

УДК 342.97

*В. В. Сокурєнко***ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ОБОРОНИ В УКРАЇНІ**

Забезпечення національної безпеки, оборони суверенітету й територіальної цілісності країни є одним із пріоритетних напрямів державної політики, що досягається з використанням усіх сил, засобів, ресурсів держави. Водночас у її забезпеченні вирішальну роль відведено воєнному потенціалу країни, який формується переважно у військовому житті суспільства. Забезпечення нашої армії сучасною зброєю викликає сьогодні серйозну заклопотаність. Велика частина воєнного оснащення фізично й морально застаріла, при цьому не компенсується новими закупівлями. Визначення концептуальних засад державної політики у сфері оборони України повинне носити цілеспрямований, навіть вибірковий, точковий характер.

Загальні питання дослідження державної політики у сфері оборони частково знайшли своє відображення в працях О.М. Бандурки, І.І. Гавради, І.М. Іллінського, Д. Кілпатрік, Л. Пала, В.Д. Попова, В.Ф. Халіпова та інших учених.

У ст. 17 Конституції України визначено, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Водночас ст. 107 Конституції України визначає, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [1] визначає правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України й іншими утвореними згідно із законами України військовими формуваннями, а також над правоохоронними орга-

нами держави. Визначено, що Воєнна організація держави – це охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції України й законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства та згідно з Конституцією й законами України безпосередньо спрямовується на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Водночас у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» [2] Воєнну організацію держави визначено як сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем із боку суспільства та безпосередньо спрямовується на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз. До основних елементів Воєнної організації України належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Генеральний Штаб Збройних Сил України, інші військові формування, правоохоронні органи, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, окремі громадяни.

На нашу думку, правова регламентація цих положень зводить розуміння Воєнної організації держави до діяльності лише у сфері безпеки, при цьому залишаючи поза увагою сферу оборони, що є помилковим. Таким чином, з метою усунення правових колізій та узгодження нормативно-правових актів (Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» й Закону України «Про основи національної безпеки України») вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до цих актів та викласти поняття «Воєнна організація держави» в такій редакції: «Воєнна організація держави – це сукупність органів публічної адміністрації, органів військового управління, інших військових формувань, спільна діяльність яких спрямовується на підготовку до військового захисту та організацію обороноздатності держави, а також система нормативно-правових актів (положення, статuti), які визначають функції, права, обов'язки та взаємозв'язки елементів Воєнної організації держави».

Таким чином, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оборону України» положеннями, що визначають поняття «Воєнна організація держави» з відповідним тлумаченням, запропонованим нами.

Виконання визначених законом завдань щодо контррозвідального забезпечення економічного, інформаційного, науково-технічного потенціалу, оборонно-промислового й транспортного комплексів та їх об'єктів, національної системи зв'язку, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, військово-технічного співробітництва, дотримання міжнародних режимів нерозповсюдження, а також закордонних дипломатичних установ України та безпеки громадян України за кордоном регулюється Законом України «Про контррозвідальну діяльність» [3].

У Законі України «Про державну таємницю» визначено, що державна таємниця – це вид таємної інформації, яка охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки й техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які в порядку, встановленому цим законом, визнані державною таємницею й підлягають охороні державою.

У ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» визначено, що до державної таємниці належить така інформація у сфері оборони:

1) про зміст стратегічних та оперативних планів та інших документів бойового управління, підготовку й проведення військових операцій, стратегічне та мобілізаційне розгортання військ, а також про інші найважливіші показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову й мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння й матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань;

2) про напрями розвитку окремих видів озброєння, військової та спеціальної техніки, їх кількість, тактико-технічні характеристики, організацію й технологію виробництва, наукові, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, пов'язані з розробленням нових зразків озброєння, військової та спеціальної техніки або їх модернізацією, а також про інші роботи, що плануються чи здійснюються в інтересах оборони країни;

3) про дислокацію, характеристики пунктів управління, зміст заходів загальнодержавного й регіонального, за необхідності також міського й районного рівня щодо приведення в готовність єдиної державної системи цивільного захисту населення та територій до виконання завдань в особливий період, про організацію системи зв'язку (оповіщення) в особливий період, можливості населених пунктів, регіонів та окремих об'єктів щодо евакуації, розосередження населення й забезпечення його життєдіяльності;

4) про забезпечення виробничої діяльності об'єктів національної економіки у воєнний час;

5) про геодезичні, гравіметричні, картографічні та гідрометеорологічні дані й характеристики, які мають значення для оборони країни.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами й засобами органів Міністерства внутрішніх справ України, у тому числі Національної гвардії України, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [4].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [5] визначає зміст правового режиму воєнного стану та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану. Зокрема, до заходів правового режиму воєнного стану належать такі: 1) запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи

в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення, не заброньованих за підприємствами, установами й організаціями на період мобілізації та воєнного часу, з метою виконання робіт, що мають оборонний характер; 2) використання потужностей і трудових ресурсів підприємств, установ та організацій усіх форм власності для потреб оборони; 3) примусове відчуження або вилучення майна в юридичних і фізичних осіб для потреб оборони.

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [6] визначає правові засади організації й діяльності Ради національної безпеки і оборони України, її склад, структуру, компетенцію та функції. Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» Рада національної безпеки і оборони України виконує такі функції:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції й законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки й оборони, подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо таких питань:

– визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки й оборони в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

– проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів і документів із питань національної безпеки й оборони;

– удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації й ліквідації органів виконавчої влади в цій сфері;

– проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки й оборони України;

– матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів із питань національної безпеки й оборони;

– заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

– доручень, пов'язаних із вивченням конкретних питань і здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки й оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

– залучення контрольних, інспекційних і наглядових органів, які функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своє-

часністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених у дію указами Президента України;

– забезпечення контролю надходження й опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану й тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні та у світі, визначення потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

– питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

– невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

2) координує виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених у дію указами Президента України, здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розроблення нормативних актів і документів із питань національної безпеки й оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує та контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) координує й контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення й забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного й надзвичайного стану та за виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

8) координує й контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю з питань національної безпеки й оборони.

Правові та економічні засади здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави й територіальної громади визначаються також Законом України «Про здійснення державних закупівель» [7]. Зокрема, цим актом передбачено, що генеральний замовник – це орган державної влади, державна, комунальна установа чи організація, визначені, відповідно, Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Авто-

номної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад, відповідальними за організацію й проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами відповідно до цього закону. Водночас, беручи до уваги факт, що згідно з нормами чинного законодавства уповноваженим суб'єктом господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є Державний концерн «Укроборонпром», а норми Закону України «Про здійснення державних закупівель» поширюються також на сферу оборони, цей орган може виступати також генеральним замовником під час здійснення державних закупівель із метою забезпечення оборонної сфери.

Саме тому, на нашу думку, з метою узгодження законодавства у сфері оборони вважаємо за необхідне внести зміни до абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» та викласти його в такій редакції: «Генеральний замовник – це орган державної влади, державна, комунальна установа чи організація, визначені, відповідно, Кабінетом Міністрів України, *уповноваженим суб'єктом господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі*, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад, відповідальними за організацію та проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами відповідно до цього закону».

Зокрема, Законом України «Про здійснення державних закупівель» визначено умови, за яких застосовується переговорна процедура державної закупівлі у сфері оборони: 1) за нагальної потреби в здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних із негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру, з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури закупівлі в таких випадках здійснюється за рішенням замовника щодо кожної процедури; 2) у разі закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, у тому числі з метою захисту національної безпеки й оборони, під час урегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України на підставі рішення Кабінету Міністрів України або Ради національної безпеки і оборони України.

Питання, що стосуються регулювання діяльності, пов'язаної з державним контролем за міжнародними передачами товарів військового призна-

чення й подвійного використання, з метою забезпечення захисту національних інтересів України, дотримання нею міжнародних зобов'язань щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки, обмеження передач звичайних видів озброєння, а також здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях визначаються Законом України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [8].

Отже, норми загального законодавства врегульовують питання, що стосуються загальної організації оборони в Україні, порядку здійснення її матеріально-технічного забезпечення, основ запровадження Воєнної організації держави.

Базовим нормативно-правовим актом у сфері оборони є Закон України «Про оборону України», яким встановлюються засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції й завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

Водночас положення цього акта не позбавлені недоліків, наявність яких спричиняє колізії й прогалини в трактуванні норм законодавства, якими врегульовано сферу оборони. Звернемо увагу на деякі з них.

По-перше, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про оборону України» та п. 3 ч. 1 ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] діяльність органів місцевого самоврядування спрямовується на організацію та участь у здійсненні на відповідній території заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільним захистом. Водночас ч. 2 ст. 18 Закону України «Про оборону України» передбачає, що територіальну оборону на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території областей, у містах Києві та Севастополі – відповідно обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації в межах своїх повноважень. При цьому законодавець не включає до переліку компетентних суб'єктів організації територіальної оборони органи місцевого самоврядування. Саме тому з метою унормування чинного законодавства вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про оборону України» та викласти ч. 2 ст. 18 його в такій редакції: *«Територіальну оборону на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території областей, у містах Києві та Севастополі – відповідно обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень»*.

По-друге, положеннями ст. 12 Закону України «Про оборону України» передбачається участь в обороні держави разом зі Збройними Силами України інших військових формувань, утворених відповідно до законів України. Діяльність та управління іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, і правоохоронними органами,

які відповідно до своїх повноважень беруть участь в обороні держави, здійснюються згідно із законодавством. Водночас цим актом не визначається правовий статус таких утворень.

По-третє, ст. 17 Закону України «Про оборону України» визначає перелік прав та обов'язків громадян України у сфері оборони. Водночас проведення антитерористичної операції на сході України супроводжувалося створенням низки самоорганізованих добровольчих формувань для захисту суверенітету України, її територіальної цілісності й недоторканості. Більшість із них увійшли до складу чинних правоохоронних органів або військових формувань, однак поза структурою військових формувань і правоохоронних органів залишаються інші підрозділи (наприклад, батальйони ДУК «Правого сектору» (5-й і 8-й) та батальйон «ОУН»). Саме тому для врегулювання цього важливого й резонансного питання, а також для забезпечення громадянами України додаткових можливостей для виконання свого конституційного обов'язку, передбаченого ст. 65 Конституції України, в особливий період необхідно прийняти зміни до законодавства, які нададуть громадянам України можливість самостійно або через громадські організації утворювати на законодавчій основі збройні формування з метою захисту суверенітету й територіальної цілісності України. Пропонуємо доповнити ст. 17 Закону України «Про оборону України» ч. 7 такого змісту: *«Громадяни України на час дії особливого періоду можуть захищати суверенітет і територіальну цілісність України в складі військових формувань, утворених шляхом їх самоорганізації або створених громадськими організаціями»*.

По-четверте, потребують узгодження положення, що стосуються обов'язків виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи, зокрема, ст. 15 Закону України «Про оборону України» та ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Наступними спеціальними нормативно-правовими актами, якими врегульовано особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, шляхи підвищення ефективності функціонування підприємств оборонно-промислового комплексу та забезпечення здійснення контролю за їх діяльністю, є Закон України «Про державне оборонне замовлення» та Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі». У ст. 4 Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» визначено, що уповноваженим суб'єктом господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є Державний концерн «Укроборонпром». До складу цього концерну входять державні підприємства оборонно-промислового комплексу, у тому числі казенні підприємства, на основі фінансової залежності від одного або групи учасників концерну, який виконує функції із забезпечення науково-технічного й виробничого розвитку, а також провадить інвестиційну, фінансову, зовнішньоекономічну та інші види діяльності.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» Державний концерн «Укроборонпром» здійснює регулювання, контроль і координацію їх діяльності, а також виконує інші функції з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі у випадках, передбачених законодавством.

Зокрема, відповідно до п. 12 свого Статуту Державний концерн «Укроборонпром» має право брати участь у проектах і програмах, що передбачають розробку, виробництво й експорт високотехнологічної промислової продукції, створення системи продажу такої продукції. Крім того, згідно з п. 19 Статуту одним із предметів діяльності Державного концерну «Укроборонпром» визначено участь у виконанні державного оборонного замовлення [10]. Водночас на сьогодні Державний концерн «Укроборонпром», відповідно до чинної редакції Закону України «Про державне оборонне замовлення», не може виступати виконавцем державного оборонного замовлення. Крім того, згідно із чинною редакцією ст. 6 Закону України «Про державне оборонне замовлення» державні замовники погоджують із центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать підприємства оборонно-промислового комплексу, пропозиції щодо виконання робіт оборонного призначення з метою максимального використання науково-виробничого потенціалу підприємств оборонно-промислового комплексу України. Ця норма потребує узгодження з положеннями Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі», відповідно до якого уповноваженим суб'єктом з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є Державний концерн «Укроборонпром». Саме тому вважаємо за необхідне внести зміни до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державне оборонне замовлення».

Література

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 46. – Ст. 366.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 39. – Ст. 351.
3. Про контррозвідальну діяльність : Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 12. Ст. 89.
4. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. № 23. Ст. 176.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. № 28. Ст. 224.
6. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. № 35. Ст. 237.
7. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. Ст. 883.
8. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лютого 2003 року № 549-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 23. Ст. 148.

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
10. Деякі питання Державного концерну «Укроборонпром» : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 року № 993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

А н о т а ц і я

Сокуренко В. В. Законодавчі основи публічного адміністрування сфери оборони в Україні. – Стаття.

У статті здійснено загальну характеристику законодавчих актів, якими врегульовано відносини у сфері оборони України. На основі здійсненого аналізу запропоновано зміни й доповнення до чинного законодавства.

Ключові слова: оборона, безпека, нормативно-правовий акт, адміністративно-правове регулювання.

А н н о т а ц и я

Сокуренко В. В. Законодательные основы публичного администрирования сферы обороны в Украине. – Стаття.

В статье проведена общая характеристика законодательных актов, которыми урегулированы отношения в сфере обороны Украины. На основе осуществленного анализа предложены изменения и дополнения к действующему законодательству.

Ключевые слова: оборона, безопасность, нормативно-правовой акт, административно-правовое регулирование.

S u m m a r y

Sokurenko V. V. Legislative framework for public administration Ukraine's defense. – Article.

In article provides a general description of legislation which regulated relations in the defense of Ukraine. Based on the analysis of proposed amendments to existing legislation.

Key words: defense, security, legal act, administrative and legal regulation.