТО до основного завдання реформування. Так, можливо, це принципи вимог до суспільства та військових формувань, а також вимоги, яким повинні відповідати держава й армія щодо співпраці в рамках єдиної воєнної структури – Воєнної організації держави. Однак законодавчими актами ці напрями та вимоги не визначені.

Закон України «Про Збройні Сили України» визначає функції, склад Збройних Сил, правові основи їх реалізації, діяльності, дислокації, керівництва і управління ними [4].

Звісно, важливим системостворюючим документом повинна бути Стратегія національної безпеки України. Власне Стратегія затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007. Проте наявність кількох центрів прийняття рішень у сфері зовнішньої політики та національної безпеки вносить певні проблеми впровадження концептуального документа в життя. У Стратегії визначено, що подальший розвиток і захист найвагоміших здобутків України потребує чіткої визначеності держави у стратегічних пріоритетах та цілях, які мають відповідати викликам і загрозам ХХІ століття, її взаємодії із сучасними системами міжнародної і регіональної безпеки [5].

Можливий інший варіант вирішення проблеми – спочатку прийняття Закону України в новій редакції «Про основи зовнішньої та внутрішньої політики», а потім Стратегію.

Реалізація Воєнної доктрини досягається шляхом здійснення комплексу політичних, економічних, соціальних, воєнних, інформаційних, правових та інших заходів, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки і оборони України [6]. У той самий час Указом Президента України «Питання Воєнної доктрини України» від 21 травня 2005 року № 648/2005 визначено, що активізація євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки та пов'язане з цим глибоке реформування

оборонної сфери держави відповідно до європейських стандартів належать до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики [7].

Аналіз Стратегії національної безпеки і Воєнної доктрини не дають відповіді на актуальні питання, пов'язані з воєнною реформою воєнних формувань.

У результаті нова редакція Воєнної доктрини повинна бути оборонною, базуватись на принципі периметральної безпеки, а також визначати чіткі пріоритети реформування – цілі й етапи реалізації воєнної реформи.

Пошук вирішення проблеми уявляється в площині нормативно-правового забезпечення розвитку Збройних Сил України.

Розглянемо можливі шляхи вирішення зазначених проблем. До них слід віднести: поліпшення механізму регулярного оновлення законодавчої бази через департаменти зв'язків з Верховною Радою України та юридичний МО України; кваліфікована розробка та системне супроводження законодавчих актів з питань воєнного будівництва; нормативно-правове забезпечення параметрів майбутнього обрису Збройних Сил України; уточнення змісту існуючих та розробка державних правових актів щодо функціонування армії в нових умовах; розробка внутрішньодержавних нормативних актів щодо сприяння в майбутньому приєднання до альянсу; удосконалення систем державного управління в галузі національної безпеки і оборони; уточнення нормативних документів з організації всебічного забезпечення та вдосконалення законодавчих актів щодо соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей.

Відповідно до ст. 107 Конституції України, головним державним органом, який координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, є Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) [8].

Проте РНБО, як координаційний, дорадчий орган при Президентові України, за своїм складом і характером функціонування не призначений для централізованого керування підготовкою і здійсненням оборони держави [9].

Виходячи з наведеного, у разі серйозного воєнного конфлікту Президент та Уряд України будуть змушені терміново створювати дійсно оперативний орган керування обороною. Таким органом має бути Ставка Верховного Головнокомандувача. Зокрема, в особливий період Генштаб ЗС України є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача (в разі її утворення) [10].

Тому проблему отримання РНБО України реальної дієвості можливо вирішити двома шляхами. По-перше, розробити та прийняти новий закон про Раду національної безпеки (РНБ), оскільки оборона є невід'ємною складовою національної безпеки, із зосереджуваннями на загрозах безпеці та із силовими наповненнями; по-друге, розробити декларативну концепцію національної безпеки, яка не має прямої дії замінити доктриною, яка повинна спиратись на силу нормативного акта. Головним завданням РНБ визначити координацію діяльності силових та правоохоронних відомств (органів) при вирішенні виключно завдань безпеки. Також доцільно посаду керівника апарату (секретаря) РНБ поєднати з функцією радника Президента України.

Один із основних напрямів діяльності держави у військовій сфері має відігравати Міністерство оборони. Міністерство оборони є єдиноначальним органом [11].

Міністр оборони – це політична фігура, яка здійснює зв'язок між Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та військовою сферою.

Указ Президента України «Про внесення змін до положень про Міністерство оборони України і Генеральний штаб Збройних Сил України» від 4 липня 2002 року № 618/2002 став кроком уперед на шляху до раціонального розподілу функцій і повноважень між Міноборони та Генштабом Збройних Сил [12].

Власне кажучи, оборона держави є завданням не лише Збройних Сил, але й усіх інших військових формувань, які входять до складу Воєнної організації держави. Фактично, це було враховано більш у Положенні про Генеральний штаб Збройних Сил України, але якщо п. 1 Положення визначав Генштаб як окрему складову Міноборони, то його функції і завдання повинні мати певне відображення у функціях і завданнях Міноборони. Проте Положення про Міністерство оборони України визначених функцій та повноважень Міноборони стосовно інших, крім Збройних Сил, військових формувань чіткого визначення не мали.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України про затвердження Положення про Міністерство оборони України від 3 серпня 2006 року № 1080 на Міноборони додатково покладені лише завдання стосовно постачання матеріальних ресурсів та забезпечення переведення на штати воєнного часу інших військових формувань [13].

Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006 – 2011 роки, на наш погляд, є результатом перегляду низки положень Стратегічного оборонного бюлетеня України до 2015 року. У той самий час програма повинна розроблятися з урахуванням таких факторів, як аналіз реальних загроз та викликів та обмеження фінансування оборонної сфери. Тобто кінцевим результатом повинно бути визначення реальних завдань для Збройних Сил України.

Важливо, у програмі вперше визначено вісім основних груп завдань щодо захисту держави, відбиття агресії (військовий характер); міжнародного співробітництва та верифікації; ліквідації стихійних лих і техногенних аварій та ін. Дійсно, документ є більш конкретним відносно Стратегічного бюлетеня, в якому лише деталізована структура армії та інших військових формувань. До речі, заходи розвитку Збройних Сил, що визначені вказаною програмою, уточнені та деталізовані планами утримання та розвитку Збройних Сил України на 2006–2007 роки в рамках короткострокового планування [14].

Відомо, процес воєнної реформи набув у 2006 році нового якісного змісту завдяки стратегічному замислу застосування Збройних Сил України [15].

На нашу думку, концепція подальшого розвитку збройних сил повинна передбачати три основних напрями. Метою першого напрямку є подальший розвиток і розробка досконалої законодавчої бази у сфері оборони, другого – підвищення якості підготовки військових кадрів. А метою третього напрямку повинно стати поліпшення умов життя і діяльності військовослужбовців.

При цьому пріоритетними напрямами вдосконалення нормативно-правового забезпечення реформування Збройних Сил можливо визначити: удосконалення актів про оборону в площині правового забезпечення воєнної реформи;

забезпечення планових починань щодо вдосконалення законодавства про оборону; розробка конкретних проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що відображають питання правового забезпечення будівництва та розвитку армії та інших воєнних формувань; регулювання правових відносин нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, а також питань, пов'язаних з реформуванням Збройних Сил; розробка проектів нормативно-правових актів у сфері оборони щодо військово-технічного співробітництва з іноземними державами; визначення законодавчими актами забезпечення реалізації міжнародних договорів місцевими органами влади спільно із структурами військового співробітництва та верифікації; прийняття законодавчих актів щодо підвищення статусу військовослужбовців, нормативне закріплення національних гарантій та пільг; підготовка та розробка Військового кодексу України; систематизація актів воєнного законодавства.

Дійсно, пріоритети в підході до такої складної сфери, якою є оборона держави, зумовлюють необхідність нового ставлення до реформування системи центральних органів управління.

Доцільно внести зміни в законодавчі акти щодо уточнення завдань Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних Сил України відносно: питань забезпечення державної політики у сфері оборони; системи управління військовими формуваннями Воєнної організації держави; розмежування функцій керівництва армією, на Міністра оборони покласти воєнно-політичне і адміністративне керівництво, а безпосереднє військове – на начальника Генштабу Збройних Сил України; участі Збройних Сил України у випадках, установлених законами щодо антитерористичних заходів; уточнення категорій «територіальна оборона» та «цивільний захист населення».

Підсумовуючи, можливо зауважити, що, по-перше, військово-правова реформа безпосередньо пов'язана із змінами в суспільстві; по-друге, при вступі в альянс геополітичне і стратегічне положення держави буде змінюватись, також зміняться завдання, які будуть виконуватись Збройними Силами, впливаючи з концепції стратегії НАТО; по-третє, доцільно і необхідно переглянути питання всебічного забезпечення військових формувань Воєнної організації держави.

Таким чином, для проведення якісного реформування Збройних Сил з урахуванням усіх аспектів цього процесу має бути створена надійна відповідна розгалужена нормативно-правова основа. Отже, необхідно прийняття законодавчих актів, що визначають основи державної політики у сфері національної безпеки і оборони та військового будівництва, а також внесення змін до чинних актів з метою їх вдосконалення.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 142.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про оборону України: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2020-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 49. – Ст. 420.

4. Про Збройні Сили України: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2019-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 410.
5. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 7 берез.
6. Воєнна доктрина України: Указ Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004.
7. Питання воєнної доктрини України: Указ Президента України від 21 квітня 2005 р. № 702/2005.
8. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. академіка С.В. Ківалова. – Х.: Одиссей, 2004. – С. 791.
9. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 237.
10. Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21 вересня 2006 р. № 769/2006 // Право військової сфери. – 2006. – № 11. – С. 29-32.
11. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, Прецедент. – 2006. – С. 241.
12. Богданович В.Ю., Семенченко А.І. Системний підхід до формування та реалізації державної політики у сфері управління забезпечення національної безпеки // Наука і оборона. – 2006 – № 3.
13. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31.
14. Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006 – 2011 рр. (основні положення): Указ Президента України від 27 грудня 2005 р. № 1862-25т/2005 / Міністерство оборони України. – К., 2005. – С. 10.
15. Біла книга-2006. Оборонна політика України / Міністерство оборони України. – К., 2006. – С. 5.

УДК 341.174(4)

В.В. Тароєва

РОЗВИТОК КОНТРОЛЬНИХ ОРГАНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Після заснування Європейського Союзу у Співтоваристві діє «єдиний інституціональний механізм» (ст. 3 Договору про Європейський Союз), основи організації і функціонування якого закріплені в договорі.

Інститутів ЄС (і одночасно всього Союзу) спочатку було чотири [1, 2, 3], нині їх п'ять: Європейський Парламент, Рада, Комісія, Суд, Рахункова палата. Однак існування установчих договорів свідчить, що крім цих п'яти інститутів в організаційний механізм ЄС входять й інші інститути. Зокрема, це Європейська рада, Комітет регіонів, Європейський центральний банк, Європейський інвестиційний банк, Агентство Євратому, Політичний комітет, Європол, Європейський контролер із захисту даних, Європейське відомство з боротьби з фінансовими махінаціями, нарешті, Омбудсмен. Зауважимо, що Омбудсмен Європейського Союзу, як контрольний орган, не поступається за своїм значенням такому інституту, як Рахункова палата [4].

В юридичній літературі дослідженням діяльності інститутів Європейського Союзу займаються такі автори, як: С.Ю. Кашкін, Войтер Кернз, В.В. Копейка, А.В. Омельченко, В.Ф. Опришко, Алан Татам, Б.Н. Топорнін, А.С. Фастовець, Т.К. Хартлі, В.Є. Чиркін, Т.І. Шинкаренко.