

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-12>

Пашинський Володимир

доктор юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОНИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Анотація. В умовах російської військової агресії проти України важливе значення має наукове дослідження та врахування загальних закономірностей і характерних особливостей адміністративно-правового забезпечення оборони держави на різних етапах розвитку державності українського народу.

В роботі розглянуто основні етапи та закономірності розвитку адміністративно-правового забезпечення оборони української держави. Відповідно до основних історичних періодів розвитку державності українського народу, виділено основні етапи становлення і розвитку системи оборони держави та її адміністративно-правового забезпечення: 1-й – від утворення Київської Русі та час перебування у складі Великого князівства Литовського (IX–XVI ст. н.е.); 2-й – період українського козацтва, від виникнення Запорозької Січі до ліквідації Козацької держави (XVI–XVIII ст.); 3-й – період активізації державотворчих процесів на початку XX ст. (1917–1921 рр.); 4-й – період перебування у складі союзної держави – СРСР (1922–1990 рр. XX ст.); 5-й – новітній період, система оборони незалежної України (1991 р. – до сьогодні).

Зазначено, що кожному історичному періоду розвитку державності українського народу була притаманна відповідна системи оборони держави, яка включала структури публічної (державної) влади, що забезпечували оборону держави та

норми права котрі регулювали їх діяльність і відповідали рівню розвитку суспільних відносин.

У новітній період державотворення в Україні було закладено правові основи системи оборони та необхідні умови для подальшого адміністративно-правового забезпечення оборонної функції держави. Було створено систему оборони держави, яка включала органи державної влади у сфері оборони, Збройні Сили України та інші військові формування, систему забезпечення, елементи оборонно-промислового комплексу та систему військового законодавства, яка регулювала їх діяльність.

Разом з тим, прорахунки та помилки, в тому числі організаційно-правового характеру, у реформуванні Збройних Сил України як основного елемента системи оборони, призвели до втрати ними боєздатності, тому українська держава виявилася неготовою до оборони і відсічі російської збройної агресії.

Ключові слова: оборона, адміністративно-правове забезпечення оборони, суб'єкти забезпечення оборони, збройні сили, військове законодавство.

Вступ

В умовах російської військової агресії проти України, яка розпочалася у березні 2014 року із захоплення Автономної Республіки Крим, важливе значення має дослідження та врахування історичного досвіду розвитку системи оборони української держави та її адміністративно-правового забезпечення для подальшого демократичного розвитку та захисту української національної держави.

Забезпечення безпеки і оборони кожної держави завжди виступали об'єктивною умовою її існування, демократичного та сталого розвитку. Це стосується і України, яка пройшла складні та неоднозначні етапи на історичному шляху творення

національної державності, від найдавніших часів до сьогодні, коли у зв'язку з неоголошеною «гібридною» війною, а потім із повномасштабною відкритою російською військовою агресією проти України перебуває під загрозою існування Української держави та української нації. Тому наукове дослідження загальних закономірностей і характерних особливостей адміністративно-правового забезпечення оборони Української держави на різних етапах виникнення, функціонування, зміни різних форм держави і права українського народу, врахування історичного досвіду правового забезпечення оборони, досягнень і прорахунків у сфері забезпечення оборони, надасть змогу уникнути повторення помилок і необдуманих рішень, сприятиме вирішенню питань захисту суверенітету, територіальної цілісності, оборони країни на сучасному етапі її розвитку.

1. Історичний розвиток адміністративно-правового забезпечення оборони України

На сьогодні Конституція України визначила, що оборона України, захист її суверенітету і територіальної цілісності є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [1]. Але до закріплення цих положень у Конституції незалежної України український народ пройшов довгий історичний шлях боротьби за свою державність, включно із створенням відповідних державних інституцій, які забезпечували захист і оборону держави, створенням системи національного законодавства, яке врегулює питання діяльності держави та всіх суб'єктів публічної влади у сфері оборони.

На нашу думку, виконання суб'єктами публічної влади конституційної функції оборони Української держави нерозривно пов'язане з адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави під яким слід розуміти регламентовану

адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, передусім діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії [2, с. 138].

В історичному аспекті питання розвитку системи оборони держави, сектору безпеки і оборони та адміністративно-правового забезпечення його діяльності доцільно розглядати в контексті основних історичних періодів українського державотворення, які виділяються в сучасній науці [3, с. 3] та визначали основні закономірності системи оборону держави, розвитку адміністративно-правового регулювання сфери оборони.

Перший період нашої державності на теренах України (VI–XIV ст.) започаткували східнослов'янські племена, які створили єдину Давньоруську державу – Київську Русь [3, с. 5]. Виникнення Давньоруської держави з центром у Києві, та системи її оборони – закономірний наслідок внутрішнього соціально-економічного та політичного розвитку східних слов'янських племен.

У Київській Русі влада належала князеві, боярській раді, вічу і мала приватно-публічний характер. На чолі держави стояв великий князь київський, який був наділений законодавчою, виконавчою, судовою і військовою владою. Він виконував функції головного воєначальника, був гарантом внутрішнього миру і зовнішньої безпеки країни. У своїй діяльності князь використовував військову силу – князівську дружину [3, с. 55].

Основою системи оборони Київської Русі було українське військо, яке складалося з дружини, тяжко озброєного лицарства та народного ополчення [4, с. 13]. Постійним військом

були дружина князя та дружини бояр. Князівська військова дружина поділялася на «старшу» і «молодшу». До «старшої» належали бояри і княжі мужі, які здобули славу і високе становище на службі у князя. Верхівка князівської військової дружини, так звані княжі мужі, були однією з найбільш привілейованих верств серед боярства, вони очолювали військо, були радниками князя, обіймали високі посади в державі [4, с. 18]. «Молодша» дружина складалась з отроків та датських, які виконували обов'язки мечників, металників тощо. Князівська дружина виконувала не лише військову функцію, брала участь у військових кампаніях, придушенні повстань, а й в управлінні державою [3, с. 49–50], поєднувала виконання державно-та військово-адміністративних функцій.

Народне ополчення не було постійним військом і скликалося тільки на час війни. Воно складалося з усіх верств населення, формувалося і постачалося за рішенням народного віче. На час війни для командування окремими частинами війська залучалися «ратні воеводи» (із мужів і бояр) [4, с. 139–140].

За період існування Київської держави діяли дві системи державно- та військового управління. Перша з них – десятинна (тисяцькі, соцькі, десятники) – належала саме до військової організації і крім військової виконувала адміністративні, фінансові та інші функції [5, с. 58]. Тисяцький був керівником військових сил округу, здійснював військову, поліцейську, судову владу. Тисячі поділялись на сотні на чолі із сотниками, які виконували також військові, фінансово-адміністративні та судові функції. Вони очолювали народне ополчення, а в мирний час дбали про публічну безпеку, оборону. Соцький та десятицький були намісниками у військово-адміністративних округах, відповідали за оборону, підготовку війська, відали податковою і фінансовою системами [6, с. 42].

З часом десятинну витіснила двірцево-вотчинна система управління, що утворилася на дворі князя. До її складу входили дворецький, конюший, чашник та інші, які стали виконувати доручення князя, що мали загальнодержавне значення. На місця посилалися представники центральної влади, у літописах згадуються посадники – княжі намісники з адміністративними та військовими функціями, які були повноправними представниками князя на місцях, здійснювали судові функції та відали справами оборони [7, с. 22].

Суспільні відносини в Київській Русі регулювалися нормами звичаєвого неписаного право, в основу якого покладено правовий звичай, міжнародні договори, договори князів між собою, договори князів з народом і дружиною, княжі устави та уроки, церковні устави. Правовий звичай – це історично перша форма існування правових норм, найдавніше джерело права, що відображав менталітет і тенденції розвитку українського народу [3, с. 42]. Законодавча діяльність князів не виходила за межі звичаєвого права. Акти князівського законодавства в галузі публічного права (уроки, устави, договори) часто фіксували звичаєві норми, тлумачили їх, однак нових не створювали [8, с. 62]. Князівські «устава і уроки», у юридичному аспекті, по суті і формі своїй були лише князівські розпорядження, що стосувалися різних сфер управління, у тому числі й військового [6, с. 42]. Так, договори князів з князівською військовою дружиною закріплювали стосунки між князем і дружиною, їх взаємні права й обов'язки.

Розвиток нових феодальних суспільних відносин у XII ст. призвів до феодальної роздробленості та поступового розпаду Київської Русі. Водночас державний устрій, правова системи, законодавство продовжували діяти в усіх князівствах феодальної Русі та державних утворень до яких входила

Україна, передусім норми права, що регулювали систему оборону і безпеку держави.

Таким чином, у період Київської Русі склалася та діяла система забезпечення оборони держави, що включала органи державного управління на всіх рівнях, які поєднували в собі функції загальнодержавного та військового управління, а також військо, яке поділялося на постійне (княжа військова дружина) і народне ополчення. На чолі її стояв великий князь київський, який володів усією владою, та виконував функції головного воєначальника.

Суспільні відносини у сфері оборони у Київській Русі регулювалися нормами звичаєвого права, в основу якого покладено правовий звичай та акти князівського законодавства в галузі публічного права (уроки, устави, договори), що фіксували звичаєві норми [9, с. 64–74].

Державно-правові традиції Київської Русі щодо забезпечення оборони безпосередньо впливали на державний устрій, адміністративну та військову організацію, систему забезпечення оборони всіх держав на українських землях аж до кінця XVI ст.

Другий період державного будівництва в Україні (XVI–XVIII ст.) розпочинається з виникненням козацтва та заснуванням у XVI ст. Запорозької Січі, що мала власні законодавчі та виборні виконавчі органи, систему судочинства та права [3, с. 5] і фактично була державним утворенням. З часом Запорозька Січ як державне утворення вільного українського козацтва стала одним із перших у світі зародків демократичних державних устроїв, взяла на себе завдання оборони і захисту народу, в умовах відсутності національної державності. Політичний і військовий устрій Запорозької Січі, її органи влади та управління, виконання ними адміністративних та військових функцій послідовно ґрунтувалися на принципах найширшого

демократизму та народного самоврядування. Характерною ознакою січового устрою були формальна рівність козацтва та спільне прийняття найважливіших рішень на козацькій загальній раді, що мала різні назви: військова рада, генеральна, повна, чорна або чернецька рада [4, с. 242].

На Військовій раді, що мала статус найвищого на Січі органу влади, вирішувалися найважливіші питання життя і діяльності Запорозької Січі: оголошення війни та укладення миру, вибори гетьмана і старшини, низка особливо значущих військових, адміністративних і судових справ. Військова рада була вищим військовим, адміністративним і судовим органом [3, с. 141; 4, с. 243].

Запорозька Січ мала свій військовий (38 куренів) і територіальний устрій (8 паланок), так званих округів чи районів, на території яких були укріплені поселення одружених козаків, яким заборонялося проживання в Січі. Курені, на які поділялося військо Запорозької Січі, були військово-адміністративною одиницею, на основі якої формували тактичні одиниці для походу або бойових дій, що називалися командами або партіями. Разом січові козаки, організовані в курені, та одружені козаки, об'єднані в паланки, становили одну військово-адміністративну організацію, своерідну козацьку республіку, яка називалася Низовим Запорозьким військом [3, с. 141].

Виконавчу владу на Січі здійснювала запорозька військова старшина – військові начальники: кошовий отаман, військовий суддя, військовий писар і військовий осавул, які обиралися на Військовій раді та становили ядро січової адміністрації. Старшині підпорядковувалась нижча виконавча ланка: булавничий, хорунжий, довбиш, пушкар, гармаш, тлумач, шафар, канцеляристи, а також похідні й паланкові начальники – полковник, писар, осавул. У мирний час військова старшина займалася

адміністративними та судовими справами, а під час війни чи походу очолювала військо та здійснювала військове управління, тимчасово передаючи свої адміністративні функції у Січі наказній старшині [3, с. 142].

Кошовий отаман був першою особою у війську, головним військовим начальником, головним суддею і навіть духовним начальником на Січі. Від свого імені він вступав у дипломатичні зносини з державами, затверджував усі вибори військових чинів, розподіл по куренях: земель, річок, угідь, провіанту, військових прибутків, військової здобичі тощо [10, с. 68].

Саме багаторічне функціонування Запорозької Січі як державного утворення з її власними органами адміністративного та військового управління, військово-адміністративним устроєм, народним козацьким військом стало підготовчим етапом формування Української козацької держави [10, с. 68], що виникла унаслідок національно-визвольної війни українського народу 1648–1657 рр.

Таким чином, на початку національно-визвольної війни Гетьманська Україна мала всі необхідні ознаки держави: власну територію, органи публічної влади, політичний та військово-адміністративний устрій, військо, суд, систему оподаткування, міжнародне визнання [3, с. 170]. За основу організації публічної влади Гетьманської України було взято перевірену практикою військово-адміністративну, полково-сотенну організацію українського козацтва.

У червні 1648 р. старшинська рада затвердила спеціальний документ – статут «Про устрій Війська Запорозького», яким було закладено правові основи державного устрою, чітко визначено організацію і компетенцію всіх органів, що перетворювалися на апарат державної влади і яким передавалися повноваження органів публічної влади [11, с. 207–208].

Система органів публічної влади української козацької держави складалася з генерального, полкового та сотенного урядів. Генеральний уряд здійснював функції загального керівництва і його влада поширювалася на всю звільнену територію України. Цей уряд очолював гетьман, який був главою України й уособлював верховну політичну, адміністративну, військову та судову владу, був найвищим військовим начальником і під час війни мав необмежену владу [3, с. 170; 4, с. 244].

Головним розпорядчим, виконавчим та судовим органом Української держави був Генеральний уряд, до якого входили гетьман та його найближчі помічники – генеральні старшини. Генеральні старшини, яких обирала рада або призначав гетьман, керували окремими галузями управління. Так, Генеральний обозний, генеральний осавул, генеральний хорунжий керували військовими справами, відповідали за боєздатність війська, їх матеріальне забезпечення. Генеральний обозний був другою посадовою особою після гетьмана і відповідав за військову підготовку та керував козацькою артилерією. Генеральні осавули (як правило, два) відали матеріальним забезпеченням війська, військовим скарбом, вели козацькі компути («особові справи»). Генеральний бунчужний був головним охоронцем знаків гідності гетьмана і військових з'єднань, виконував окремі доручення гетьмана. Генеральний писар керував зовнішніми зносинами, йому була підпорядкована канцелярія. Генеральний суддя (спочатку один, а згодом двоє суддів) очолював вищий судовий орган – апеляційну інстанцію для полкових та сотенних судів [3, с. 189; 11, с. 209]. Разом вони утворювали раду генеральної старшини при гетьмані і генеральну військову канцелярію.

Гетьманська Україна мала свій військово-адміністративний устрій. Її територія поділялася на полки та сотні, у яких управляли полкові та сотенні уряди. Такою була полково-сотенна

система державного адміністративного та військового устрою і управління Української козацької держави.

Основою, стрижнем військово-адміністративної організації держави було козацьке військо України. Це була професійна армія, що виділилася з 300-тисячної народної армії під час визвольної війни. У різні періоди чисельність реєстрового козацького війська, яке утримувалося за державний кошт, становила від 20 до 100 тис. [11, с. 236–237].

Створення Української козацької національної держави дало нове життя нормам звичаєвого козацького права – «стародавнім правам і вольностям», що регулювали широке коло публічних та приватних правовідносин, передусім організацію полково-сотенної системи влади, порядок діяльності воєнної організації, аж до організації і ведення бойових дій [11, с. 217].

У процесі формування української державності значення найважливіших джерел права набули рішення Військової ради як вищого представницького органу. Саме Військова Рада вирішувала питання війни і миру, укладання союзів з іншими державами, формувала генеральний уряд, обирала вищих посадових осіб, у тому числі й гетьмана [11, с. 218].

Серед нормативних актів найбільшого поширення набули універсали – офіційні акти вищої державної влади, що видавав гетьман і які закріплювали норми права. За юридичною силою і значенням у суспільно-політичному житті козацької держави їх можна прирівняти до законів [12, с. 68].

Крім універсалів, які видавали гетьмани, були також акти, які за значенням у суспільно-політичному житті можна визначити як підзаконні: інструкції, ордери, заяви, декрети та ін. [12, с. 73].

На думку вчених, полково-сотенний військово-адміністративний устрій є важливим елементом української державності,

притаманний лише Українській козацькій державі. Саме в Україні полково-сотенна організація, що мала військову, адміністративну та судову владу, виявилася напрочуд життєздатною та проіснувала в несприятливих для неї умовах до 1783 р. (135 років) [11, с. 212].

Таким чином, визначена нормами права полково-сотенна організація публічної влади у Гетьманській Україні, яка виконувала подвійну функцію публічного адміністративного та військового управління, відіграла ключову роль у забезпеченні оборони Української козацької держави й захисті українського народу, мала незаперечний вплив на подальший розвиток системи оборони держави на теренах України.

Третій період розбудови Української державності, припадає на початок ХХ ст. (1917–1921 рр.), коли внаслідок розвалу Російської імперії активізуються державотворчі процеси на території України та розпочалася національно-визвольна боротьба за створення незалежної Української національної держави. Вихідною точкою відродження української державності на початку ХХ ст. слід вважати створення 17 березня 1917 р. у Києві Української Центральної Ради як крайового органу влади.

Незважаючи на те, що серед лідерів Центральної Ради не було єдиних поглядів щодо створення регулярної армії, об'єктивні державотворчі процеси спонукали до створення системи оборони держави та власних збройних сил. Лідери Центральної Ради, спростовуючи ідею створення регулярної армії, розуміли важливість військового питання й усвідомлювали його вирішальне значення для розбудови незалежної держави. Із самого початку Центральна Рада висунула і підтримувала гасло українізації армії, відіграла ключову роль в організації українських військових з'їздів та створенні організаційних форми для керівництва обороною держави.

Разом із створенням органів державної влади для керівництва військовим будівництвом у листопаді 1917 р. створено Генеральний секретаріат військових справ, який згодом стає Військовим Міністерством Української Народної республіки. Також приймається рішення утворити Генеральний військовий штаб до складу якого входило декілька управлінь, зокрема військово-політичне та інтендантське, і відділів (організаційний, загальний, військово-комісаріатський, артилерійський, зв'язку) та спеціальна комісія, що мала вирішувати проблеми офіцерів-українців, які служили в російській армії і залишилися «без роботи». Було видало спеціальний наказ, згідно з яким до українського війська зараховувалися лише «офіцери, які були родом з України» [13, с. 21]. У процесі історичного розвитку Української держави ця ситуація повторилася в 90-х роках, коли після розпаду Радянської імперії (СРСР) тисячі офіцерів-українців поверталися на Батьківщину для служіння незалежній Україні в її збройних силах.

Паралельно із створенням державних органів управління обороною держави закладалися правові засади військового будівництва, приймалися акти військового законодавства. Так, у грудні 1917 р. прийнято Закон «Про відстрочення призову на військову службу і відкомандирування з неї громадян Української Республіки», у січні 1918 р. – Закон «Про утворення Комітету по демобілізації армії». У січні 1918 р. прийнято тимчасовий Закон «Про утворення українського народного війська», який передбачав демобілізацію тогочасної армії та заміну її народною міліцією для оборони держави від зовнішнього ворога. Цей Закон, що не відповідав реаліям, не тільки юридично закріпив перемогу тих, хто виступав проти регулярної армії, а й зруйнував організаційно-правові засади оборони Української держави [14, с. 59].

Також негативно впливали на забезпечення оборони Української Народної Республіки, управління збройними політичні розбіжності й особисті конфлікти керівників Української Центральної Ради, наявність багатьох організаційно-економічних проблем армії (зокрема, матеріально-технічного забезпечення). Із війська Української Центральної Ради на початку січня 1918 р. чисельністю близько 53 500 вояків лише 15 500–16 500 вважалися надійними [11, с. 49]. Зазначені прорахунки правового та організаційного характеру призвели до катастрофічних наслідків для системи оборони Української Народної Республіки, яка виявилася незахищеною перед більшовицькими військами, що наступали на Київ.

Після повернення до Києва, на початку березня 1918 р., Центральна Рада змінює військову політику щодо забезпечення оборони та організації армії, проводить реорганізацію Генерального військового штабу та Військового міністерства. Розробляє план організації армії на основі територіального набору. Українська армія мала складатися з восьми корпусів піхоти і чотирьох корпусів кінноти. Розроблялися й інші заходи (зокрема, план призову, який мав розпочатися восени), спрямовані на формування регулярної армії [15, с. 62]. Але ці заходи виявилися запізними і владу Української Центральної Ради було повалено. Помилки та прорахунки Центральної Ради щодо військової політики, адміністративно-правового забезпечення оборони держави, разом з іншим помилками і прорахунками, призвели до її повалення та розпуску у квітні 1918 року.

На зміну Українській Народній Республіці, за підтримки німецьких військ, у квітня 1918 р. до влади приходять генерал Павло Скоропадський, який був обраний гетьманом усієї України на Конгресі хліборобів-землевласників. Отримавши владу Гетьман видав маніфест «До громадян України», у якому

виклав свою програму та Закон «Про тимчасовий державний устрій України», який визначав основні засади організації і здійснення державної влади, права й обов'язки громадян тощо і мали діяти до проведення загальних демократичних виборів. У короткі терміни було створено органи державної влади та відновлено дійовий адміністративний апарат. Як військова людина гетьман Павло Скоропадський розуміє значення армії, прорахунки попередньої влади та вживає невідкладних заходів щодо формування регулярних, професійних збройних сил.

Незважаючи на супротив німецького окупаційного командування, гетьманська адміністрація зуміла зробити важливі організаційно-правові кроки щодо розбудов майбутньої професійної української армії [4, с. 424]. Удосконалюється структура державних органів військового управління. У структурі Військового міністерства створено Генеральний штаб та штабні структури восьми територіальних корпусів.

Гетьманський Уряд приступає до формування нової української армії у складі восьми корпусів піхоти та чотирьох корпусів кінноти, реалізуючи план, розроблений за часів Центральної ради [16, с. 124]. Також створюється законодавча база оборони й військового будівництва. Приймається Закон «Про загальний військовий обов'язок» від 24 липня 1918 р., який визначає порядок та строки військової служби в піхоті – два роки, а в кінноті й артилерії – три роки. У межах військової реформи проведено деполітизацію збройних сил. Закон «Про політично-правове становище службовців військового відомства» від 1 серпня 1918 р. позбавляв їх активного й пасивного виборчого права, а також можливості належати до організацій, які мають політичний характер, брати участь у політичних мітингах, зборах, маніфестаціях та демонстраціях [14, с. 51].

Для забезпечення військової дисципліни у війську в травні 1918 р. прийнято важливий закон – «Закон про військову підсудність», що визначив перелік типових складів військових злочинів та коло осіб, які мали підлягати військовому суду. Крім того, Законом «Про організацію військово-судових установ та їх компетенцію» від 21 червня 1918 р. в системі загальних судів запроваджувалися військові суди, які поділялися на вищі і штабні суди (при штабах дивізій, корпусів та Головному штабі). Згідно із Законом, юрисдикція військових судів поширювалася також на найтяжчі державні злочини: державну зраду, шпигунство, антидержавне повстання, напади на військових, агітацію до порушення військової дисципліни [3, с. 280].

Для контролю за забезпеченням військ 6 серпня 1918 р. Радою міністрів у структурі Держконтролю було створено тимчасовий військовий контрольний орган, до компетенції якого належало проведення ревізій грошових і матеріальних коштів військових частин, установ та організацій Військового міністерства. У вересні 1918 р. Рада Міністрів ухвалила підготовлений Генеральним штабом план організації української армії. Штатами мирного часу передбачалося 175 посад генералів, 14 930 штабних та вищих офіцерів, 2975 військових урядовців та понад 291 000 підофіцерів і солдат. Але реальна чисельність гетьманської армії в листопаді 1918 р. становила близько 60 тис. військовослужбовців [4, с. 426; 15, с. 106]. На думку М.В. Кравчука, у період Гетьманату було розроблено реальний план військового будівництва, що передбачав створення системи військових навчальних закладів, введення військової повинності, розроблення організаційно-штатних структур військових органів управління, відновлення військових звань та рангів [16, с. 136].

Незважаючи на проведення організаційних, адміністративно-правових заходів щодо створення системи оборони

держави та професійної регулярної армії, Гетьманат Скоропадського, у зв'язку із загостренням соціально-політичної ситуації, втратив підтримку більшості населення і в грудні 1918 р. припинив своє існування.

Директорія Української Народної Республіки, яка підняла повстання і повалила уряд Гетьмана Скоропадського, уже не мала жодних сумнівів щодо необхідності розбудови регулярних збройних сил, здатних обороняти незалежність Української держави. Тому період відродження Української Народної Республіки (листопад 1918 – листопад 1920 р.) позначився активними заходами у сфері оборони держави. Уже 24 листопада 1918 р. було підписано «Наказ Армії Української Народної Республіки», яким проголошувалося створення республіканських збройних сил «для оборони Української Народної Самостійної Республіки і захисту всього трудового народу» [13, с. 161].

На початку 1919 р. в складних умовах проводяться організаційно-правові заходи забезпечення оборони держави. Відбувається активний розвиток законодавства у сфері оборони, насамперед, щодо правового оформлення мобілізації: ухвалюються закони «Про призов на військову службу», «Про прийом у діючу армію Української Народної Республіки добровольців», «Про поповнення армії і флоту», «Про мобілізацію старшин і службовців-учителів», «Про загальний достроковий призов на виконання військової повинності народжених у 1900 році», «Про мобілізацію службовців державного контролю», «Про реєстрацію населення, що проживає на території Української Народної Республіки» і чимало інших нормативно-правових актів, у тому числі різні постанови, укази та інструкції, що детально регламентували питання призову на військову службу [15, с. 216].

Крім того, затверджено нову систему Вищого військового управління, нову штатно-організаційну структуру, проведено

реорганізацію армії: створено 11 дивізій, у кожній по три піхотні полки, артилерійський полк та сотня кінноти [4, с. 536]. Здійснено спеціальні заходи, спрямовані на зміцнення українських збройних сил та військової дисципліни. Законом «Про державний інспекторат у військових частинах та інституціях» від 13 травня 1919 р. запроваджено інститут Державних інспекторів, які мали здійснювати контроль та інформувати про ситуацію у військах (не мали права втручатися в «оперативну й адміністративну» діяльність командирів), але в «крайніх» випадках надіялися правом негайного усунення з армії «ворожого і непевного елемента», невідкладно «повідомляючи про це відповідне начальство і головного отамана». Цей Закон мав позитивний вплив і сприяв зміцненню військової дисципліни й порядку у військах, підтриманню бойової готовності.

Також поступово українська армія отримала власні військові статuti. У січні 1919 р. затверджено Дисциплінарний статут, який урегулював питання дисциплінарної відповідальності та сприяв підтриманню і зміцненню військової дисципліни. Згодом затверджено Статут внутрішньої служби і Статут залогової (гарнізонної) та польової служби [16, с. 163].

Водночас у розбудові системи оборони держави, національних збройних сил не вистачило політичної волі, єдності та спільної енергії всіх суспільно-політичних сил, що спричинило негативні політичні та військові наслідки для Української Народної Республіки [17, с. 108–111].

У цей же період відбуваються державотворчі процеси на Західній Україні, де створюється Західно-Українська Народна Республіка. Разом із проголошенням української держави на західноукраїнських землях розпочинається створення органів державної влади та власних збройних сил. У виданому на початку жовтня 1918 р. Маніфесті Українська Народна Рада

виклала засади і цілі своєї діяльності: створення економічних, політичних і правових засад Української держави, у тому числі й забезпечення її оборони. Для захисту своєї землі, свого народу всіх громадян, здатних носити зброю, закликали вступати до лав української армії [18, с. 110–112].

Після захоплення українськими частинами 1 листопада 1918 р. влади у Львові розпочинається українсько-польська війна. У зв'язку з цим, особливу увагу було приділено обороні держави, розбудові збройних сил для захисту від агресії сусідньої Польщі, а потім Румунії. У складі сформованого уряду – Державного секретаріату створено Державний секретаріат військових справ для керівництва обороною держави і збройними силами Державний секретаріат військових справ структурно поділявся на Військову канцелярію та 16 відділів. Його головною функцією було поповнення військових частин особовим складом, навчання та вишкіл, тилове забезпечення. Для комплектування збройних сил 13 листопада 1918 р. Українська Народна Рада видала Закон «Про загальну військову службу громадян Західно-Української Народної Республіки», на основі якого оголошено загальну мобілізацію чоловічого українського населення віком від 18 до 35 років [15, с. 117–119].

Для забезпечення оборони територію Західно-Української Народної Республіки було поділено на три військові області, на чолі якої стояв військовий комендант, а області – на 12 військових округів. До обов'язків військового коменданта належали набір новобранців, їх підготовка та поповнення військових частин навченими підрозділами. Було розроблено текст військової присяги, форма одягу, відзнаки, взято на облік усе військове майно, озброєння, спорядження [15, с. 125].

Так, за короткі терміни було сформовано регулярні збройні сили, які отримали офіційну назву – Українська Галицька армія.

У складі Української Галицької армії утворено три корпуси. Корпус поділявся на чотири піхотні бригади, бригада – на два полки, полк – на три курені. При бригаді були полк артилерії, кінна і технічна сотня, сотня зв'язку, підрозділи забезпечення.

Найвищим органом військового управління Української Галицької Армії була Головна команда, на чолі з командувачем, яка фактично виконувала функції Генерального штабу і керувала усіма військовими операціями. Фактично на початку 1919 р. в Західно-Українській Народній Республіці було створено дисципліновану, добре організовану, патріотично налаштовану регулярну армію чисельністю близько 120 тис. вояків [4, с. 54].

Важливе значення для оборони держави, підтримання законності й військової дисципліни у збройних силах мало створення органів військової юстиції. 16 листопада 1918 р. Державний секретаріат видав розпорядження про організацію системи військових судів, яка включала: Вищий військовий трибунал; військові обласні суди; військові окружні суди. Членів Вищого військового трибуналу призначало секретарство військових справ і затверджувала Українська Народна Рада. Головами військових обласних й окружних судів автоматично ставали відповідні військові коменданти, а членами – представники військових округів, корпусів і жандармерії. Створювалася також система військової прокуратури, яку очолював Генеральний військовий прокурор. У зв'язку з ускладненням обстановки на фронті та внутрішньої ситуації, 30 листопада 1918 р. було створено військово-польові суди.

Таким чином, у Західно-Українській Народній Республіці за короткий термін, завдяки вжитим організаційно-правовим заходам, було сформовано органи державної влади та військового управління, створено регулярну, дисципліновану

й патріотично налаштовану армію, яка хоробро воювала з переважаючим силами противника.

Унаслідок загострення військово-політичної ситуації, наступу переважаючих сил противника більшість частин Української Галицької Армії приєдналася до армії Української Народної Республіки і продовжувала боротьбу у складі об'єднаної армії Української Народної Республіки під проводом Директорії.

Із середини 1919 р., коли в умовах громадянської війни вся територія України перетворилася на арену бойових дій, подальший розвиток системи оборони держави та збройних сил був неможливий, що і спричинило поразки Української держави. До цього призвели прорахунки як організаційно-правового характеру щодо розбудови системи оборони держави, так й інші політичні прорахунки і помилки Директорії: відсутність політичної єдності та невизначеність із союзниками, розрахунок на іноземну допомогу, децентралізація та неузгодженості щодо управління військами, відсутність підготовлених офіцерських кадрів та розвал забезпечення армії.

В умовах фактичного розвалу державних інституцій, національних збройних сил, коли більшу частину території України було зайнято більшовицькими військами, залишки армії Української Народної Республіки було інтерновано до Польщі, у якій вони незабаром припинили своє існування.

Четвертий період Української державності (1922–1990 рр.) розпочинається із встановлення на території України радянської влади. З 1922 р., коли Україна увійшла до складу союзної держави – СРСР, вона фактично втратила право на створення власної системи оборони та національних збройних сил. Усі функції щодо забезпечення оборони належали союзним органам влади. Водночас перед закінченням Другої світової війни в Радянському Союзі для вирішення своїх внутрішньо- та

зовнішньополітичних завдань приймається політичне рішення про розширення прав союзних республік у галузі оборони та зовнішніх відносин. 1 лютого 1944 р. Верховна Рада СРСР одноголосно приймає відповідний закон, на виконання якого Верховна Рада Української РСР внесла доповнення до Конституції УРСР та в березні 1944 р. прийняла «Закон про утворення союзно-республіканського Наркомату Оборони УРСР». Було затверджено постанову Ради Народних Комісарів УРСР «Про формування апарату народного комісаріату оборони УРСР», що передбачала створення повноцінних збройних сил та органів військового управління. Але все це було тільки на папері, і коли остаточно було вирішено питання про вступ України і Білорусі до Організації Об'єднаних Націй (у жовтні 1945 р.), розширення прав союзних республік у галузі оборони закінчилося. Формально цей державний орган без повноважень проіснував аж до ухвалення 20 квітня 1978 р. нової Конституції Української РСР [19, с. 72–75].

Таким чином, це був період, коли Україна перебувала у складі союзної держави і не мала жодних повноважень у сфері оборони, відповідних органів державної влади та власного законодавства.

2. Адміністративно-правове забезпечення оборони незалежної України

Новітній період державотворення в Україні розпочинається прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет, яка проголосила намір України стати незалежною, нейтральною державою та її право на власні збройні сили [20].

Після невдалої спроби державного перевороту в Москві Верховна Рада УРСР 24 серпня 1991 р. приймає Акт проголошення незалежності України, урочисто проголошує

незалежність України та створення самостійної демократичної держави – України [21]. Значення Акта незалежності України є визначальним як для формування української держави, так і для створення системи безпеки і оборони. Адже в цей час на території України дислокувалося військове угруповання загальною чисельністю близько 780 тис. осіб, серед яких вихідці з України становили меншість [22, с. 21]. Зазначене військове угруповання в будь-який час могло стати дестабілізуючим чинником, потенційною загрозою суверенітету незалежної України. Тому того ж дня Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про військові формування на Україні», яка передбачала підпорядкування українському парламенту всіх військових формувань, що були дислоковані на території республіки, та утворення Міністерства оборони України [23].

Із цього часу фактично розпочалася складна робота щодо адміністративно-правового забезпечення оборони незалежної Української держави. Здійснено невідкладні організаційні заходи щодо формування Міністерства оборони України, Головного штабу Збройних Сил України та інших органів військового управління.

Верховною Радою України 11 листопада 1991 р. ухвалено Постанову «Про концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України» як політико-правовий нормативний акт, що заклав концептуальні та організаційно-правові засади системи оборони Української держави. Концепцією оборони та будівництва Збройних Сил України було визначено умови і чинники, які впливали на створення системи оборони, будівництво, структуру збройних сил та основні органи військового управління, порядок фінансово-економічного забезпечення воєнної реформи, порядок вирішення питань соціального захисту військовослужбовців. Концепцією передбачено засади

та систему військового управління – повноваження Верховної Ради України, Президента України – Головнокомандувача Збройних Сил України (до обрання Президента України його повноваження покладалися на Голову Верховної Ради України), Ради оборони України, Міністра оборони України. Головним органом безпосереднього управління військами (силами) у мирний і воєнний час мав стати Головний штаб Збройних Сил України на чолі з начальником Головного штабу Збройних Сил України – першим заступником Міністра оборони України. Також було встановлено граничну чисельність Збройних Сил України на рівні 400–420 тис. осіб. [24].

Також розпочинається активний процес формування законодавчої бази забезпечення системи оборони держави. 6 грудня 1991 р. Верховна Рада України ухвалила два основоположні закони щодо створення системи оборони країни та українського війська – Закони України «Про оборону України» [25] та «Про Збройні Сили України» [26], а також затвердила текст військової присяги.

Основоположне значення для розбудови системи оборони держави мав Закон України «Про оборону України», у якому сформульовано загальні положення про оборону України, складові системи оборони держави, правові засади її організації та забезпечення, положення, що стосуються стану війни, воєнного часу, мобілізації, територіальної оборони, повноваження органів державної влади та органів військового управління, порядок їх дій і взаємодії щодо збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України [25]. Фактично цим законом визначено склад, завдання і повноваження суб'єктів воєнної організації держави (сил оборони) на той час.

Законом України «Про Збройні Сили України» встановлено призначення, принципи будівництва, склад та завдання

Збройних Сил України, що склалися із Сухопутних військ (війська наземної оборони), Військово-повітряних сил (війська оборони повітряного простору) та Військово-морських сил. Діяльність будь-яких політичних партій і рухів у збройних силах була заборонена [26].

12 грудня 1991 р. Президент України видав Указ «Про Збройні Сили України», який визначав, що Збройні Сили України формуються поетапно відповідно до Концепції про оборону і створення Збройних Сил України, ґрунтуючись на законах, ухвалених Верховною Радою України 6 грудня 1991 р., на базі військ, що дислокуються на території України [27].

За рішенням Президента України – Головнокомандувача Збройних Сил України з 3 січня 1992 р. розпочався процес приведення до добровільної присяги на вірність народові України особового складу військ, дислокованих на території України. На кінець січня 1992 р. військову присягу прийняли близько 310 тис. військовослужбовців (більше 70 % від запланованої кількості) [28, с. 135, 29, с. 165].

Продовжено формування законодавчої бази оборони, зокрема розроблено і прийнято такі законодавчі й підзаконні акти: закони України «Про альтернативну (невійськову) службу» від 12 грудня 1991 р. [30], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. [31], «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. [32], «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 19 квітня 1992 р. [33], «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку» від 21 жовтня 1993 р. [34], Постанову Верховної Ради України «Про текст Військової присяги» від 6 грудня 1991 р. [35], Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо будівництва Збройних

Сил України» від 5 квітня 1992 р. [36], Постанову Верховної Ради України «Про Военну доктрину України» від 19 жовтня 1993 р. [37], інші нормативно-правові акти, що регулювали питання створення та діяльності сектору безпеки і оборони держави.

Так, законодавче врегулювання питань комплектування військових формувань та проходження військової служби, гарантування прав військовослужбовців та забезпечення їх соціального захисту сприяло поверненню на Україну для проходження військової служби українців. За цей період понад 33 тис. військовослужбовців повернулися на Батьківщину, для проходження служби у Збройних Силах України [28, с. 137].

Важливе значення мало прийняття Верховною Радою України 19 жовтня 1993 р. Военної доктрини України. Уперше в політико-правовому акті Україна задекларувала основоположні принципи й пріоритети военної політики, окреслила мету, принципи й основні напрями функціонування та розвитку системи оборони, збройних сил, основи военної-економічної та військово-технічної політики [28, с. 145].

Паралельно відбувався процес організаційно-правового забезпечення розбудови інших військових формувань як складових сектору безпеки і оборони, які, відповідно до Военної доктрини, разом зі ЗС мали забезпечувати оборону держави. Так, 4 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла закони України «Про державний кордон України», яким встановлювалися державний кордон, його режим і забезпечення охорони [38] та «Про Прикордонні війська України», у якому визначалися структура, завдання та права прикордонних військ щодо захисту державного кордону [39]. Законом України «Про Національну гвардію України» (втратив чинність 11 січня 2000 р.) створювалось нове військове формування, на яке, крім

правоохоронної функції, покладалася ще й зовнішня – захист суверенітету та територіальної цілісності держави [40].

Прийняття цих законодавчих актів посилило всі складові системи оборони і безпеки держави та стало вагомим чинником формування сектору безпеки і оборони держави.

Таким чином, протягом 1991–1993 рр. в Україні було закладено організаційно-правові засади системи оборони і безпеки та створено необхідні умови для адміністративно-правового забезпечення оборонної функції держави. Було створено відповідні органи державної влади, Збройні Сили України, інші військові формування, органи військового управління, систему забезпечення, елементи оборонно-промислового комплексу та систему законодавства, яка регулювала їх діяльність. Система законодавства складалася із законодавства двох рівнів, власне законів, які визначали основи системи оборони та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на виконання цих законів.

Остаточо організаційно-правове закріплення системи безпеки і оборони держави відбулося з прийняттям 28 червня 1996 р. Верховною Радою Конституції України, яка на вищому законодавчому рівні визначила оборону, захист суверенітету і територіальної цілісності України найважливішою функцією держави, справою всього українського народу та поклала її виконання на Збройні Сили України. Завданнями інших військових формувань та правоохоронних органів держави Конституція України визначила забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України [1].

У подальшому адміністративно-правове забезпечення оборони, насамперед, було зосереджено на реформуванні системи оборони держави, Збройних Сил України та інших військових формувань, оптимізації їх штатної чисельності, організаційно-штатної структури, органів військового управління, правовому

забезпеченні цих процесів шляхом удосконалення нормативно-правових актів. Для цього розроблялися державні програми розвитку Збройних Сил України. У січні 1997 р. Президент України затвердив Державну програму будівництва та розвитку ЗС України на період до 2005 року. На її виконання, протягом 1997–2000 рр. розроблено та прийнято 25 законів, які врегульовували питання організації оборони, правового режиму надзвичайного та воєнного стану, участі в миротворчих операціях.

Для адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань важливе значення мало прийняття спеціальних військових законів – військових статутів (24 березня 1999 р. прийняла закони України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [41], «Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України» [42], «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [43], «Про Стройовий статут Збройних Сил України» [44], які врегульовували питання прав і обов'язків військовослужбовців, повсякденної діяльності, організації бойової підготовки та навчання, несення вартової, гарнізонної та внутрішньої служби, дисциплінарної відповідальності та ін.

У 2006 році затверджено нову Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки, яка передбачала подальше вдосконалення організаційної структури, системи та органів військового управління. У 2011 році прийнято Державну програму реформування Збройних Сил України на 2011–2015 роки, яка передбачала вдосконалення системи управління та оборонного планування, створення ефективної системи управління оборонними ресурсами.

Водночас через різні об'єктивні та суб'єктивні причини, насамперед, через невизначеність з основним цивілізаційним вектором розвитку України щодо приєднання до міжнародних

регіональних безпекових організацій, відсутність політичної волі, необхідних ресурсів, жодної Державної програми не було виконано. Унаслідок цього Збройні Сили України як основний елемент системи національної безпеки і оборони держави було скорочено до критичного мінімуму, вони втратили свою боєздатність та виявилися неготовими до відсічі збройної агресії.

3. Адміністративно-правове забезпечення оборони України в умовах російської військової агресії

З початком неоголошеної війни та анексії Автономної Республіки Крим Росією у березні 2014 року Українська держава та Збройні Сили України виявилися неготовими до оборони держави, захисту її суверенітету і територіальної цілісності. Це призвело до продовження «гібридної війни» та подальшої російської агресії на сході України і поставило під загрозу саме існування Української держави. За таких умов українська влада була змушена вжити термінових та надзвичайних заходів для адміністративно-правового забезпечення оборони держави.

З метою відновлення боєздатності частин і підрозділів Збройних Сил України та інших військових формувань було вжито невідкладних організаційно-правових заходів: оголошено мобілізацію та укомплектовано військові частини, запроваджено систему перепідготовки військовослужбовців, призваних по мобілізації, розпочалося відновлення та постачання озброєння і військової техніки тощо. Також, виходячи із реальних суспільних відносин, обумовлених російською агресією були внесені зміни до військового законодавства щодо участі Збройних Сил України в антитерористичній операції, застосування зброї в районі її проведення [45].

Водночас в умовах складної воєнно-політичної та оперативно-стратегічної обстановки, що склалася внаслідок

російської збройної агресії проти України, розпочалася робота з підготовки і проведення оборонної реформи.

Саме російська військова агресія та необхідність проведення оборонної реформи для забезпечення здатності держави до її відбиття були основними чинниками, які зумовлювали основні завдання і напрямки адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Враховуючи, що адміністративно-правове забезпечення оборони – це регламентована адміністративно-правовими нормами системна діяльність органів публічного управління у сфері оборони щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони [46, с. 26], то проведення оборонної реформи передбачало вдосконалення правових основ оборони, всієї системи ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та адміністративні правозастосовчі акти у сфері оборони держави, які ґрунтуються на положеннях Конституції України.

У першу чергу, для реформування системи оборони держави, було розроблено та прийнято основні політико-правові акти стратегічного й концептуального характеру, які визначають напрями та завдання реформи сектору безпеки і оборони України, зважаючи на євроатлантичні устремління України: Стратегія національної безпеки України (далі – СНБУ), затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 р. № 287 [47], Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555 [48], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92 [49], Стратегічний оборонний бюлетень України (далі – СОБ), затверджений Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240 [50].

Уперше СОБ, який було розроблено за результатами оборонного огляду, став нормативно-правовим актом оборонного планування, дорожньою картою (планом) оборонної реформи з визначенням шляхів її впровадження на засадах і принципах Північноатлантичного альянсу (далі – НАТО). Для досягнення мети оборонної реформи визначено п'ять пріоритетних стратегічних цілей: об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів НАТО; ефективна політика системи планування й управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів; оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки; об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони; професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву [50].

Важливим фактором для адміністративно-правового забезпечення оборони було те, що СОБ уперше передбачав конкретні напрями правового (юридичного) забезпечення оборонної реформи, внесення змін до законів України й інших нормативно-правових актів щодо: повноважень та порядку здійснення керівництва силами оборони, створення та функціонування Ставки Верховного Головнокомандувача; уточнення основних функцій та завдань Міністерства оборони України, Генерального штабу ЗС України, а також інших складових сил оборони на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях; організації та ведення територіальної оборони України, створення та підготовки військового резерву; удосконалення організаційних структур сил оборони та оптимізації кількості особового складу; системи матеріально-технічного

забезпечення сил оборони; створення системи медичного забезпечення військ (сил); посилення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України; функціонування системи оборонного планування; мобілізаційної підготовки та мобілізації в державі; посилення соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей тощо [50].

Крім законодавчих актів, для адміністративно-правового забезпечення оборони держави важливе значення мають концептуальні нормативно-правові акти, які визначають основні напрями реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Із прийняттям у 2016 році Стратегії національної безпеки України та Военної доктрини України було створено нові концептуальні засади для забезпечення оборони, діяльності сектору безпеки і оборони України. На основі цих стратегічних політико-правових актів було розроблено та затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України [51], Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року [52], Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача [53], Концепцію забезпечення контррозвідального режиму в Україні [54], Положення про Сили спеціальних операцій Збройних Сил України [55], Концепцію Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 року [56], Державну цільову оборонну програму розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року [57].

Для реалізації законодавчих та стратегічних політико-правових актів було прийнято відповідні підзаконні нормативно-правові акти, які видаються з метою як регулювання суспільних відносин у сфері оборони держави, так і для забезпечення правозастосування, правореалізації норм військово-адміністративного законодавства. Для забезпечення ефективного військового

управління та готовності Збройних Сил України до виконання завдань за призначенням як у мирний час, так і в особливий період було розроблено нові підзаконні нормативно-правові акти з питань підготовки та застосування збройних сил: Концепцію підготовки Збройних Сил України [58], Основи підготовки і ведення операцій військ (сил); Настанова з оперативної підготовки у Збройних Сил України; Настанову з оперативної роботи органів військового управління та штабів Збройних Сил України; Настанову з бойової підготовки у Збройних Силах України та стандарти підготовки; Бойові статuti механізованих і танкових військ, військ протиповітряної оборони, авіації, радіотехнічних та зенітно-ракетних військ [59, с. 11] та інші.

У цей час, також продовжувалася розробка нових законодавчих актів, які б врегулювали суспільні відносини та дозволили Українській державі застосувати весь свій оборонний потенціал для відбиття російської агресії в умовах ведення «гібридної» війни. Особливо важливе значення для адміністративно-правового забезпечення оборони України в умовах російської «гібридної» агресії мало прийняття Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який визначив особливості забезпечення оборони в умовах «гібридної» війни та задання всіх складових сектору безпеки і оборони щодо відбиття російської збройної агресії, дозволив переформатувати антитерористичну операції у операцію Об'єднаних сил, удосконалити систему військового управління операцією Об'єднаних сил, задіяти весь економічний та військовий потенціал держави для відбиття військової агресії, а також забезпечити захист права громадян України на тимчасово окупованих територіях [60].

Ключовим, системним законодавчим актом для адміністративно-правового забезпечення оборони та продовження оборонної реформи за стандартами НАТО став Закон України «Про національну безпеку України» прийнятий 21 червня 2018 року, визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [61].

Так, законом визначені суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони, що належать до сектору безпеки і оборони України, який складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки

України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [61].

Важливим аспектом закону було те, що він визначав подальші завдання щодо розробки і прийняття законодавчих та підзаконних актів для удосконалення адміністративно-правового забезпечення оборони нашої держави. Зокрема на виконання його положень у 2021 були прийняті: Стратегія національної безпеки [62], Стратегії воєнної безпеки України [63], Стратегії кібербезпеки України [64], Стратегії інформаційної безпеки [65].

Положення про командування видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України та інші нормативно-правові акти.

У цей же час, на виконання закону, у межах повноважень визначених Положеннями, командування видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України почали розробляти відповідні підзаконні нормативно-правові акти для здійснення військового управління у мирний і воєнний час за стандартами НАТО: доктрини, настанови, бойові статuti, оперативні і тактичні стандарти підготовки до застосування та ведення операцій (бойових дій).

Таким чином, на кінець 2021 року в Україні були прийняті основні законодавчі акти, стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти, підзаконні нормативно-правові акти, які визначали систему адміністративно-правового забезпечення оборони України, повноваження суб'єктів забезпечення оборони, процедури військового управління за стандартами Північноатлантичного альянсу.

Висновки

Історичний розвиток системи оборони Української держави як невід'ємної складової самої держави нерозривно пов'язаний з розвитком та існуванням різних форм державності і права українського народу. На сьогодні оборона України, захист її суверенітету і територіальної цілісності є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу. Але до закріплення цих положень у Конституції незалежної України український народ пройшов довгий історичний шлях боротьби за свою державність, включно із створенням відповідних державних інституцій, які забезпечували захист і оборону держави, створенням системи національного законодавства, що врегулює питання діяльності держави та всіх суб'єктів публічної влади у сфері оборони.

Виконання суб'єктами публічної влади конституційної функції оборони Української держави нерозривно пов'язане з адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави під яким слід розуміти регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, передусім діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії.

Відповідно до основних історичних періодів розвитку державності українського народу, виділимо такі основні етапи становлення і розвитку системи оборони держави та її адміністративно-правового забезпечення: 1-й – від утворення Київської Русі та час перебування у складі Великого князівства Литовського (IX–XVI ст. н.е.); 2-й – період українського

козацтва, від виникнення Запорозької Січі до ліквідації Козацької держави (XVI–XVIII ст.); 3-й – період активізації державотворчих процесів на початку ХХ ст. (1917–1921 рр.); 4-й – період перебування у складі союзної держави – СРСР (1922–1990 рр. ХХ ст.); 5-й – новітній період, система оборони незалежної України (1991 р. – до сьогодні).

Кожному історичному періоду розвитку державності українського народу була притаманна відповідна системи оборони держави, яка включала структури публічної (державної) влади, що забезпечували оборону держави та норми права котрі регулювали їх діяльність і відповідали рівню розвитку суспільних відносин.

У новітній період державотворення в Україні протягом 1991–1996 рр. було закладено правові основи систему оборони та необхідні умови для подальшого адміністративно-правового забезпечення оборонної функції держави. Було створено систему оборони держави, яка включала органи державної влади у сфері оборони, Збройні Сили України та інші військові формування, систему забезпечення, елементи оборонно-промислового комплексу та систему військового законодавства, яка регулювала їх діяльність.

Разом з тим, прорахунки та помилки, в тому числі організаційно-правового характеру, в подальшому реформуванні Збройних Сил України як основного елемента системи оборони, призвели до втрати ними боєздатності, і з початком неоголошеної війни та анексії Автономної Республіки Крим Росією у березні 2014 року Українська держава та Збройні Сили України виявилися неготовими до оборони держави, захисту її суверенітету і територіальної цілісності, відсічі збройній агресії.

За таких умов українська влада була змушена вжити термінових та надзвичайних організаційно-правових заходів для

адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Саме російська військова агресія та необхідність проведення оборонної реформи для забезпечення здатності держави до її відбиття були основними чинниками які зумовлювали основні завдання і напрямки адміністративно-правове забезпечення оборони держави, що передбачали розробку системи військового законодавства, законів та підзаконних нормативно-правових актів, для захисту суверенітету і оборони держави в умовах «гібридної» війни.

Ключовим, системним законодавчим актом для адміністративно-правового забезпечення оборони та продовження оборонної реформи за стандартами НАТО став Закону України «Про національну безпеку України» прийнятий 21 червня 2018 року, який визначає основні засади та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, систему суб'єктів публічної влади, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз.

На виконання положень Закону України «Про національну безпеку України», до кінця 2021 року в Україні були прийняті основні законодавчі акти, стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти, підзаконні нормативно-правові акти, які визначали систему забезпечення оборони України, повноваження суб'єктів забезпечення оборони, процедури військового управління за стандартами Північноатлантичного альянсу.

Створена в незалежній Україні система адміністративно-правового забезпечення оборони держави зараз проходить практичну перевірку на життєздатність в умовах широко-масштабної російської військової агресії. Вона потребуватиме подальшого удосконалення з урахуванням досвіду цієї війни після нашої перемоги над агресором.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Пашинський В.Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти : монографія [Текст] / В.Й. Пашинський. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.
3. Історія держави і права України : підручник / А.С. Чайковський (керів. авт. кол.), В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін.; за ред. А.С. Чайковського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 512 с.
4. Історія Українського війська (від княжих часів до 20-х років ХХ ст.) / І. Крип'якевич, Б. Гнатевич, З. Стефанів та ін.; упоряд. Б.З. Якимович. 4-те вид., змін. і допов. Львів : Світ, 1992. 712 с.
5. Музиченко П.В. Історія держави і права України : навч. посіб. 2-ге вид., виправл. і доп. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2000. 662 с.
6. Лашенко Р.М. Лекції по історії українського права. Київ : Україна, 1998. 254 с.
7. Кульчицький В.С., Тищик Б.Й. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2001. 320 с.
8. Історія держави і права України : підручник / С.Д. Гусарев, В.К. Антошкіна, О.О. Сердюк та ін.; за ред. докт. істор. наук, проф. В.В. Соловйової. Донецьк : Юго-Восток, 2014. 535 с.
9. Пашинський В.Й. Генеза адміністративно-правового забезпечення оборони України. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». Київ : НАУ, 2017. № 1(42). 208 с.
10. Скальковський А.О. Історія Нової Січі, або останнього Коша Запорозького. Дніпропетровськ : Січ, 2003. 678 с.
11. Історія держави і права України : підручник у 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін юре», 2003. Т. 1. 656 с.
12. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : монографія. Київ : Вид.-поліграф. центр «Київський Університет», 2007. 360 с.
13. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920 : навч. посіб. Київ : Либідь, 1997. 208 с.
14. Поляков С.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України : монографія. Харків : Право, 2012. 256 с.

15. Історія держави і права України : підручник: у 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін юре», 2003. Т. 2. 598 с.

16. Кравчук М.В. Правові основи будівництва національних Збройних Сил України в 1914–1993 рр. (Орг. структура, штати) : історико-правове дослідження. Івано-Франківськ : Плай, 1997. 292 с.

17. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони держави в період Української національно-демократичної революції 1917–1921 рр. Тринадцять юридичні читання. Українська національна державність: кризь призму часу (до 100-річчя Української національно-демократичної революції 1917–1921 рр.) : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 24–25 трав. 2018 р.) / ред. кол.: В.П. Андрущенко, Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2018. 336 с.

18. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Історія / керівник авт. кол. і відп. ред. О. Карпенко. Івано-Франківськ, 2000. 415 с.

19. Дорохов М. Наркомат Оборони Української РСР. Воєнна історія. 2005. № 3–4. С.72–75.

20. Декларація про державний суверенітет України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.

21. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради від 24 серп. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502.

22. Збройні сили незалежної України. Перші 10 років (1991–2001) / Рибак М.І., Смолянюк В.Ф., Цюрюпа М.В. та ін.; за ред. В.В. Бринцева. Київ : НАОУ, 2006. 378 с.

23. Про військові формування на Україні : Постанова Верховної Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1431-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1991. № 38, Ст. 506.

24. Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України : Постанова Верховної Ради України від 11 жовт. 1991 р. № 659-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1991. № 51. Ст. 729.

25. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 106.

26. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 108.

27. Про Збройні Сили України : Указ Президента України від 12 груд. 1991 р. № 4/91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4/91#Text>

28. Кузьмук О.І. Формування та еволюція Военної організації (сектору безпеки і оборони) України (1991–2012) : монографія. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2013. 436 с.

29. Чорний В.С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку : монографія. Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2009. 368 с.

30. Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 12 груд. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 188.

31. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 груд. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 190.

32. Про загальний військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.

33. Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ : Закон України від 19 квіт. 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

34. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовт. 1993 р. № 3543-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 44. Ст. 416.

35. Про текст Військової присяги : Постанова Верховної Ради України від 6 груд. 1991 р. № 1936-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 13.

36. Про невідкладні заходи щодо будівництва Збройних Сил України : Указ Президента України від 5 квіт. 1992 р. № 209. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/209/92>.

37. Про Военну доктрину України : Постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1993 р. № 3529-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 43. Ст. 409.

38. Про державний кордон України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1777-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 2. Ст. 5.

39. Про прикордонні війська України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1779-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 2. Ст. 17.

40. Про Національну гвардію України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1774-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 1. Ст. 1.

41. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 548-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 194.

42. Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України: Закон України від 24 берез. 1999 р. № 550-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 196.

43. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 197.

44. Про Стройовий статут Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 549-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 195.

45. Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом : Закон України від 15 черв. 2014 р. № 1313-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 29. Ст. 946.

46. Пашинський В.Й. Поняття та структура адміністративно-правового забезпечення оборони держави. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1(20). С. 20–29.

47. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 6 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

48. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України» : Указ Президента України від 2 верес. 2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/page8#№8>

49. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>

50. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 черв. 2016 р. № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16#Text>

51. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. Урядовий кур'єр. 2016. № 52. 18 берез.

52. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року : Указ Президента України від 22 берез. 2017 р. № 73/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 56. 24 берез.

53. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» : Указ

Президента України від 10 жовт. 2017 р. № 313/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 192. 12 жовт.

54. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Концепцію забезпечення контррозвідувального режиму в Україні» : Указ Президента України від 6 жовт. 2017 р. № 310/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 190. 10 жовт.

55. Про Положення про Сили спеціальних операцій Збройних Сил України : Указ Президента України від 3 берез. 2018 р. № 520/2018. Офіційний вісник Президента України. 2018. № 7. Ст. 110. 16 берез.

56. Концепція Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січ. 2016 р. № 19-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 15. 26 січ.

57. Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 берез. 2016 р. № 284-6.

58. Концепція підготовки Збройних Сил України : наказ Міністра оборони України від 22 лют. 2016 р. № 95. Адміністративний департамент Міністерство оборони України. 2016. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2016/02/concept-of-the-armed-forces-of-ukraine.html>

59. Біла книга – 2016. Збройні Сили України. Міністерство оборони України. Київ : Преса України. 2017. 113 с. С. 11.

60. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>

61. Закон України Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

62. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

63. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>

64. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>

65. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>