

**Сокуренко В. В.**

*докторант кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

### **НЕДОЛІКИ ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ В СФЕРІ ОБОРОНИ**

*В даній науковій статті здійснено аналіз норм спеціального законодавства, яким урегульовано відносини в сфері оборони. Автором наголошено на недоліках даних актів та запропоновано зміни та доповнення до деяких з них.*

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

*В данной научной статье осуществлен анализ норм специального законодательства, которым урегулированы отношения в сфере обороны. Автором отмечено недостатки данных актов и предложены изменения и дополнения в некоторые из них.*

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

*In this scientific article analyzes the norms of a special law which regulated relations in the field of defense. The author emphasized the disadvantages of these acts and proposed amendments to some of them.*

**Keywords:** defense, security, legal regulation, state, national security and defense.

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

**Стан дослідження.** Загальні питання дослідження державної політики в сфері оборони частково знайшли своє відображення в дослідженнях таких вчених як: О.М. Бандуркии, І.І. Гавради, І. М. Іллінського, Д. Кілпатрік, Л. Пала, В.Д. Попова, В. Ф. Халіпов та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Базовим нормативно-правовим актом в сфері оборони є *Закон України «Про оборону України»*, яким встановлено засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та 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.

Разом з тим, положення даного акту не позбавлені недоліків, наявність яких спричиняє колізії та прогалини в трактуванні норм законодавства, якими урегульовано сферу оборони. Звернемо увагу на деякі з них.

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

«Територіальну оборону на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території областей, у містах Києві та Севастополі - відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень».

По-друге, положеннями ст.12 Закону передбачено участь в обороні держави разом із Збройними Силами України інших військових формувань, утворених відповідно до законів України. Діяльність і управління іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами, які відповідно до своїх повноважень беруть участь в обороні держави, здійснюються згідно

із законодавством. Інші військові формування, утворені відповідно до законів України, та відповідні правоохоронні органи:

1) узгоджують з Генеральним штабом Збройних Сил України їх програми розвитку в частині, що стосується оборони держави, а також плани підготовки їх органів управління, з'єднань і частин, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період та виконання завдань територіальної оборони;

2) здійснюють під керівництвом Генерального штабу Збройних Сил України планування застосування органів управління, з'єднань і частин, призначених для підпорядкування органам військового управління Збройних Сил України в особливий період та виконання завдань територіальної оборони, надають Генеральному штабу Збройних Сил України необхідну для цієї роботи інформацію;

3) здійснюють разом із Збройними Силами України підготовку та забезпечують готовність до спільних дій з метою оборони, беруть участь у створенні єдиної системи управління та всебічного забезпечення на особливий період; узгоджують з Генеральним штабом оперативні вимоги до озброєння та військової техніки, військово-технічного майна, його якісні та кількісні показники, спільно з Міністерством оборони України розробляють державну програму розвитку озброєння і військової техніки та формують державне оборонне замовлення;

4) узгоджують з Міністерством оборони України програми підготовки військових кадрів, вживають заходів щодо оптимізації системи військової освіти;

5) беруть участь у підготовці громадян України до військової служби, в тому числі допризовній підготовці молоді, підготовці призовників з військово-технічних спеціальностей, забезпеченні призову на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори і під час мобілізації, а також у військово-патріотичному вихованні громадян України;

6) забезпечують здійснення відповідних заходів щодо підготовки території України до оборони;

7) беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, сприяють забезпеченню правового режиму воєнного стану;

8) сприяють Збройним Силам України у виконанні ними завдань, здійснюють їх пріоритетне забезпечення та інші повноваження у сфері оборони України згідно із законодавством.

Таким чином, очевидно безперечно важлива роль та значення інших військових формувань. Разом з тим, відповідно до Закону не зрозуміло кого законодавець відносить до останніх. Саме тому, спробуємо розібратися.

Перш за все слід визначитися з тим, яким чином законодавець тлумачить поняття «військове формування» та які ознаки характеризують дане поняття? Так, відповідно до Закону України «Про оборону України» військове формування – це створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Згідно Постанови Верховної Ради України «Про військові формування на Україні» [2] визначено, що всі військові формування, дислоковані на території республіки

підпорядковані Верховній Раді України. Разом з тим, сьогодні спостерігається ситуація, коли військові формування підпорядковані не Верховній Раді України, а частина з них перебуває у підпорядкуванні Збройних Сил України, частина у Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства оборони України, а деякі взагалі існують автономно.

Таким чином, військове формування повинно характеризуватися такими ознаками як:

- 1) нормативно урегульована процедура створення та правова основа діяльності;
- 2) кадрове забезпечення військового формування – в основному військовослужбовці;
- 3) метою їх створення є оборона України, захист її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу;
- 4) уповноважені реалізовувати свою діяльність шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Відповідно до п. 19 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [3] учасниками бойових дій визнаються: військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції, а також працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення у порядку, встановленому законодавством.

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абз. 1 п. 19 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», категорії таких осіб та терміни їх участі (забезпечення проведення) в антитерористичній операції, а також райони антитерористичної операції визначає Кабінет Міністрів України.

Відповідно 20 серпня 2014 року постановою Кабінету Міністрів України № 413 затверджено Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення [4].

Зазначимо, що на сьогодні «добровольці», з числа яких були сформовані спеціальні добровольчі підрозділи територіальної оборони, не мають чітко визначеного юридичного статусу, у зв'язку з чим вказані їх члени залишаються юридично незахищеними, так як чинним законодавством не передбачено визнання зазначеної категорії осіб учасниками бойових дій, а відтак вони позбавлені відповідних пільг і виплат у разі поранення чи загибелі.

Тому, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині визнання учасниками бойових дій осіб, які

у складі добровольчих формувань територіальної оборони були залучені державними або громадськими організаціями або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції.

Отже, пропонуємо внести зміни та доповнити ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» наступного змісту:

«20) особи, які у складі добровольчих формувань територіальної оборони були залучені державними або громадськими організаціями або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, чи забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції з моменту офіційного оголошення її початку уповноваженим суб'єктом та до моменту офіційного оголошення її закінчення уповноваженим суб'єктом;

21) особи, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції та на території її дії (волонтерської діяльності на території проведення антитерористичної операції, під час надання гуманітарної допомоги), перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції».

Відповідно на законодавчому рівні також необхідно передбачити забезпечення надання правового статусу **«члена сім'ї учасника бойових дій»** у разі втрати годувальника (загибелі, визнання безвісно відсутнім або який став інвалідом) членам сімей осіб, які у складі добровольчих формувань територіальної оборони були залучені державними або громадськими організаціями або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, чи забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції з моменту офіційного оголошення її початку уповноваженим суб'єктом та до моменту офіційного оголошення її закінчення уповноваженим суб'єктом.

По-третє, ст. 17 Закону визначено перелік прав та обов'язків громадян України у сфері оборони. Водночас як було зазначено вище проведення антитерористичної операції на сході України супроводжувалось створенням низки самоорганізуючих добровольчих формувань для захисту суверенітету України, її територіальної цілісності та недоторканості. Більшість з них увійшла до складу чинних правоохоронних органів або військових формувань, однак наразі поза структурою військових формувань та правоохоронних органів залишаються інші підрозділи (наприклад, батальйони ДУК «Правого сектору» (5-й і 8-й) і батальйон «ОУН»). Саме тому, для врегулювання цього важливого та 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 в законодавство, які нададуть громадянам України можливість самостійно, або через громадські організації утворювати на законодавчі основі збройні формування з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності України.

Саме тому, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про оборону» та доповнити ст. 17 ч. 7 положеннями наступного змісту:

«Громадяни України, на час дії особливого періоду, можуть захищати суверенітет та територіальну цілісність України у 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 щодо здійснення оборонної роботи, а саме: ст. 15 та ст. 36 Закону України «Про місцевого самоврядування».

Наступними спеціальним нормативно-правовим актом, якими урегульовано 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 визначаються є Закони України «Про державне оборонне замовлення» [5] та «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [6]. Відповідно до ст. 4 Закону визначено, що уповноваженим суб'єктом господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є Державний концерн «Укроборонпром». До складу Концерну входять державні підприємства оборонно-промислового комплексу, в тому числі казенні підприємства, на основі фінансової залежності від одного або групи учасників Концерну, який виконує функції із забезпечення науково-технічного і виробничого розвитку, а також провадить інвестиційну, фінансову, зовнішньоекономічну та інші види діяльності.

Відповідно до ст. 7 Закону, Концерн здійснює регулювання, контроль та 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 Статуту, Концерн має право брати участь у проектах і програмах, що передбачають розробку, виробництво та експорт високотехнологічної промислової продукції, створення системи продажу такої продукції. Крім того, відповідно до п.19 Статуту, одним з предметів діяльності Концерну визначено участь у виконанні державного оборонного замовлення [7]. В той же час, на сьогодні, відповідно до чинної редакції Закону України «Про державне оборонне замовлення», Концерн не може виступати виконавцем державного оборонного замовлення. Крім того, відповідно до чинної редакції ст. 6 Закону «Про державне оборонне замовлення», державні замовники погоджують з 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. Зазначена норма потребує приведення у відповідність до положень Закону, 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» та викласти її в наступній редакції:

«виконавці оборонного замовлення - суб'єкти господарської діяльності України незалежно від форми власності, що мають ліцензії (дозволи) на провадження відповідних видів господарської діяльності у випадках, передбачених законом, отримані згідно із законодавством, уповноважений суб'єкт господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі та іноземні суб'єкти господарської діяльності, з якими укладено державний контракт з оборонного замовлення на постачання (закупівлю) продукції, виконання робіт та надання послуг за результатами конкурсного відбору (за винятком укладення державних контрактів із суб'єктами господарської діяльності, які є єдиними в Україні виробниками)».

#### **Список використаних джерел:**

1. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Про військові формування на Україні : затв. Постановою Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року №1431-ХІІ// Відомості Верховної Ради України, 1991. - №38. - Ст.506.
3. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1993. -№ 45. -Ст.425.
4. Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Про державне оборонне замовлення : Закон України від 03 березня 1999 року № 464-ХІV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/464-14>
6. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України від 16 червня 2011 року № 3531-VI // Відомості Верховної Ради України, 2012. - № 4. - Ст.23.
7. Деякі питання Державного концерну «Укроборонпром» : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 року № 993 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon.rada.gov.ua>