

# ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДУ ФУНКЦІЙ ВЗАЄМОДІЇ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

УДК 342.951



**І. В. ТЮТЬКОВ**

*ад'юнкт*

*(Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка)*

*(Науковий керівник доцент І. М. Коропатнік)*

У статті аналізуються наявні проблеми забезпечення воєнної безпеки України, які пов'язані з розвитком Воєнної організації держави, висвітлюються проблемні науково обгрунтовані підходи до процесів забезпечення воєнної безпеки держави, ефективні шляхи та механізми захисту національних інтересів від реальних та потенційних загроз воєнного характеру. Крім того, у ній викладено та обгрунтовано низку відповідних висновків, запропоновані деякі шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** *Воєнна організація держави, воєнна безпека, взаємодія, координація, функція, Збройні Сили України, правоохоронні органи, особливий період.*



AS FOR THE DEFINITION AND COMPOSITION OF INTERACTION FUNCTIONS THE STATE MILITARY ORGANIZATION IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS

**Tyutkov, I. V.**

Received: 10 Mar 2014

Характерними рисами сучасної державної політики та державного управління у сфері забезпечення воєнної безпеки України, які дослідили фахівці та науковці, проведених Центром воєнної політики та політики безпеки (ЦВППБ) науково-громадських слухань, залишається їх неефективність, непослідовність, недостатня наукова обгрунтованість, незадовільна координація та взаємодія дій компонентів сектора безпеки та Воєнної організації держави, яка обумовлена відсутністю чіткого управління ними, безсистемністю та хаотичністю більшості процесів, що відбуваються в цій сфері діяльності, недостатнім нормативно-правовим, організаційним, науково-методичним, інформаційно-аналітичним та ресурсним забезпеченням тощо [10]. У зв'язку з цим ними запропоновані рекомендації з подолання зазначених проблем:

- удосконалити понятійно-категорійний апарат, насамперед визначити (уточнити) згідно з сучасними поглядами теорії національної безпеки такі базові поняття як Воєнна організація держави, сектор безпеки, комплексний огляд сектора безпеки, оборонний огляд, тощо;

- розробити модель системи документів з державної політики та державного управління у сфері забезпечення національної, у тому числі воєнної безпеки, визначивши її склад, структуру, взаємозв'язки окремих документів, насамперед таких як закони України про основи зовнішньої та внутрішньої політики, основи національної безпеки, Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки, стратегії інших складових національної безпеки;
- розробити та офіційно визначити склад, структуру, взаємозв'язки сектора безпеки та Воєнної організації держави, систему критеріїв залучення до їх складу відповідних компонентів, їх завдання та функції;
- підвищити рівень координації реформ, що відбуваються в секторі безпеки та Воєнній організації держави; підвищити рівень наукового супроводження системи забезпечення національної безпеки;
- уточнити перелік складових сфери національної безпеки тощо;
- визначити єдине керівництво Воєнної організації держави; уточнити завдання та функції Президента України і Кабінету Міністрів України щодо здійснення управління сектором безпеки та Воєнною організацією держави;
- здійснити відповідне коригування законодавства з цих питань тощо [10].

Думається, що ці проблеми мають бути достеменніше обговорені і в рамках запланованого ЦВППБ дослідження [3].

В ч. 1 ст. 2 Закону України «Про оборону України» цей компонент визначено словосполученням «воєнна організація України», а не «Воєнна організація

держави» чи просто «Воєнна організація», як записано в інших законах [7, ст. 1; 4, ст. 1]. Аналогічна правова колізія у цих законах спостерігається і щодо визначення даної правової категорії. Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено, що «Воєнна організація держави – сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз» [7, ст. 1]. А за Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» – це «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» [6, ст. 1]. Перше із наведених понять, на мій погляд, не враховує названі Конституцією України та Законом України «Про оборону України» ланки. Стаття 17 Конституції України визначає, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу», а «оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України

покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Із цього конституційного положення видно, що суб'єктами забезпечення воєнної безпеки і оборони держави є і повинні бути не тільки Збройні Сили України, на чому іноді роблять спробу зробити акцент деякі теоретики чи політики [4, 7–32], а й: а) держава; б) весь Український народ; в) Збройні Сили України; г) відповідні військові формування; д) відповідні правоохоронні органи.

Статтю 2 Закону України «Про оборону України» визначено, що «оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони». Тобто цим законом основними суб'єктами забезпечення оборони держави визначені дещо інші структури чи ланки, а саме: а) органи державної влади; б) усі ланки воєнної організації України; г) органи місцевого самоврядування; д) органи Цивільної оборони України; е) усе населення України. Щоправда, що саме являють собою згадані «ланки» чи «відповідні правоохоронні органи» тощо, законом не визначено. Неясним залишається і правовий статус інших окреслених Конституцією суб'єктів (держави, Українського народу, тощо).

Позитивним тут бачиться те, що згаданим вище законом Воєнна організація держави вперше визначається як

«охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади» та «військових формувань» що, на мій погляд, ще не повною мірою реалізовано на практиці. Так, наприклад, із ч. 2 ст. 6 Закону України «Про оборону України» вбачається, що зараз таку керівну інтегральну функцію фактично покладено на «Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України». Однак це формулювання зазначеної посади, за якою, на мою думку, забезпечується «єдине керівництво» у сфері воєнної безпеки і оборони України не повною мірою відповідає правовому статусу цієї посади, оскільки обмежується лише «Збройними Силами». Інші військові формування і структурні ланки воєнної організації держави формально залишаються поза межами цієї моделі.

З урахуванням досвіду воєнних поколінь, коли була введена аналогічна керівна посада (Нарком оборони, Верховний Головнокомандувач) [4], було б доцільно, на мій погляд, із зазначеного вище формулювання керівної посади вилучити слова «Збройні Сили України», залишивши лише «Верховний Головнокомандувач», як застосовано у ст. 8 згаданого закону, розповсюдивши таким чином статус цієї єдиної ключової керівної посади на інші військові формування та структурні ланки Воєнної організації держави. Зараз в законодавстві є й інші правові розбіжності (колізії), які породжують плутанину при визначенні, зокрема, функцій, завдань та повноважень зазначених суб'єктів чи структурних ланок Воєнної організації. Щодо їх функцій, то уявляється, що вони більш вдало сформульовані у ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України». Тут визначено, що

«Военна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру», а не зовнішнім та внутрішнім, як зазначено визначеннями, а «боротьбу із злочинністю, протидію тероризму, забезпечення захисту і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів», тобто з внутрішніми загрозами, за цим законом ведуть правоохоронні органи. Неясним залишається, чи входять вони до Военної організації держави. Недостатньо в них окреслена і міжвідомча інтеграція цих інститутів безпеки. Невизначеною залишається також сутність «воєнної сфери», «військової», «оборонної» чи «сфери оборони», якими законодавство, що нерідко веде до не виваженої підміни цих понять та іншої плутанини, що теж є недоречним і неприпустимим. Уявляється, що при удосконаленні законодавства та поняття і визначення *Воєнної організації України чи держави* ці аспекти мають бути чітко визначені «базовим» законом. На цьому наполягають й інші фахівці [3]. При удосконаленні даних формулювань, а разом з цим і моделі Военної організації держави, на мою думку, слід врахувати і світовий досвід. Наприклад, в п. 12 Военної доктрини Росії визначено, що «Военна організація держави включає в себе Збройні Сили Російської Федерації, які складають її ядро і основу забезпечення воєнної безпеки, інші війська, військові формування та органи, призначені для виконання завдань воєнної безпеки воєнними методами, а також органи управління ними. До воєнної організації держави також входить частина промислового і наукового комплексів країни,

що призначена для забезпечення завдань воєнної безпеки» [9]. Аналогічної точки зору щодо включення до Военної організації держави «воєнно-промислових, воєнно-наукових і забезпечувальних структур» дотримуються й інші науковці [12, 11]. На підтримку цієї точки зору у деякій мірі може слугувати, наприклад, досвід США, основні ідеї якого сформульовані у так званому Законі про національну безпеку, введеному у США ще в 1947 році. Як дослідили фахівці, цим законом передбачалось реалізувати «три головні» завдання: зміцнити координацію між зовнішньою та військовою політикою, піднести потенціал і можливості розвідки, раціоналізувати діяльність «оборонного співтовариства» – разом з різноманітними типами збройних сил [1, 7]. Інша точка зору. Міжпарламентською асамблеєю Держав-учасниць СНД визначено, що Военна організація держави являє сукупність органів і структур виконавчої влади, створених і діючих у відповідності до Конституції і законів, призначених для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, які мають право застосування силових засобів і засобів збройної боротьби і/або здійснення спеціальних операцій у рамках та випадках, встановлених законом. Склад та структура Военної організації держави визначається у законодавчому порядку і приводиться у відповідність з міжнародними зобов'язаннями держави. Военна організація держави, з урахуванням особливостей державного устрою окремих держав-учасниць СНД, може включати й інші, визначені законом структури.

Підходи до конструювання моделі Военної організації України із постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2008 р. № 874, якою утворена Міжвідомча

комісія з питань проведення оборонного огляду (додаток до постанови), видно, що до її складу, окрім Першого віце-прем'єр-міністра України (голова комісії) призначені заступники чи перші заступники керівників міністерств з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх та закордонних справ, оборони, фінансів, економіки, промислової політики, транспорту та зв'язку, СБУ, Управління державної охорони, Адміністрації Держспецтрансслужби, Державного департаменту з питань виконання покарань, НКАУ, Внутрішніх військ, Служби зовнішньої розвідки, Держспецзв'язку та Державної прикордонної служби. Однак, як зазначається у науковій та юридичній літературі, такий перелік суб'єктів (інститутів безпеки) та сама модель оборонного сектору й сектору воєнної безпеки на законодавчому рівні досі не визначені [11, 57]. Деякі підходи щодо визначення інститутів безпеки, структурних елементів (компонентів) секторів безпеки і оборони, їх конструкції та шляхів трансформації за нинішніх складних безпекових умов і обставин, на мою

думку, повинні ґрунтуватися, перш за все, на законах, в межах наявного нормативно-правового поля, яке в ході призначеного зараз оборонного огляду належить суттєво удосконалити відповідним чином та наблизити до бажаних для країни стандартів і потреб з урахуванням національних надбань та вітчизняного і світового досвіду. Цікавий у цьому плані, на мій погляд, є перелік суб'єктів сектора безпеки і оборони (Воєнної організації держави), запропонований Міжпарламентською асамблеєю Держав-учасниць СНД. Статтею 1, прийнятого нею Модельного закону від 22 листопада 2001 р. № 18-13, визначено, що Воєнна організація держави крім органів і структур виконавчої влади, призначених для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, має включати в себе збройні сили, війська, інші воєнізовані формування та органи, призначені для відбиття зовнішньої агресії і інших загроз, пов'язаних із застосуванням ззовні воєнної сили проти даної держави або виконання державою її міжнародних зобов'язань і т. ін. [8, 18]. Тобто тут поряд із відповідними державними органами влади йдеться і про так званий «силовий блок» (табл. 1) [11].

Таблиця 1.

<b>ВІЙСЬКОВА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ (За Модельним законом СНД)</b>	
1.	Сукупність органів і структур виконавчої влади, створених і діючих у відповідності з Конституцією і законами, призначені для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, які мають право здійснення спеціальних операцій в рамках і випадках, встановлених законом.
2. а)	Збройні сили, війська, інші воєнізовані формування та органи, призначені для відбиття зовнішньої агресії та інших загроз, пов'язаних із застосуванням ззовні військової сили проти держави або виконання державою її міжнародних зобов'язань.
б)	Внутрішні війська, інші воєнізовані формування та органи, призначені для захисту конституційного ладу, припинення безладів, забезпечення охорони громадського порядку та безпеки всередині країни, боротьба з тероризмом, охорони державної таємниці.
в)	Прикордонні війська.
г)	Органи і воєнізовані формування, призначені для боротьби з злочинністю.
д)	Органи державної розвідки і контррозвідки.
е)	Органи і воєнізовані формування, призначені для забезпечення урядового зв'язку.
ж)	Органи і війська цивільної оборони, військово-транспортні, а також призначені для подолання наслідків надзвичайних ситуацій природно-екологічного та соціально-гуманітарного характеру.



У [13] зазначається, що Воєнна організація держави являє собою «сукупність військових, політичних, економічних, наукових та інших органів, установ та інститутів держави, які спільно займаються воєнною діяльністю», і що основним її елементом є Воєнна організація держави, до якої належать збройні формування, передбачені «державним» законодавством, а також військово-адміністративні, військово-правові органи. Ядро збройної організації складають збройні сили, а її «елементами є воєнно-промисловий комплекс і частина інших галузей економіки і науки, що переважно працюють у воєнній сфері, а також органи і установи державної влади, політичні органи та організації, що безпосередньо займаються питаннями оборони та безпеки країни».

Враховуючи наведені моделі, та на підставі аналізу національного законодавства України, вважаю, що серед складових (суб'єктів чи інститутів безпеки) Воєнної організації України законом мають бути визначені не тільки державні органи влади й місцевого самоврядування, тобто керівний склад секторів безпеки і оборони та Збройні Сили України й інші військові формування і правоохоронні органи, а і, як визначено у ст. 3 Закону України «Про оборону України», відповідні сектори оборонно-промислового чи «військово-промислового» комплексів, воєнно-наукових, військово-навчальних та інші забезпечувальні організації і установи з органами їх управління. З урахуванням цього можна окреслити і відповідну оптимальну сучасну модель воєнної організації України (табл. 2).

Таблиця 2.

<b>ВОЄННА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ</b>	
<b>а) Керівництво</b>	Президент України – Верховний Головнокомандувач Верховна Рада України Кабінет Міністрів України РНБО України Органи державної влади та місцевого самоврядування, які задіяні в управлінні та забезпеченні захисту національних інтересів України від потенційних й реальних загроз воєнного характеру
<b>в) Інститути сектора безпеки</b>	Збройні Сили України Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ Державна прикордонна служба Служба безпеки України Державний департамент з питань виконання покарань Управління державної охорони Служба зовнішньої розвідки Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації Державна спеціальна служба транспорту Мінтрансу та зв'язку Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
<b>с) Забезпечуючі ланки</b>	Частина оборонно-промислового та наукового комплексів та інші складові, на які покладаються бойові завдання

У цій моделі (конструкції), на мій погляд, повинно знайти своє відповідне місце і «єдине керівництво» Воєнної організацією держави чи сектором її безпеки і оборони, про яке йдеться у ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль...», і як це має місце, наприклад, у РФ, Білорусі, Казахстані та ін. [13, 158, 180, 199].

Серед згаданих складових оборонного і безпекового секторів, на мою думку, має бути врахована і частина *оборонно-промислового та наукового комплексів країни*, яка призначена для забезпечення воєнної безпеки та оборони держави в *особливий період*. До цього переліку можуть і мають залучатися й інші складові, на які покладені бойові (мобілізаційні, спеціальні) завдання.

Відсутність досі в Україні низки важливих законодавчих та концептуальних нормативно-правових актів, зокрема, державної програми, концепції та закону про Воєнну організацію держави, Стратегії воєнної безпеки і т. ін. веде до суттєвого поглиблення наявних проблем. В умовах нинішньої глобалізації та загрозливого і небезпечного навколо України середовища вирішення окреслених вище проблем можливе лише шляхом формування та реалізації виваженої державної (воєнної) політики у секторах воєнної безпеки і оборони, вдосконалення чинного

законодавства й подальшої трансформації й розвитку на цій основі усього оборонного сектора безпеки та воєнної безпеки держави, забезпечення таким чином гарантованого захисту її національних інтересів від реальних та потенційних загроз воєнного характеру. Кілька авторських проєктів таких законодавчих та інших нормативно-правових актів вже підготовлені, деякі із них погоджені з відповідними державними структурами та фахівцями і чекають своєї подальшої реалізації [4, додатки].

**Висновок.** З дослідженого видно, щодо визначення поняття та складу функцій взаємодії Воєнної організації держави у системі законодавства сфери воєнної безпеки, структура та модель Воєнної організації держави зараз потребують подальшого суттєвого удосконалення, наближення до сучасних потреб України і європейських стандартів в *особливий період*. А це в свою чергу вимагає організувати роботу з належної підготовки та прийняття передбачених ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» Стратегії національної безпеки, відповідних концепцій, стратегій і програм, якими мають бути визначені цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці чи ситуаціях у разі загрози національним інтересам України і воєнної небезпеки.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Військо України*. – 1993. – № 4.
2. *Военный энциклопедический словарь*. – М. : Воениздат, 1983, – 703 с.

3. *Воєнна безпека* України : Воєнна організація України [Електронний ресурс]. – К. : ЦВППБ, 2009. – Режим доступу : <http://defpol.org.ua/site/index.php?do=forum>
4. *Воєнна організація* держави. Сектор безпеки / [Ф. В. Саганюк, І. В. Романов та ін.]. – К. : Приватне вид-во, 2009. – 188 с.
5. *Доктринальні та концептуальні підходи до забезпечення воєнної безпеки держави* / [І. В. Романов, Ф. В. Саганюк та ін.]. – К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2008. – 244 с.
6. *Закон України* «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. № 975-IV.
7. *Закон України* «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV.
8. *Модельний закон СНГ* «О парламентском контроле над военной организацией государства». – М. : ЦПМИ, 2002. – 30 с.
9. *Правовые акты* Российской Федерации в сфере военно-гражданских отношений : сборник документов. – М., 2002. – С. 83–104.
10. *Рекомендації науково-громадських слухань* «Ефективність державного управління у системі забезпечення національної безпеки: проблеми та шляхи вирішення» від 26 березня 2008 р. [Електронний ресурс]. – К. : Центр воєнної політики та політики безпеки України ; Академія наук. – Режим доступу : <http://swppb.org.ua/p2007/index.html>
11. *Семенченко А. І.* Поняття «сектор безпеки» та «воєнна організація держави» : методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури / А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2007. – № 3. – С. 54–69.
12. *Словник воєнних термінів*. – К. : ЦНДІ ЗСУ, 2003. – 274 с.
13. *Словник основних термінів та скорочень, які використовуються в НАТО*. – К. : МП Леся, 2004. – С. 261–262.

Стаття надійшла до редакції: 10.03.2014.

Рекомендовано кафедрою кримінального та адміністративного права



AS FOR THE DEFINITION AND COMPOSITION OF INTERACTION  
FUNCTIONS THE STATE MILITARY ORGANIZATION IN THE  
SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS

*Tyutkov, I. V.*

**Abstract:** This paper analyzes the existing problems of military security of Ukraine, are associated with the development of the state military organization, highlights the problem scientifically based approach to military security of the state, effective ways and mechanisms to protect the national interests of actual and potential military threats. In addition, it sets out a number of relevant and substantiated findings suggested some solutions.

**Keywords:** state military organization, military security, cooperation, coordination, function, Ukraine's Armed Forces, the police, the special period.



ОТНОСИТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ И СОСТАВА ФУНКЦИЙ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА В  
СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Тютков И. В.*

**Резюме:** В статье анализируются существующие проблемы обеспечения военной безопасности Украины, которые связаны с развитием военной организации государства, освещаются проблемные научно обоснованные подходы к процессам обеспечения военной безопасности государства, эффективные пути и механизмы защиты интересов от реальных и потенциальных угроз военного характера. Кроме того, в ней изложен и обоснован ряд соответствующих выводов, предложены некоторые пути их решения.

**Ключевые слова:** Военная организация государства, военная безопасность, взаимодействие, координация, функция, Вооруженные Силы Украины, правоохранительные органы, особый период.