від 11 жовтня 2002 р. // Урядовий кур'єр. — 2002. — 23 жовт., № 196.

5. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман [та ін.] ; за ред. М. В. Шульги. — К. : Хрінком Інтер, 2004.

6. Костяшкін І. До питання правового регулювання припинення прав на землю // Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2007. — № 1(21). — С. 165.

7. Підлісний Е. Земля для суспільства // Український юрист. — 2008. — № 10(26). — С. 27.

8. Інютіна О. Примусове припинення прав власників на землю // Земельне право України. Теорія і практика. — 2008. — № 4. — С. 31.

УДК: 342.4

О. Погібко,
начальник управління (центру) забезпечення реалізації
договорів Центрального управління верифікації,
Міністерство оборони України

ПРАВОВІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

Пріоритетними інтересами України є забезпечення національної безпеки і оборони як базової умови збереження і розвитку економічних можливостей держави і суспільства.

Конституція України визначає основні політико-правові засади розвитку і реформування Збройних Сил України та усієї Воєнної організації держави [1].

Беручи до уваги багатовіковий досвід боротьби народу України за свою державність та її становлення на всіх етапах цієї боротьби, саме українські збройні формування відігравали найважливішу роль. Так, під час існування Української держави 1917–1921 років захист суверенітету, територіальної цілісності України також забезпечувало національне військо.

У зв'язку з цим В. Ф. Погорілко зазначав, що суверенітет України, який виражає зміст правосуб'єктності Української держави, поширюється на всю її територію, а сама територія держави в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною [2].

Після відновлення української державності у 1991 році виникла нагальна необхідність створення та удосконалення державної структури, на яку б покладалось завдання цільового забезпечення воєнної, ширше — національної, безпеки держави [3].

На сучасному етапі в державі відбуваються процеси поглиблення воєнної реформи, сфера оборони піддається реформуванню, однак до цього часу продовжує залишатись неадекватною сучасним вимогам. Тому перед Україною постає непроста проблема необхідного посилення оборонного сектора, його складових, у тому числі подальшого розвитку значущої складової воєнної реформи — Воєнної організації держави, оскільки, звертає увагу О. М. Малюта, військово-політичне керівництво окремих країн не тільки не виключає можливість використання збройної сили для реалізації власних інтересів, а й погрожують її застосуванням, суттєво посилюючи свою могутність і воєнний потенціал [4].

У той же час в Україні дослідження організаційно-правових основ та теоретичних засад Воєнної організації держави залишаються практично не сформованими, проте окремі питання проблеми досліджувалась в працях: Б. П. Анд-

© О. Погібко, 2009

ресюка, О. І. Затинайка, В. С. Картавцева, С. В. Ківалова, С. О. Кириченка, Б. А. Кормич, С. М. Нечхаєва, Ю. М. Оборотова,М. П. Орзіха,Б. А. Пережняка, Г. М. Перепелиці, В. Ф. Погорілка, С. В. Прилипка, В. Г. Радецького, А. І. Семенченка, Ю. М. Тодики, В. П. Шкідченка та інших.

Оборонна політики, в напрямку підготовки та застосування сил, засобів збройної боротьби для досягнення воєнно-політичних цілей та розвитку Воєнної організації держави в цілому — є за своєю суттю і змістом складовою частиною загальної політики держави.

Безсумнівно, як стверджують В. С. Картавцев та О. І. Черноусенко, найголовнішим суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава [5]. Внаслідок чого Воєнна організація держави має визначатись важливим суб'єктом системи забезпечення національної безпеки і оборони. Саме тому питання визначення структур збройних сил, інших військових формувань, оснащення їх озброєнням та військовою технікою тісно пов'язані з вибором ефективних напрямів, шляхів, способів, послідовності розв'язання визначеної наукової і практичної проблеми, а також прийняття рішення в інтересах будівництва та розвитку Воєнної організації держави.

На сучасному етапі розвитку держави не приділяється належна увага окремим аспектам реалізації та удосконалення правових основ Воєнної організації держави.

Початок створення в Україні Воєнної організації держави припадає на кінець 1991 року, коли перші законно утворені озброєні формування — Національна гвардія та Прикордонні війська України — стали на захист національних інтересів. Разом з тим протягом 1991–1992 років були сформовані й інші складові Воєнної організації держави, в першу чергу Збройні Сили України.

Безумовно, нормативний процес закріплення розвитку Воєнної організації держави на законодавчому рівні та удосконалення чинних актів ще не завершено.

Основні елементи Воєнної організації держави створені відповідно до Конституції та законів України. Свою діяльність Воєнна організації держави здійснює на основі Конституції України, законів України «Про оборону України», «Про основи національної безпеки України», Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, інших законодавчих актів і міжнародних угод, укладених Україною. Власне кажучи, оборонна політика держави в першу чергу конкретизується в її Воєнній доктрині, Воєнній стратегії та практиці воєнного будівництва [6, 7]. Отже, реалізацію цілеспрямованої політики у сфері оборони покладено на Воєнну організацію держави [8, 9].

Оборона держави є видом дій, ефективність яких залежить від рівня воєнної безпеки, є складовою загальносистемної функції Воєнної організації держави — захисту держави від збройних посягань (агресії). Тому, визначаючи призначення Воєнної організації держави, доцільно розмежовувати функції забезпечення воєнної безпеки держави та захисту її від збройних посягань.

Слушною є думка В. П. Шкідченка, який зазначає, що під Воєнною організацією держави пропонується розуміти охоплену «...єдиним керівництвом сукупність державних військових формувань, воєнно-промислових, воєнно-наукових, військово-навчальних і забезпечувальних структур та органів керування ними, яка створює належні умови для збройного захисту національних інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх воєнних загроз» [10]. Крім того, до складу Воєнної організації держави входять державні правоохоронні органи, що, з позицій функціонального підходу, повинно враховуватись у визначенні складу та призначення Воєнної організації держави. Внаслідок цього не можливо обмежуватись правовим урегулюванням та створенням належних умов для збройного захисту національних інтересів. Потрібно відображати функції безпосереднього захисту держави від збройних посягань (агресії), здійснення правоохоронної діяльності, а також забезпечення

захисту населення у випадках надзвичайних ситуацій.

Результати вивчення світового досвіду свідчать, що оборонна політика стосовно Воєнної організації держави являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених правових, воєнно-політичних, соціально-економічних, ідеологічних, воєнно-технічних та інших заходів, які спрямовані на вирішення таких пріоритетних завдань удосконалення правових основ розвитку воєнної організації: створення організаційної структури елементів воєнної організації; організація управління; розвиток системи підготовки та комплектування військових формувань; підготовка та накопичення мобілізаційних резервів, а також технічне оснащення сучасними озброєннями і військовою технікою.

Діяльність Воєнної організації держави спрямована на захист національних інтересів України від реальних та потенційних загроз у воєнній сфері та сприяння формуванню і реалізації державної політики в системі національної безпеки і оборони.

Разом з тим створення Воєнної організації держави супроводжується змінами чинної та розробленням нової законодавчої бази. Примітним є вислів А. І. Семенченка, що відсутність суб'єкта управління Воєнною організацією держави і сектора безпеки є реальною загрозою національній безпеці у воєнній сфері та сфері державної безпеки [11].

Пошук рішення проблеми уявляється також в площині розробки Концепції розвитку Воєнної організації держави. Концепція моделі Воєнної організації держави та системи захисту національних інтересів України повинна являти собою сукупність офіційних поглядів на цілі, функції і завдання, а також склад і структуру забезпечення національної безпеки України у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України. Правовою базою Концепції є Конституція України, Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, закони України та інші нормативно-правові акти у сфері національної безпеки і оборони.

Виходячи з наведеного, Концепція зазначеної моделі має розроблятись з урахуванням перспективних засад Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015 року, інших національних (державних) програм і відповідних указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, а також у відповідності до розподілу повноважень та функцій законодавчої та виконавчої гілок влади [12]. Слушною є думка С. М. Нечхаєва, що Концепція розвитку Воєнної організації держави має розроблятись і реалізовуватись спільними зусиллями органів державного і військового управління [13].

З урахуванням наведеного, розподіл функцій і завдань Воєнної організації держави здійснюється між органами державної влади (державного управління), збройними силами, правоохоронними органами і спеціальними службами, а також підприємствами, установами і організаціями, які виконують завдання у сфері воєнної безпеки.

Відповідно до цього в проекті Концепції повинно урегульовуватись обумовлення необхідності визначення напрямків реформування та розвитку воєнної організації в системі стратегічного програмно-цільового планування у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України. Перш за все, має бути передбачено напрацювання правових основ визначення структури, уточнення завдань і функцій Воєнної організації держави та принципів її діяльності з метою приведення у відповідність до можливостей щодо адекватного реагування на імовірні виклики і загрози національній безпеці у воєнній сфері.

Виходячи з наведеного та згідно із сучасними поглядами щодо реформування та розвитку системи державного управління збройних сил та інших військових формувань, правоохоронних органів, спеціальних служб та організації взаємодії між ними, модель Воєнної організації держави повинна передбачати: подальше удосконалення правових основ розвитку воєнної організації; визначення структури воєнної організації та засад її функціонування; розподіл

завдань забезпечення оборони України між структурами Воєнної організації держави; визначення функцій та порядок реалізації завдань оптимізації структури Воєнної організації держави; приведення збройних сил та інших військових формувань, правоохоронних органів до стандартів, аналогічних з країнами — членами НАТО; розширення потенційних можливостей щодо адекватного та своєчасного реагування на нові типи викликів та загроз у сфері національної безпеки та оборони.

Головним завданням Воєнної організації держави є забезпечення воєнної безпеки — складової національної безпеки України. Зокрема, безпосередньо на Воєнну організацію держави покладається завдання, визначені законами України за сферами та напрямками діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони України [6, 14].

Отже, Воєнна організації держави — це більш широке поняття, вона включає в себе Збройні Сили України, Прикордонні і Внутрішні військові формування України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (Сили Цивільної оборони), Службу безпеки України, інші військові формування, утворені відповідно до Конституції України. Насамперед це дозволяє стверджувати, що до основних заходів забезпечення, покладених на Воєнну організацію держави, належить: оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності її кордонів; протидія зовнішнім і внутрішнім загрозам та викликам у воєнній сфері; боротьба з організованою злочинністю; захист населення в разі катастроф і стихійних лих та інші.

Водночас слід підкреслити, що однією із найважливіших складових Воєнної організації держави є Збройні Сили України [15], а найголовнішим напрямом діяльності збройних сил є забезпечення стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорона повітряного простору держави та акваторії територіального моря. Інакше кажучи, збройні сили мають три пріоритетні напрями діяльності: забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів [16].

Світовий досвід свідчить, що в більшості випадків ці напрями діяльності притаманні в першу чергу збройним силам, без допомоги яких вирішити значну кількість перелічених завдань не вдається. Також треба зазначити, що збройні сили застосовуються багатьма країнами світу по таких напрямах, як локалізація внутрішніх конфліктів, пов'язаних з діяльністю незаконних військових формувань, проявами сепаратизму і тероризму.

Так, в США, Канаді, Великобританії, Італії та Франції законодавство передбачає відповідні запобіжні заходи стримування і противаги, які дозволяють уникнути небажаних негативних наслідків. Тому можливо стверджувати, що в Україні нагальною потребою стало більш чітке визначення зовнішніх і внутрішніх напрямів діяльності Збройних Сил та їх законодавче урегулювання і затвердження. Слід підкреслити думку О. І. Затинайка, що збереження нашої держави неможливе без наявності збройних сил [17].

Отже, визначивши напрями діяльності кожної із складових Воєнної організації держави, чітко визначаються пріоритетні напрями діяльності всієї державної інституції, головними з яких є забезпечення національної безпеки України, протидія зовнішнім і внутрішнім загрозам та викликам, забезпечення стабільності, законності і правопорядку у суспільстві, боротьба із злочинністю і тероризмом та захист економічних інтересів України.

Однак Воєнна організація держави не є застиглою державною інституцією. Це — динамічна система, яка оперативно реагує на зміну зовнішніх і внутрішніх чинників. Тому, вважають А. С. Гриценко та Г. М. Перепилиця, незважаючи на те, що становлення Воєнної організації держави в цілому відбулось, актуальним є питання щодо подальшого якісного удосконалення законодавчої

бази [18]. Ця необхідність, передусім, обґрунтовується тим, що Україні треба збалансувати структуру, чисельність і ресурсні потреби силових структур з потенційними воєнними загрозами, можливостями економіки і загальними пріоритетами розвитку держави. Слушною є також думка С. О. Кириченка, який підкреслює, що аналіз застосування військових сил у сучасних воєнних конфліктах свідчить, що виконання органами управління завдань оперативного й матеріально-технічного забезпечення набуває особливого значення [19].

Необхідність проведення реформування Воєнної організації держави обумовлюється багатьма внутрішніми чинниками. Передусім, це кількісно надмірна структура, що потребує розвитку з відповідним правовим забезпеченням із врахуванням того, що у кожній силовій структурі створені власні (автономні) підсистеми: управління, тилового і технічного забезпечення (логістики) та військової освіти.

Тут треба виключити відомчий підхід, прикладом якого є вирішення питань підготовки кадрів для складових Воєнної організації держави різними складовими цієї системи — військовими навчальними закладами. Другим прикладом саме відомчого підходу є те, що держава утримує два військові флоти — Військово-Морські Сили Збройних Сил, а також з'єднання морських сил Державної Прикордонної служби (ДПС) України. Військові формування діють в одній акваторії моря, мають на озброєнні значну кількість кораблів та авіацію. Безперечно, військові формування вирішують відомчі завдання, при спільній меті — виконання завдань, визначених нормативно-правовими документами відносно Воєнної організації держави.

Вбачається логічним централізація керівництва цими двома частинами однією воєнною організацією. Це дозволило б узгодити їхні дії, зменшити термін прийняття рішень, ліквідувати дублюючі структури, зменшити фінансові витрати та, врешті-решт, підвищити їх ефективність. Підтвердженням цьому служать й наукові дослідження науково-дослідницьких інститутів та центрів. Отже, у перспективі можливо зменшити кількість складових Воєнної організації держави, об'єднати її складові в одну із збереженням їх функцій і завдань. Такий крок буде обґрунтованим, передусім, оптимізацією структури, удосконаленням системи управління та економією коштів на утримання Воєнної організації держави [20].

По-друге, існують певні диспропорції в розвитку окремих складових Воєнної організації держави. Поряд з цим для подальшого розвитку складових необхідно враховувати, що серед загроз національній безпеці України на перший план вийшли: криміналізація суспільства та організована злочинність, нелегальна міграція, наркобізнес та тероризм. Водночас не потрібно виключати загрозу агресивних дій ззовні. Однак у будь-якому випадку це повинно привести до визначення пріоритетів у фінансуванні складових частин, кожна із яких повинна мати фінансування і забезпечення на рівні, який дозволить ефективно виконували поставлені завдання Воєнній організації держави.

По-третє, не менш важливою та актуальною стала необхідність уточнення і деталізації функцій Воєнної організації держави в цілому та її складових зокрема. Правове визначення цих функцій належить виключно до компетенції Верховної Ради України, але прикрим є відсутність окремих законів про функції силових структур, які до цього часу не розроблено. В законах про військові формування, які приймалися раніше, функції прописані по-різному: більшменш детально — для військ Цивільної оборони, ДПС і Внутрішніх військ, Служби безпеки і у надто загальному вигляді — для Збройних Сил України. Це, безумовно, стримує процеси стратегічного планування, розрахунку сил та засобів, розробку планів застосування сил і засобів. Так, корисним і прийнятним для України є досвід визначення функцій силових структур Великобританії, що формулюються більш детально і конкретно: тут виокремлюється не три

функції, як в Україні, а значно більше — близько двадцяти. Окрім того, функції визначаються і на мирний, і на воєнний час та містять у собі кількісні параметри. Отже, з урахуванням наведеного доцільне уточнення і деталізація функцій окремих складових частин і всієї Воєнної організації держави.

Поряд з цим, необхідне правове урегулювання структурних змін складових Воєнної організації держави, які, передусім, будуть торкатись ліквідації наявних дублюючих структур та зменшення їх чисельності.

Таким чином, напрямками подальшого реформування та структурної перебудови військових формувань повинно бути: удосконалення правових основ розвитку, досягнення стабільності і уніфікація їх вертикалі та набуття ними максимальної автономності під час виконання завдань складовими Воєнної організації держави.

Ключові слова: Воєнна організація держави, нормативно-правова база, обороноздатність держави.

Розглядаються проблеми недосконалості нормативно-правових основ Воєнної організації держави. Неурегульованість питання інституалізації сфери безпеки,що зумовлює необхідність уточнення правових засад, спрямованих на розвиток Воєнної організації держави.

The problem of imperfection normative-legal foundations of the Military organization of State. Not finalized the deal of institualization sphere of protection stipulate the necessity to making more precise legal basis that direct to develop Military organization of state.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст.142; Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.04 № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.

2. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наук. думка: Прецедент, 2006. — С. 79.

3. Декларація про державний суверенітет України: Постанова Верховної Ради України від 16 лип. 1990 р. // Правові основи військового будівництва та військово-цивільних відносин: Зб. законодавчих актів з питань національної безпеки і оборони / Ред. рада: Г. К. Крючков (голова), Б. П. Андерсюк, В. П. Горбулін та ін. — К.: Парламент. вид-во, 2005.

4. Малюта О. М. Обороноздатність держави. Ні кроку назад // Атлантична панорама. — 2009. — № 2–3. — С. 6–9.

5. Картавцев В. С., Черноусенко О. І. Концептуальні засади і проблеми нормативно-правового регулювання системи національної безпеки України // Політика і час. — 1998. — № 1. — С. 3–9.

6. Воєнна доктрина України: Указ Президента України від 15 черв. 2004 р. № 648/2004. — К.: МО України, 2004.

7. Питання Воєнної доктрини України: Указ Президента України від 21 квіт. 2005 р. № 702/2005. — К.: МО України, 2005.

8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 954-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

9. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 // Стратегічна панорама. — 2007. — № 1. — С. 3–13.

10. Шкідченко В. П. Деякі шляхи подальшого розвитку нормативно-правової бази забезпечення воєнної безпеки України // Наука і оборона. — 2000. — № 3. — С. 3–15.

11. Семенченко А. І. Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки // Наука і оборона. — 2008. — № 1. — С. 13–19.

12. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року: Біла книга України. — К.: МО України? 2004.

13. Нечхаєв С. М. Погляди на зміст і структуру концепції розвитку Воєнної організації держави // Наука і оборона. — 2007. — № 3. — С. 23–27.

14. Про оборону України: Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2020-ІІІ // Ві-

домості Верховної Ради України. — 2000. — № 49. — Ст. 420.

15. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Х.: Одіссей, 2004. — С. 803.

16. Про Збройні Сили України: Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2019-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 48. — Ст. 410.

17. Затинайко О. І. Збройні Сили України — головний фактор незалежності держави // Військо України. — 1997. — № 9–12. — С. 4–11.

18. Гриценко А. С., Перепилиця Г. М. Про функції Воєнної організації держави // Наука і оборона. — 1999. — № 1. — С. 7.

19. Кириченко С. О. Система управління Збройних Сил України: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку // Наука і оборона. — 2007. — № 3. — С. 13–18.

20. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.