

УДК 347.4(477)

Станіслав Поляков,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальновійськових та правових дисциплін
військово-юридичного факультету Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ЗБРОЙНІ СИЛИ

У статті проаналізовані основні акти законодавства України про Збройні Сили, виокремлені та охарактеризовані основні етапи його реформування.

Ключові слова: Збройні Сили України, законодавство про Збройні Сили України.

Реформування законодавства взагалі передбачає довгий, тривалий, планомірний, інколи динамічний процес. Що стосується реформування законодавства України про Збройні Сили, то воно не є виключенням. Зміни у законодавстві, що торкнулися функціонування Збройних Сил України, є надзвичайно важливими для держави та відображають прагнення до створення сучасної та потужної армії.

Окремі аспекти вказаної проблематики досліджували О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, Ю. Я. Кінаш, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, М. Г. Шульга та інші науковці.

Метою статті є аналіз законодавства України про Збройні Сили та виокремлення і характеристика основних етапів його реформування, у тому числі й в контексті підсилення рівня законності та правопорядку у військах.

Перш за все слід зазначити, що у реформуванні законодавства України про Збройні Сили визначальним є прийняття Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. Ухвалення вказаного Закону пов'язане з тим, що, не врегулювавши статус такого потужного (особливо на той час) військового формування, як Збройні Сили, говорити про забезпечення рівня законності та правопорядку в їх численних та розгалужених підрозділах просто неможливо. Через два роки після його ухвалення, а саме 21.10.1993 р., законодавець вирішив внести до вказаного Закону деякі уточ-

нення, зазначивши, що «питання використання Збройних Сил України для виконання завдань, не пов'язаних із обороною держави, вирішується виключно Верховною Радою України, а у випадках, передбачених Законом України «Про надзвичайний стан», — Президентом України» [1].

Крім цього, законодавець змінив ст. 4 вказаного Закону, чим зазначив, що «Загальна структура Збройних Сил України, види Збройних Сил України, роди військ (сил); їх чисельний склад, озброєння, фінансове та матеріально-технічне забезпечення затверджуються Верховною Радою України за поданням Президента України. До складу Збройних Сил України входять такі види: сухопутні війська (війська наземної оборони), війська повітряної оборони (військово-повітряні сили і сили протиповітряної оборони), військово-морські сили». Одночасно законодавець використовує термін «Верховний Головнокомандувач» замість «Головнокомандувач» і наділяє його повноваженням про затвердження планів дислокації та розташування Збройних Сил України.

Указані зміни та доповнення були першими, які торкнулися самого базового закону, що регулює організацію та функціонування Збройних Сил України, а також установлює їх статус. Це свідчить про те, що законодавець, урахувавши сучасні реалії, намагається максимально адаптувати законодавство до сучасного стану державних перетворень, у тому числі й військових. Тим самим реформування законодавства в галузі

Збройних Сил України вже само по собі свідчить про впровадження законності та правопорядку в них.

Слід звернути увагу на те, що до ухвалення Закону України «Про Збройні Сили України» був прийнятий Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». Різниця у часі та черзі прийняття цих актів свідчить про те, що соціальний та правовий захист людей (у нашому випадку — військовослужбовців) є пріоритетом, головним орієнтиром Української держави.

Не випадково Конституцією України (ст. 3) встановлено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Враховуючи ці імперативи, Україна не могла повністю змінити концепт та перестати бути соціальною державою (хоча певні намагання відійти від цієї конституційної характеристики Україна неодноразово робила, про що свідчать, у тому числі, й деякі рішення Конституційного Суду України).

Зазначеним Законом установлюються правові та соціальні гарантії захисту осіб, що відповідно до положень чинного законодавства віднесені до військовослужбовців, а також членів їх сімей. Указано, що військовослужбовцям надаються деякі основні конституційні права та свободи. Зокрема гарантується право обирати або бути обраним до представницьких органів влади, право на свободу совісті, тобто сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, свобода вільно об'єднуватись у громадські організації для сумісного задоволення та захисту своїх спільних інтересів, свобода наукової, технічної та художньої творчості, а також право на оскарження в суді незаконних дій посадових осіб військового управління та ін.

У межах визначення основних та магистральних напрямів реформування Збройних Сил України з метою покращення в них рівня законності та правопорядку, не можна обійти своєю увагою і

Закон України «Про оборону України», який визначає засади оборони України, повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, права та обов'язки громадян у сфері оборони, відповідальність за порушення законодавства про оборону. Прийняття цього Закону свідчить про чергову спробу на законодавчому рівні створити належні умови для забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України.

Майже одночасно приймаються закони України «Про військовий обов'язок та військову службу» та «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених від військової служби, та деяких інших осіб». Нормами першого Закону здійснюється правове регулювання суспільних відносин стосовно військового обов'язку і військової служби з метою реалізації громадянами України конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни. У ньому вперше передбачається, що громадяни мають право на заміну загального військового обов'язку альтернативною (невійськовою) службою. Загальний військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України. Тобто чітко окреслюється коло осіб, які, з одного боку, мають право, а з іншого — зобов'язані проходити військову службу. Крім того, Законом урегульовані особливості проходження військової служби за контрактом та встановлено граничний вік перебування осіб на військовій службі.

У свою чергу, Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених від військової служби, та деяких інших осіб» визначає умови, норми і порядок пенсійного забезпечення відповідних громадян України.

Без ухвалення вищевказаних законів неможливо уявити належне функціонування Збройних Сил України, створення відповідних передумов для комплектування їх підрозділів належним чином підготовленими особами, здатними проходити військову службу та виконувати в будь-який час та за будь-яких умов покладені на них різноманітні функціональні обов'язки.

Ще одним важливим актом, прийня-

тим у цей час, є Закон України «Про Раду національної безпеки та оборони України», яким визначені правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України, її склад, структуру, компетенцію і функції.

Згодом Верховна Рада України затверджує ряд статутів, а саме: Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Стройовий статут Збройних Сил України, Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, Статут внутрішньої служби Збройних Сил України. Слід констатувати, що вказані Статути були документами, в яких положення радянських статутів було адаптовано до реалій незалежної Української держави.

Прийняття основного закону, що регулює діяльність Збройних Сил України, а також указаних статутів, ухвалення яких спрямоване на розвиток та деталізацію Закону України «Про Збройні Сили України» та інших вищезазначених законів, можна віднести до першого напрямку реформування системи законодавства України про Збройні Сили України, у тому числі й забезпечення в них належного рівня законності та правопорядку. Адже ці акти ще у 90-ті роки заклали правовий фундамент регулювання воєнної сфери, який по сьогодні є найбільш прийнятним для української армії.

У цьому контексті слід підтримати слова В. Горovenка, який на VIII Сесії Національного інституту стратегічних досліджень щодо сфер найбільшого успіху в реформуванні Збройних Сил України стосовно відповідності існуючого законодавства здійсненим реформам зазначив, що одними з перших актів Верховної Ради незалежної України були Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України, закони України «Про оборону», «Про Збройні Сили України». Трохи згодом — Воєнна доктрина. Згадані законодавчі акти дозволили закласти правове підґрунтя національних Збройних Сил. Одночасно вони стали основою для розробки наступних актів військового законодавства та відомчої нормативної бази [2].

Наступний (другий) напрям реформування системи українського законодавства стосовно вітчизняних Збройних Сил можна охарактеризувати прийняттям

актів, що переважно регулюють майнову, господарську сфери. І це є цілком зрозумілим, адже відносини, що виникають з приводу здійснення у Збройних Силах господарської діяльності, умов та гарантій її організації та державної підтримки, а також визначення правового режиму майна, закріпленого за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, повноваження органів військового управління та посадових осіб щодо управління цим майном є важливими. Слід чітко усвідомлювати, що у разі недостатнього врегулювання цих питань вказана сфера може перетворитися на суцільне порушення законності та правопорядку, що може зруйнувати Збройні Сили України, створити суттєві фактори загрози суспільству, державі та окремо взятій особистості.

Передусім ці відносини врегульовані нормами законів України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» та «Про господарську діяльність у Збройних Силах України», що прийняті у 1999 р. Є доречним у цьому ж контексті також згадати про Закон України «Про заборгованість по сплаті податку за земельні ділянки, надані для Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань» [3], яким заборгованість у сумі 18,8 млн гривень, що склалася на 31.12.1997 р. по сплаті податку за земельні ділянки, зайняті військовими частинами, установами, військовими навчальними закладами, науково-дослідними, дитячими санаторно-курортними та оздоровчими установами, які утримуються за рахунок бюджету і надані для Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, списується як безнадійна до сплати.

Наступним (третім) напрямом реформування українського законодавства про Збройні Сили, є прийняття у 2000 р. значної кількості нормативних актів, що стосуються переважно зовнішньої сфери. Перш за все слід згадати про ухвалення Закону України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України». Ухвалення цього Закону є важливим для

України, адже він не тільки регулює порядок, підстави, мету, обмеження допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України, а й визначає порядок здійснення контролю за їх діяльністю під час перебування на території України, підстави денонсації міжнародних договорів України щодо тимчасового перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав.

Крім того, не менш важливим є ухвалення Закону України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», який визначає порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав та умови тимчасового перебування на території цих держав, принципи формування, організації підготовки зазначених підрозділів, гарантії соціального захисту осіб їх військового і цивільного персоналу, членів їхніх сімей.

Таким чином, третій напрям реформування законодавства, що пов'язаний зі Збройними Силами України та спрямований на розв'язання міждержавних питань, не може не сприяти підвищенню рівня законності та правопорядку у військах. Це пов'язано з тим, що при спрямуванні підрозділів Збройних Сил України до інших держав або допуску іноземних збройних сил на територію України автоматично відбувається перейняття досвіду функціонування військ, покращення їх діяльності, у тому числі й у напрямі підвищення законності та правопорядку. Крім того, активна міжнародна діяльність за участі Збройних Сил України є вагомим стимулом до підвищення стандартів їх організації та функціонування.

Четвертий напрям реформування законодавства пов'язаний з необхідністю безпосередньо вплинути на рівень законності та правопорядку у Збройних Силах України. Зокрема у 2002 р. законодавець дійшов висновку, що настала необхідність створити та врегулювати статус Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Із метою подальшого зміцнення законності, правопорядку та військової дисципліни у Збройних Силах України, забезпечення конституційних прав військовослужбов-

ців, Верховна Рада України визначає статус, основні завдання, організацію та принципи діяльності Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, права, обов'язки, заходи соціального і правового захисту та відповідальність її військовослужбовців.

Окремим, п'ятим, напрямом реформування законодавства про Збройні Сили України слід визнати створення передумов для забезпечення безболісного реформування Збройних Сил України у напрямі їх скорочення. У зв'язку з цим важливим нормативно-правовим актом для держави, яка називає себе соціальною, та намагається бути такою, є Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей». За хронологією прийняття цього Закону ми його віднесли до п'ятого напрямку, але за змістом він належить до першого. Більше того, вважаємо, що такий Закон держава була зобов'язана ухвалити ще на початку складних процесів реформування Збройних Сил в аспекті скорочення чисельності особового складу. Можна стверджувати, що час ухвалення у тому числі цього Закону, на жаль, свідчить про недостатньо зважену політику реформування оборонного сектора.

У ході дослідження реформування законодавства у сфері Збройних Сил України слід звернути увагу й на Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України. Цей акт відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначає порядок проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України та регулює питання, пов'язані з проходженням такої служби під час виконання громадянами військового обов'язку в запасі. Це Положення застосовується також до відносин, що виникають у зв'язку з проходженням у Збройних Силах України кадрової військової служби особами офіцерського складу до їх переходу в установленому порядку на військову службу за контрактом або звільнення з військової служби. Деякі зміни щодо соціального захисту військовослуж-

бовців наберуть чинності вже з 2014 р. Це передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України з питань соціального захисту військовослужбовців».

Таким чином, до основних етапів реформування системи та змісту законодавства про Збройні Сили України ми відносимо: 1) 1991 р. — березень 1999 р., коли були прийняті основоположні закони України, які заклали початок право-

вого регулювання функціонування Збройних Сил України у незалежній Україні; 2) березень 1999 р. — 2000 р. У цей відносно короткий проміжок часу були прийняті закони, що переважно стосуються господарської та майнової сфери; 3) 2000 р. — 2002 р. Прийняті акти у ці роки стосуються переважно зовнішньої сфери; 4) 2002 р. — наш час. Цей етап реформування можна охарактеризувати передусім соціальною спрямованістю.

ПРИМІТКИ

1. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Збройні Сили України»: Закон України від 21.10.1993 р. № 3548-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 44. — Ст. 421.

2. Сесія VIII: сфери найбільшого успіху в реформуванні Збройних Сил України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/Stenogr/011.htm>.

3. Про заборгованість по сплаті податку за земельні ділянки, надані для Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань: Закон України від 29.06.1999 р. № 775-XIV// Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 34. — Ст. 273.

Поляков Станислав. Этапы реформирования законодательства Украины о Вооруженных Силах.

В статье проанализированы основные акты законодательства Украины о Вооруженных Силах, обозначены и охарактеризованы основные этапы его реформирования.

Ключевые слова: Вооруженные Силы Украины, законодательство о Вооруженных Силах Украины.

Polyakov Stanislav. Stages of reforming of the legislation of Ukraine on the Armed Forces.

The article analyzes the main acts of legislation of Ukraine on the Armed Forces, identifies and characterizes the main stages of the reform.

Key words: the Armed Forces of Ukraine, the law of Armed Forces of Ukraine.