

УДК 340.131:355.1(477)

**ФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ
У ДЕРЖАВОТВОРЧІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ**

Поляков С. Ю.,

завідувач кафедри
загальновійськових та правових дисциплін
військово-юридичного факультету
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: У статті визначено місце Збройних Сил України у структурі сектору безпеки та оборони. Розглянуто доцільність проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань національної безпеки і оборони» від 25 червня 2013 року. Обґрунтовано необхідність ухвалення Закону України «Про Сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним». Проаналізовані та співвіднесені поняття «Воєнна організація держави» та «Сектор безпеки та оборони».

Ключові слова: Збройні Сили України, сектор безпеки та оборони, Воєнна організація держави, демократичний цивільний контроль.

Аннотация: В статье определено место Вооруженных Сил Украины в структуре сектора безопасности и обороны. Рассмотрена целесообразность проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины по вопросам национальной безопасности и обороны» от 25 июня 2013 года. Обоснована необходимость принятия Закона Украины «О Секторе безопасности и обороны Украины и демократический гражданский контроль над ним». Проанализированы понятия «Военная организация государства» и «Сектор безопасности и обороны».

Ключевые слова: Вооруженные Силы Украины, сектор безопасности и обороны, Военная организация государства, демократический гражданский контроль.

Annotation: This article defines the place of armed forces of Ukraine within the security and defence sector. The necessity of adoption of the law of Ukraine on The security and defense of Ukraine and democratic civil control over it". Analysis of «military organization of the State» and «the security and Defence Sector».

Key words: armed forces of Ukraine, the security and Defence Sector, the military organization of the State.

На сьогоднішній момент спрямування Української держави на зовнішньому контурі взаємодії націлено на інтеграцію в Європейський Союз. Неодноразово піднімалось питання про доцільність збереження Україною статусу позаблокової держави та можливість входження у майбутньому до Північноатлантичного альянсу. З огляду на це відбувається адаптація вітчизняного законодавства для входження всіх вітчизняних інституцій до відповідних, перш за все європейських, міждержавних утворень.

Українська держава, проголосивши курс на євроінтеграцію, підписала 16 червня 1994 року Угоду про партнерство і співробітництво з Європейськими Співтовариствами [1, Ст. 415]. На забезпечення цієї угоди було прийнята низка національних нормативних актів. О. В. Минькович-Слободяник до документів, що визначають основи правової політики України, механізм і тактику втілення її європейського вектора відносить: Конституцію України (стаття 18); Постанову Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року, яка підкреслює, що «перспективною метою української політики є членство України в Європейських Співтовариствах»; Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року; Програму інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2000 року; Закон

України «Про загальну державну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року; Указ Президента України «Про державні програми з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки» від 13 грудня 2003 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 березня 2007 року «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Державної програми інформування громадськості з питань євроінтеграції» [2, с. 98].

Не можуть лишитись осторонь широких, комплексних реформ, ініційованих інтеграційними процесами і Збройні Сили України. Серед різноманітних перетворень, що їх зачіпають, одне з ключових місць займає формування сектору безпеки та оборони, який поступово входить у державотворчу практику України та на сьогоднішній момент є утворенням яке покликано повною мірою замінити собою термін Воєнна організація. На наш погляд, заміна вказаних термінів зумовлена прагненням держави дещо демілітаризувати цю сферу державної діяльності.

На сьогоднішній день згідно з Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» під воєнною організацією держави розуміється охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо

спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. У свою чергу, демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави передбачає комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. Суб'єктами здійснення такого контролю є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації.

Однак враховуючи те, що до Верховної Ради України Президентом України внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань національної безпеки і оборони», у якому пропонується по-перше, змінити назву зазначеного вище Закону, тобто за новою назвою це Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами держави». Як бачимо проект цього Закону виключає поняття «воєнна організація держави», натомість у назві та за текстом проекту Закону використовуються «Збройні Сили України, інші військові формування». Про Сектор безпеки та оборони взагалі у цьому проекті Закону не зазначається. Хоча Президент України неодноразово зазначав про доцільність введення терміну Сектор безпеки та оборони, що обумовлено стратегічним курсом європейської інтеграції як найвищому пріоритеті української зовнішньої політики. В основу змін сектору безпеки і оборони повинні бути покладені усталені принципи, апробовані у розвинутих європейських демократіях, а саме: відповідність органів сектору безпеки і оборони політичному устрою держави; чітке законодавче врегулювання процедур тимчасового обмеження прав людини в інтересах державної безпеки; відкритість для демократичного цивільного контролю; цілісність, прозорість, добросовісність тощо. Кардинальних змін потребують підходи до фінансування сектору безпеки і оборони, ресурсного і кадрового забезпечення [3].

Слід мати на увазі, що Конституція України не містить терміну «сектор безпеки та оборони». Проте вважаємо, що це не є заборонаю його запровадження на законодавчому рівні. Справа в тім, що і терміну «Воєнна організація» Основний Закон України також не містить. Але ним поки що послуговується ціла низка положень законів України.

Таким чином, незважаючи на те, що в жодному приписі Конституції України не зустрічається термін «Воєнна організація держави», останній увійшов у державотворчу практику України і використовується у законах, а також інших нормативно-правових актах. У зв'язку з тим, щоб повноцінно використовувати відносно новий термін «Сектор безпеки і оборони України» необхідно його обов'язково запровадити на законодавчому рівні. З цієї метою можна або внести відповідні зміни у Закон, якими регулюється оборонна сфера або, що краще, ухвалити окремих кодифікований Закон України «Про Сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним». Це створить належне законодавче підґрунтя для реформування цієї важливої сфери державного життя, а також буде відповідати ч. 1 пп. 12, 17 і 19 ст. 92 і не суперечити ст. 17 Основного Закону України.

Цей Закон повинен, на наш погляд: а) давати визначення Сектору безпеки та оборони України, наводити перелік органів та посадових осіб, що входять до його структури, а також пов'язані з його діяльністю; б) визначати основи державної політики, спрямовані на гарантування безпеки держави, суспільства та окремого індивіда від зовнішніх та внутрішніх загроз всіма структурними підрозділами Сектора безпеки та оборони України; в) встановлювати засади оборони, а також повноваження органів державної влади, основні завдання та функції Збройних Сил та інших військових формувань, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, а також обов'язки та права громадян у сфері оборони; г) передбачати вичерпний перелік обмеження прав і свобод людини та громадянина на підставі Конституції України у зв'язку з функціонуванням структурних підрозділів Сектору безпеки і оборони України; д) визначати правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над структурними елементами Сектору безпеки та оборони України.

Крім цього, у його прикінцевих положеннях повинні бути передбачені нормативні приписи, які вказують на необхідність приведення законодавства України у відповідність з цим новим Законом. Що стосується Закону України «Про Збройні Сили України», то вважаємо, що він не повинен бути поглиненим Законом України «Про Сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним» та залишитися окремим законом. Це пов'язано з тим, що Збройні Сили України займають у житті держави та суспільства важливе значення, що знайшло своє відображення, у тому числі й в Конституції України (стаття 17 та деякі інші). Проте необхідно статтю 1 Закону про Збройні Сили доповнити новою частиною, в якій визначити статус Збройних Сил України у структурі Сектору безпеки і оборони України. Вважаємо, що такі зміни повинні бути внесені й до інших законів України. Наприклад, до законів України «Про Державну прикордонну службу», «Про Службу безпеки України» та деяких інших. Більш того, на підставі створеного законодавчого підґрунтя для організації та функціонування Сектору безпеки і оборони та його

різноманітних підрозділів необхідно буде розробити та ухвалити оновлену Воєнну доктрину України.

Вважаємо за необхідне ще раз підкреслити, що Сектор безпеки і оборони ми розглядаємо як структурне утворення, що буде охоплювати собою всі ланки, діяльність яких повинна бути спрямована на забезпечення безпеки та оборони. До Сектора невід'ємним та важливим компонентом повинні входити Збройні Сили України, статус яких повинен бути лише уточнений у межах Сектора безпеки і оборони України. Про корінні видозміни Збройних Сил України йтися не повинно.

У зв'язку з цим, ми не можемо погодитися з позицією Ф. Саганюка та В. Гуменюка, які зазначають, що очевидно, що покладені зараз на Збройні Сили України Конституцією України (ст. 17) завдання не зовсім оптимальні і посилені, тим більше, що Президентом України запропоновано законопроект про подальше суттєве їх скорочення (на 8 тис.). Думається, що за цих та інших об'єктивних обставин захист національних інтересів держави від загроз воєнного характеру, відсіч збройній агресії, протидія у разі загрози збройного нападу на Україну та ліквідація збройного конфлікту законом варто покласти на Сили безпеки і оборони. Представлений варіант вимагає певного часу для законодавчого визначення. Однак він характеризується незначними затратами і водночас суттєвою дієвістю розв'язання нагальної сучасної безпекової проблеми [4].

З огляду на це, вважаємо, що, по-перше, змінювати повноваження, а тим більше фактично ліквідувати Збройні Сили України і замінювати їх Силами безпеки і оборони жодного сенсу не має. Необхідно в рамках того статусу Збройних Сил України, який є на сьогоднішній момент проводити планомірне їх реформування, тим самим підвищуючи їх боєздатність. По-друге, з твердженням, що запропонований авторами варіант характеризується незначними затратами погодитися категорично не можна. Завдання, що покладені на Збройні Сили України чітко зафіксовані у ч. 2 ст. 17 Основного Закону України, які розміщені у першому розділі та належать до засад конституційного ладу України. Відповідно до ч. 1 ст. 156 Конституції України, «Законопроект про внесення змін до розд. I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України».

Отже, для того, щоб замінити Збройні Сили України на Сили безпеки і оборони необхідно пройти всю складну процедуру внесення змін до Конституції України і провести всеукраїнський референдум, оскільки Основний Закон України є за порядком внесення до нього змін жорстким.

В. Горбулін та О. Литвиненко зазначають, що в наш час державна складова Сектора безпеки України включає ланку стратегічного управління (Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів

України) і виконавчу (служба внутрішньої безпеки – Служба безпеки України; розвідувальні органи – Службу зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Управління розвідки Адміністрації Державної прикордонної служби України; поліцію – міліцейські підрозділи Міністерства внутрішніх справ України; жандармерію – внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України та Управління державної охорони України, прикордонний контроль – Державну прикордонну службу України; сили оборони України – Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту міністерства транспорту та зв'язку України, воєнізовані підрозділи Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Також, певним чином, до сектору безпеки належить Державний департамент з питань виконання покарань [5].

Сучасний розвиток Української держави, що характеризується значними змінами, у тому числі й у її зовнішньому середовищі наполегливо вимагає постійного коригування «безпекових параметрів» й передусім на нормативно-правовому рівні. Це стосується послідовного оновлення як Воєнної доктрини України та її Стратегії національної безпеки. Зокрема, Указом Президента України № 389/2012 від 8 червня 2012 року було затверджено проект нової редакції Стратегії національної безпеки України [6], що має назву, яка точно відображає сучасні реалії життя «Україна, у світі, що змінюється». Цей документ дає характеристику та сучасну оцінку рівню і впливові загрози життєво важливим інтересам України, визначає стратегічні пріоритети політики національної безпеки та вказує на напрями удосконалення механізмів їх реалізації.

Що стосується Сектору безпеки та оборони України, то цей термін у Стратегії згадується. Так, зокрема, у п. 2.4. вказується, що сектор безпеки та оборони – це система органів, які відповідають за забезпечення безпеки та оборони держави. Це визначення, на жаль, абсолютно не розкриває сутності цього державного утворення, а також має низку методологічних помилок. По-перше, вказівка на те, що сектор – це система органів є некоректною, адже до структури Сектору безпеки та оборони в обов'язковому порядку входять Збройні Сили України та інші військові формування, які не є органами державної влади. По-друге, ці органи з визначенням відповідають за безпеку лише держави. У той час, як найголовнішим завданням Сектору має бути забезпечення безпеки людини, суспільства та держави. Крім того, визначення не розкриває й інших конститутивних ознак Сектору безпеки та оборони України, хоча його наявність у нормативному документі свідчить про поступове входження цього терміну у державотворчу практику України.

Як видно з наведеного переліку, що питання реформування Збройних Сил України знаходяться не на останньому місці. Це зайвий раз підкреслює важливість їх належного функціонування з метою забезпечення існування України як суверенної та незалежної держави.

Підбиваючи підсумок слід зазначити, що Збройні Сили України, на наш погляд, повинні залишатися в

цілому у такому ж форматі, в якому вони існують на сьогоднішній день. У той же час, у зв'язку з формуванням Сектору безпеки і оборони необхідно лише уточнити їх статус у його структурі, а також обов'язково передбачити, що вони хоч не є єдиною складовою Сектору, проте займають у його структурі першочергове місце.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами, ратифікована Верховною Радою України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
2. Минькович–Слободяник О.В. Правова політика у сфері інтеграції з Європейським Союзом / О.В. Минькович-Слободяник // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – Вип. 41. – 2008. – С. 98–105.

3. Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України у нових політичних реаліях. Аналітична записка [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/394/>

4. Саганюк Ф., Гуменюк В. Сектор безпеки України: інновація на вимогу часу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vu.mil.gov.ua/index.php?part=article&id=1189>

5. Горбулін В., Литвиненко А. Сектор безпеки: состояние и направление реформирования [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://agentura.com.ua/ukr/sector_secur.html

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012 // Офіційний Вісник Президента України. – 2012. – №20. – Стор. 19. – Ст. 470.

УДК 347.73

LAND TAXATION PROBLEMS IN UKRAINE

Шульга Т. М.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
Національного університету
«Юридична академія України і
мені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотация: У статті розглядаються деякі проблеми оподаткування землі. Викладено актуальність обраної теми та рівень її дослідження. Проведено аналіз таких категорій як плата за землю, платник земельного податку, пільги по сплаті земельного податку та ін. Розкриваються окремі передумови існування земельного податку. Підкреслюється необхідність внесення змін до законодавства, що регулює оподаткування землі. Зроблено висновки стосовно пропозицій щодо вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: Податковий кодекс України, плата за землю, земельний податок, платник податку, податкові пільги, бюджет, дохід.

Аннотация: В статье рассматриваются некоторые проблемы налогообложения земли. Изложена актуальность выбранной темы и степень её исследования. Проведен анализ таких категорий как плата за землю, плательщик земельного налога, льготы по уплате земельного налога и др. Раскрываются отдельные предпосылки существования земельного налога. Подчеркивается необходимость внесения изменений в законодательство, которое регулирует налогообложение земли. Сделаны выводы относительно предложенных по решению обозначенных проблем.

Ключевые слова: Налоговый кодекс Украины, плата за землю, земельный налог, плательщик налога, налоговые льготы, бюджет, доход.

Annotation: This article discusses some problems of land taxation. Set out the relevance of the topic chosen and the extent of research. The analysis of such categories as payment for the land, the land tax payer, the benefits to pay land tax and others. Revealed the existence of separate premises and land tax. Highlights the need for changes the law that governs the taxation of land. The conclusions on the proposals to address the problems identified.

Key words: tax code of Ukraine, land fee, land-tax, taxpayer, tax exemptions, budget, income.

Land tax and rental fee for land plots being in the state and communal property belong to a compulsory component of budget revenues related to the application of such an important natural resource as land. According to the Ukrainian legislation, Section XIII «Land Use Fees» of the Ukrainian Tax Code regulates collection of the payments. Land occupies a commanding place among natural resources as a part of the common environmental system thus being one of the most promising and stable sources of budget revenue for the state.

Substantial attention is paid to studying the legal mechanism of the land tax to provide for a constant flow of funds for the budget system as well as protect the taxpayers'

rights. Financial and legal researchers including N. Kucheryavenko, V. Khokhulyak, P. Patsurkivsky, A. Yalbulganov, etc. have been focused on the problems related to legal regulation of the tax. At the same time, it is worth mentioning that only certain aspects of the issue have been explored. Therefore, the subject demands further studies.

The right of land use is exercised on both permanent and temporarily basis. The spectrum of permanent users is limited to legal entities only, and their list is set out in Article 92, Land Code of Ukraine. Land plots being in the state and communal property are provided to such subjects for permanent use. Both individuals and legal entities use land on a temporarily basis including lease conditions. Land plots are let for lease at the expense of the land being state,