



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Зьолка В.Л.,

ад'юнкт Національної академії

Прикордонних військ України імені Богдана

Хмельницького

ВІЙСЬКОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІNETУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Сучасний етап розвитку української державності характеризується наявністю реальних загроз її військовій безпеці, викликаних з одного боку, прагненням провідних центрів сили до формування однополярного світу і порушенням, у зв'язку з цим сформованої практики міжнародних відносин, регламентованих нормами міжнародного права. Останні, наприклад, забороняють використання військової сили як засобу вирішення протиріч. Однак, як відмічають ряд вчених, сучасний мінливий світ зберіг значення військової сили як ключового фактора в реалізації політичних інтересів та породив повномасштабний спектр загроз безпеці нашої держави [7;10;11].

Як свідчить практика міждержавних відносин останнього десятиліття, збройні конфлікти з гіпотетичних трансформувалися в реальні. Агресія НАТО проти Югославії, ряд інших військово-силових акцій Північноатлантичного альянсу, активізація діяльності терористичних угруповань, нестабільність внутрішньополітичної обстановки в суміжній з Україною державі – Російській Федерації, пов'язана з діяльністю бандформувань та проведенням в регіоні ряду контртерористичних операцій із застосуванням Збройних Сил інших військових формувань, недостатньо врегульовані територіальні проблеми - створюють реальну загрозу військовій безпеці України і вимагають вживання адекватних заходів з боку органів державної влади України в сфері оборони.

Комплексне загострення зовнішньополітичної обстановки зумовлює особливу значимість діяльності органів державної влади в сфері оборони по реалізації в першу чергу *воєнних повноважень*. Саме ці обставини і послужили приводом для появи в наукових колах та засобах масової інформації заяв щодо перегляду Концепції (основ державної політики) національної безпеки України та Воєнної доктрини України. В яких, з урахуванням десятилітнього досвіду державотворення і сучасної політичної ситуації повинні бути визначені і розставлені пріоритети в забезпеченні національної безпеки, у тому числі й в оборонній сфері, зроблена переоцінка загроз для України [1;9].

В даний час воєнні *повноваження Кабінету Міністрів України* регламентовані цілим рядом нормативно-правових актів, серед яких: закони України “Про оборону України”; “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію”; Закон України “Про державний матеріальний резерв”; “Про державне оборонне замовлення”; “Про цивільну оборону України”; Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 квітня 1998 року, “Про стан державного матеріального резерву та мобілізаційної підготовки” та інші нормативно-правові акти. Правову основу складає також і Воєнна доктрина України, і Концепція (основи державної політики) національної безпеки України. У цьому плані вважається за доцільне порушити питання про необхідність надання більш високої юридичної сили вищезгаданим концептуальним документам, оскільки вони представляють собою своєрідну “конституцію” з питань забезпечення безпеки й оборони країни, будівництва Збройних Сил їх використання.

Особливістю сформованої системи законодавства України є тимчасовий характер *воєнних повноважень Кабінету Міністрів*, реалізація яких можлива лише в умовах воєнного часу.



Таким чином, реалізація воєнних повноважень Кабінету Міністрів безпосередньо обумовлена введенням воєнного стану, виключним повноваженням, на введення якого володіє лише глава держави. При цьому п. 19 ст. 92 Конституції України встановлює, що режим воєнного стану визначається виключно законом [1]. Таким конституційним законом є Закон України “Про правовий режим воєнного стану” від 6 квітня 2000 року № 1647-III [2].

Саме тимчасовий характер воєнних повноважень підтверджує визначення воєнного стану сформульованого у статті 1 зазначеного закону: “воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень” [2].

Маючи на меті регламентувати правові засади діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану Закон України “Про правовий режим воєнного стану”, разом з тим ухиляється від чіткого визначення місця та ролі Кабінету Міністрів в цей період. Так у статті 8 III Розділу “Діяльність органів державної влади в умовах воєнного стану” повноваження органів державної влади викладено бланкетним способом: “в умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України, органи державної влади, військово командування та його представники, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених цим Законом” [2]. Саме у словосполученні “органи державної влади” ми можемо віднайти місце вищого органу виконавчої влади. Можливо це пояснюється тим, що законодавець передбачає з метою централізації керівництва в цей період повноваження в цій сфері концентрувати у Верховного Головнокомандувача та військового командування і діяльність вищого органу виконавчої влади набуває за цих умов специфічного характеру. Так, наприклад, у статті 16 Закону закріплено, що органи державної влади України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об’єднання громадян, а також громадяни зобов’язані сприяти військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території [2].

Очевидно саме в Указі Президента “Про введення воєнного стану” будуть визначені конкретні завдання уряду щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Однак, на думку автора, ці питання повинні бути законодавчо врегульовані уже сьогодні, саме у мирний час.

Слід зазначити, що у статтях 10, 14, 27 закону, що нами розглядається, визначено, що у період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства. Ці органи та військово командування мають право видавати в межах своєї компетенції обов’язкові для виконання, у тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази та директиви з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони



України [2]. Разом з тим, в даних статтях нічого не зазначається щодо *повноважень Кабінету Міністрів України*.

Закон України “Про оборону України” закріплює, що *Кабінет Міністрів України* здійснює цілий ряд необхідних заходів для забезпечення оборони, які слід віднести до воєнних: організація забезпечення всім необхідним Збройних Сил та інших військових формувань, оснащення їх озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпечення матеріальними засобами, ресурсами і послугами; координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення військової безпеки; здійснення загальнодержавних заходів щодо забезпечення живучості об’єктів національної економіки та державного управління у воєнний час; реалізація заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації; вирішення питань щодо виконання військово-транспортного обов’язку; встановлення відповідно до закону порядок і термінів повного відшкодування вартості об’єктів права приватної власності, що згідно із законом відчужувалися у зв’язку із здійсненням заходів правового режиму воєнного стану [3].

Основу оборони України складають Збройні Сили України. На них у відповідності з ч. 2 ст. 17 Конституції України покладається “оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності” [1]. Закон України “Про оборону України” не наділяє *Кабінет Міністрів України повноваженнями* в сфері застосування Збройних Сил та інших військових формувань. Але *Кабінет Міністрів України* має ряд повноважень у сфері комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань особовим складом; вирішення питань щодо допризовної та призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення обліку військовозобов’язаних і призовників.

Крім того, *Кабінет Міністрів України* реалізує і ряд інших воєнних повноважень в сфері оборони. Так, у відповідності зі ст.9 п. 16 Закону України “Про оборону України” уряд забезпечує здійснення заходів щодо надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав [3]. Уряд організує здійснення заходів щодо забезпечення підрозділів продовольством, медикаментами, засобами зв’язку й іншими матеріально-технічними ресурсами, транспортними засобами.

Згідно ст. 9 п. 8 Закону України “Про оборону України” *Кабінет Міністрів* організує реалізацію заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації [3]. Дана норма знайшла свою деталізацію у відповідному Законі України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” в редакції від 13 травня 1999 року. Так, у відповідності з частиною 2 статті 4 зазначеного закону на *Кабінет Міністрів України* покладається обов’язок щодо керівництва мобілізаційною підготовкою та мобілізацією органів державної влади, інших державних органів, галузей національної економіки [4]. Слід відзначити, як позитивний елемент чинного законодавства, що в даній статті здійснюється чітке розмежування сфер діяльності Президента й уряду в розглянутій сфері оборони. Закріплено, що керівництво мобілізаційною підготовкою та мобілізацією держави, безпосередньо Збройних Сил України, інших військових формувань покладається на Президента України.

Повноваження Кабінету Міністрів України відповідно Закону України “Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію” передбачають нормотворчу діяльність з багатьох питань, наприклад, визначення порядку щодо утворення, регламентації функцій, прав й обов’язків мобілізаційних органів, виконання військово-транспортного обов’язку, а також відшкодування державою збитків, яких зазнають центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, а також громадяни внаслідок відчуження транспортних засобів у разі мобілізації та у воєнний час; регламентації порядку фінансування заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації; визначення і



затвердження основних показників функціонування галузей національної економіки України та мобілізаційних завдань центральним і місцевим органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, іншим державним органам на особливий період; затвердження довготермінових та річних програм мобілізаційної підготовки галузей національної економіки та адміністративно-територіальних одиниць України; встановлення порядку надання статистичної звітності у сфері мобілізаційної підготовки; визначення порядку проведення перевірок стану і оцінки мобілізаційної готовності галузей національної економіки та регіонів України, підприємств, установ і організацій [4].

Крім того, до даної групи повноважень *Кабінету Міністрів* слід віднести нормопроектну роботу щодо організації розробки проекту мобілізаційного плану України на особливий період, розробки проектів актів, які мають бути введені в дію під час мобілізації та у воєнний час.

Щодо керівництва діяльністю органів державної влади, підприємств, установ і організацій, працівників мобілізаційних органів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, то *повноваження Кабінету Міністрів* зводяться до: забезпечення виконання нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації; під час оголошення мобілізації контролю за здійсненням заходів щодо переведення Збройних Сил України, інших військових формувань на організацію і штати воєнного часу; планування та проведення військово-економічних мобілізаційних навчань та тренувань; організації підвищення кваліфікації керівників органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, працівників мобілізаційних органів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації.

У відповідності з ч. ст. 9 Закону України “Про оборону України” на *Кабінет Міністрів* покладається обов’язок щодо створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави. Зазначені положення конкретизуються в ст. 13 Закону України “Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію”. Так *Кабінет Міністрів*: створює мобілізаційний резерв матеріально-технічних і сировинних ресурсів та визначає організацію його формування, зберігання і обслуговування; визначає завдання центральним і місцевим органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, іншим державним органам на створення мобілізаційних резервів; встановлює порядок розбронювання матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, а також порядок відпуску матеріальних цінностей мобілізаційного резерву в особливий період. Крім того, уряд організовує роботу, пов’язану із створенням страхового фонду конструкторської, технологічної та проектної документації для забезпечення виробництва озброєння, військової техніки, важливої продукції матеріально-технічного призначення, будівництва та відновлення об’єктів галузей національної економіки [4].

У воєнній сфері *Кабінет Міністрів* згідно ст. 9 п. 16 Закону України “Про оборону України” забезпечує здійснення заходів щодо цивільної оборони України [3]. В основі даного *повноваження Кабінету Міністрів* лежать положення ст. 3 та 4 Закону України “Про цивільну оборону України” від 3 лютого 1993 року (із змінами станом на 24.03.1999р.) [5].

Начальником Цивільної оборони України є Прем’єр-міністр України, а його заступником - керівник центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту від наслідків Чорнобильської катастрофи. *Кабінет Міністрів* здійснює керівництво цивільною обороною через відповідних керівників міністерств, інших органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, а також Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій, які є начальниками цивільної оборони відповідних інституцій. Безпосереднє виконання завдань цивільної оборони здійснюється постійно діючими



органами управління у справах цивільної оборони. Завдання, функції та повноваження органів управління у справах цивільної оборони визначаються Положенням про органи управління у справах цивільної оборони, яке затверджується *Кабінетом Міністрів України*.

Крім цього *Кабінет Міністрів України* вживає заходів щодо забезпечення охорони Державного кордону України, що також може бути віднесено, за певних обставин, до його воєнних повноважень.

У відповідності до Закону України “Про Прикордонні війська України” від 4 листопада 1991 року *Кабінет Міністрів України* встановлює порядок використання для забезпечення виконання службово-бойових завдань Прикордонними військами України водного і повітряного простору України, морських та річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків), розташованих на території України, незалежно від їх відомчої належності і призначення; одержання навігаційної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, необхідної для забезпечення польотів і кораблеводіння. Крім того, *Кабінетом Міністрів* визначається порядок застосування Прикордонними військами при необхідності зброї і бойової техніки Військово-Морських Сил України та інших видів Збройних Сил України, а також застосування під час охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони України зброї, бойової техніки та спеціальних засобів [6].

Кабінет Міністрів України здійснює інші повноваження в сфері оборони відповідно до законів України й указів Президента України.

Таким чином, у даний час законодавство щодо воєнних повноважень *Кабінету Міністрів України* у структурному відношенні дуже складне, складається з актів різної юридичної сили, що саме по собі вимагає упорядкування й удосконалювання цієї системи. Вирішення даної проблеми вбачається у закріпленні вищеперерахованих повноважень *Кабінету Міністрів* в сфері оборони у відповідному законі “Про Кабінет Міністрів України”, нагальна потреба у прийнятті якого сьогодні відчувається гостро як ніколи.

Аналіз вищевикладених військових повноважень *Кабінету Міністрів* свідчить про досить обмежене коло воєнних повноважень в сфері оборони.

Разом з тим, як показує сучасний вітчизняний і закордонний досвід, особливу значимість в організації і здійсненні заходів в сфері оборони набувають саме органи виконавчої влади і безпосередньо уряд. На нього, як на вищий орган виконавчої влади, покладено обов’язок здійснювати координацію діяльності всіх міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, які беруть участь у реалізації заходів щодо організації оборони.

У цьому плані, на думку автора, існує потреба у перегляді воєнних повноважень органів державної влади в сфері оборони, що закріплені у Законі України “Про оборону України” з метою їх перерозподілу, усунення зайвої концентрації військових повноважень у одних державних органів і, відповідно, нестатку даних повноважень в уряді. Такий підхід, підкріплений ґрунтовними науковими розробками, повинен бути врахованим при розробці концептуальних політичних документів.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – N 30. – Ст. 141.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України, від 6 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради. – 2000. – N 28. – Ст. 224.
3. Про оборону України: Закон України в редакції від 5 жовтня 2000 року // Відомості Верховної Ради. – 2000. – N 49. – Ст.420.
4. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України в редакції від 13 травня 1999 року // Відомості Верховної Ради. – 1999. – N 27. – Ст.221.



5. Про цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 року (із змінами станом на 24.03.1999р.) // Відомості Верховної Ради. – 1999. – N 19. – Ст.171.
6. Про Прикордонні війська України: Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради – 1992. – N 2. – Ст.7.
7. Абу-Салех Асаад Камол. *Международно-правовые аспекты создания и использования вооруженных сил в соответствии с Уставом ООН*: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 11 / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка. Институт международных отношений – К., 1998. – 162 с.
8. Радченко В. *Основні аспекти нової Воєнної Доктрини України в контексті концепції національної безпеки* // Військо України. – №9-12. – 1997. – С. 14-15
9. Грубов В.М. *Военная политика Украины: сущность и механизм реализации в современных условиях*: Дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / НАНУ Институт национальных отношений и политологии. – К., 1996. – 221с.
10. Феденко О.В. *Військово-політичні аспекти становлення системи національної безпеки України*: Автореф. дис. ... канд.політ. наук: 23.00.02 / Львівський нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2002. – 16с.
11. Шамрай В. О. *Державне управління військовими формуваннями Воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні*: Дис... доктора наук з державного управління: 25.00.03 / Українська Академія державного управління при Президентіві України. – К., 1999. – 432 с.

Білоусов Ю.В.,

доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін Хмельницького інституту
регіонального управління та права,
кандидат юридичних наук

Царенко С.Г.,

викладач Національної академії
Прикордонних військ України імені Богдана
Хмельницького

РЕФОРМУВАННЯ ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

В Україні, починаючи з Декларації про державний суверенітет, зароджуються ідеї створення власних збройних сил. 24 серпня 1991 року, проголосивши акт незалежності, Верховна Рада одним із перших своїх нормативно-правових актів прийняла постанову про військові формування¹. У період 1991-1992 року було прийнято пакет законодавчих актів, які регулювали засади та порядок життєдіяльності й розбудови української армії (Закони України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, “Про Прикордонні війська України”, “Про Службу безпеки України”, “Про Національну гвардію України”, “Про цивільну оборону”, “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, Тимчасові статuti Збройних Сил України та ін.).

Процес військової реформи в Україні триває й надалі. Та й неможливо говорити про військову реформу, радше про пошук оптимального варіанту формування воєнної оборонної доктрини Української держави. Так, протягом останніх років майже повністю поновлено законодавство про функціонування Збройних Сил та ряду інших військових формувань,