

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-14>

Колюх Валерій

доктор політичних наук, доцент

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОНИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Анотація. Дослідження теоретичних проблем правового регулювання оборони України, особливо в умовах війни, має важливе як теоретичне, так і практичне значення, для діяльності суб'єктів її забезпечення.

В роботі розглянуті дискусії теоретичні підходи щодо розуміння оборони держави, її місця в системі забезпечення воєнної та національної безпеки, теоретичні питання правового регулювання оборони та системи законодавства у сфері оборони.

Зокрема, визначено, що у юридичній науці домінують теоретичні підходи щодо розуміння оборони як відповідної конституційної функції держави, окремої сфери суспільних відносин та публічного управління. При цьому, за допомогою всеосяжної оборони забезпечується воєнна безпека держави, яка є основною складовою (видом) національної безпеки України.

Встановлено, що правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони держави здійснюється нормами військово-адміністративного права яке є підгалуззю Особливого адміністративного права.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері оборони, який здійснюється органами публічної влади шляхом застосування адміністративно-правових засобів з метою їх регулювання та встановлення прав і обов'язків суб'єктів таких відносин.

Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони здійснюється нормативно-правовими актами, які становлять систему військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та правозастосовчі акти у сфері оборони держави. Нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства приймаються суб'єктами публічної влади в межах повноважень визначених законом для реалізації конституційної функції забезпечення оборони держави.

Ключові слова: національна безпека, воєнна безпеки, оборона, правове регулювання оборони, адміністративно-правове регулювання оборони, військово-адміністративне право, система військово-адміністративного законодавства.

Вступ

Забезпечення реалізації державою, органами публічної влади конституційної функції щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності, здійснення публічного управління в такій надзвичайно чутливій сфері, як оборона держави, є однією з актуальних та складних проблем сьогодення, передусім в умовах російської військової агресії та фактичного ведення війни.

Для ефективного забезпечення оборони Української держави, практичної діяльності органів публічної влади та удосконалення законодавства у сфері оборони важливе значення мають дослідження теоретичних проблем та дискусійних теоретичних підходів щодо розуміння оборони держави, її місця в системі забезпечення воєнної та національної безпеки, теоретичні питання правового регулювання оборони та системи законодавства у сфері оборони.

Незважаючи на активізацію останнім часом досліджень щодо актуальних проблем забезпечення та правового регулювання національної безпеки та оборони держави, у юридичній науці ці теоретичні питання залишається недостатньо дослідженими.

Серед наукових праць присвячених безпосередньо проблемам забезпечення національної і воєнної безпеки, оборони держави та їх правового регулювання доцільно виділити дослідження таких вчених: Богдановича В.Ю., Богуцького П.П., Григоренка Є.І., Коропатніка І.М., Кривенка О.В., Пашинського В.Й., Прохоренко М.М., Свида І.Ю., Скулиша Є.Д., Сокурена В.В., Тищенко М.М., Шопіної І.М. та інших.

Варто підкреслити, що подальший розвиток досліджень актуальних теоретичних питань правового регулювання оборони нашої держави, який набуває особливого значення в умовах війни, має як теоретичне, так і практичне значення, сприятиме удосконаленню військово-адміністративного законодавства та системи оборони.

1. Оборона як основна складова національної безпеки України

Забезпечення оборони держави, діяльність суб'єктів публічної влади щодо реалізації функції оборони, у правовій державі може здійснюватися виключно за допомогою права, у межах визначених нормами права, які здійснюють правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони.

Необхідно зазначити, що система забезпечення національної безпеки та оборони, як її основної складової, створюється і розвивається відповідно до основних законодавчих та нормативно-правових актів держави, зокрема Конституції України. Саме правове регулювання, визначення та закріплення

системи забезпечення національної безпеки та оборони правовими нормами в нормативно-правових актах, надає їй необхідного внутрішнього обґрунтування та стабільності, організованості, системності та дозволяє виконувати завдання і функції публічної влади визначені Конституцією та законами України.

До таких завдань публічної влади належить і визначена Конституцією України (ст. 17) функція (завдання) щодо забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності, які є найважливішими функціями держави та справою всього українського народу [1].

Законом України «Про оборону України», оборона України визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [2], що здійснюються органами публічної влади.

Такі заходи здійснюються органами публічної влади в межах загальної системи забезпечення національної безпеки нашої держави. Тому, на наш погляд, розгляд теоретичних питань забезпечення та правового регулювання оборони України, важливо здійснювати у контексті співвідношення з поняттями «національна безпека» і «воєнна безпека» та в їх взаємозв'язку. Адже, на думку вчених, оскільки у сфері забезпечення національної безпеки переплітаються практично усі функції життєдіяльності держави, то з погляду системного підходу система забезпечення оборони (воєнної безпеки) держави є підсистемою більш загальної складної системи забезпечення національної безпеки держави, найважливішою її складовою частиною, головним інструментом реалізації державної політики забезпечення національних інтересів України в оборонній сфері [3, с. 206].

Крім того, цей підхід підтверджується, нашою сучасною дійсністю та практикою, коли під час повномасштабної російської військової агресії основним чинником забезпечення безпеки українського народу та держави виступає саме ефективна система оборони. У нинішніх історичних умовах, коли Україна зазнала російської збройної агресії, спершу у вигляді гібридної війни, а потім відкритої повномасштабної агресії, до найбільш важливих сфер (видів) національної безпеки, які визначають саме існування Української держави й українського народу, належить саме сфера оборони (військової безпеки).

Так, В.П. Шкідченко й В.Д. Кохно, розглядаючи співвідношення понять «воєнна безпека» і «оборона» зазначають їх суттєві ознаки. На їх думку, призначення оборони – відвернення і відбиття зовнішньої воєнної агресії збройним шляхом. В той же час, воєнна безпека, порівняно з обороною, явище більш складне, багатоаспектне й комплексне. Воєнна безпека досягається не лише внаслідок оборони держави, а й через виконання різних заходів у політичній, економічній та інших сферах суспільного життя. Тому оборона є лише важливою складовою воєнної безпеки країни [4, с. 6]. Іншої думки дотримується О.І. Погібко, який розглядає як єдине ціле сферу національної безпеки й оборони України, і як складову останньої – воєнну безпеку [5].

Про нерозривну єдність національної безпеки, воєнної безпеки і оборони зазначає В.В. Сокурєнко, розглядаючи їх через спільні об'єкти захисту: державний суверенітет, територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, інші національні інтереси. На думку вченого, національна безпека і оборона мають не лише спільні об'єкти захисту, а й дійсно є невід'ємними поняттями. Водночас, коли йдеться про оборону, то це стосується здебільшого такого виду національної безпеки, як воєнна безпека [6, с. 36–37].

Можна стверджувати, що, з одного боку, оборона і національна безпека є двома незалежними функціями держави, а з іншого – ці поняття не лише взаємопов'язані за суб'єктами та об'єктами захисту, а й оборона є одним з основних засобів забезпечення національної безпеки держави [6, с. 38].

На думку В.Й. Пашинського, оборона держави є головною складовою та головним засобом забезпечення національної безпеки держави. Ці положення закріплено в Законі України «Про національну безпеку України», який фактично, незважаючи на свою назву, визначає оборону як окрему, основну складову національної безпеки, а також основні сили і засоби забезпечення національної оборони, які поділяються на сили безпеки та сили оборони [7].

На підтвердження цієї позиції, щодо місця оборони в системі національної безпеки, розглянемо положення чинного законодавства. Стаття 17 Конституції України закріплює, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України [1].

Закон України «Про національну безпеку України» визначає національну безпеку України – як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. В той же час, воєнна безпека визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. При цьому, під воєнними загрозами слід розуміти

явища, тенденції і чинники воєнного характеру, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [7].

У основному стратегічному політико-правовому акті у сфері забезпечення воєнної безпеки – Стратегії воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона», зазначено, що воєнна безпека України є однією із засадничих умов реалізації права українського народу на самовизначення, збереження держави Україна та забезпечення її сталого розвитку на основі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян усіх національностей.

При цьому наголошується, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, який є найважливіша функція держави, справа всього українського народу, в умовах екзистенційної воєнної загрози національній безпеці, зростання дефіциту фінансових ресурсів та дисбалансу воєнних потенціалів України та Російської Федерації обумовлює необхідність розроблення нової стратегії воєнної безпеки, яка базується на всеохоплюючій обороні України. Головною метою Стратегії воєнної безпеки України є завчасно підготовлена та всебічно забезпечена всеохоплююча оборона України на засадах стримування, стійкості та взаємодії, що забезпечує воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави відповідно до Конституції України та в межах державного кордону України, сприяє інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір та набуттю членства в НАТО, передбачає активну участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [8].

Таким чином, виходячи із положень чинного законодавства, можемо стверджувати, що воєнна безпека, яка є основною

складової національної безпеки, базується на всеохоплюючій обороні України. При цьому у юридичну термінологію запроваджується нове поняття «всеохоплююча оборона». Всеохоплююча оборона України включає комплекс заходів, основний зміст яких полягає у: превентивних діях та стійкому опорі агресору на суші, на морі та в повітряному просторі України, протидії в кіберпросторі та нав'язуванні своєї волі в інформаційному просторі; використанні для відсічі агресії всього потенціалу держави та суспільства (воєнного, політичного, економічного, міжнародно-правового (дипломатичного), духовного, культурного тощо); застосуванні всіх форм і способів збройної боротьби з агресором, зокрема асиметричних та інших дій для оборони України, з дотриманням принципів і норм міжнародного права [8].

Не вдаючись до аналізу зазначених новел щодо поняття «всеохоплююча оборона», яке потребує окремого дослідження, розглянемо загальне поняття «оборона».

Нині у теорії як адміністративно-правової, так і військової науки, існують різні підходу щодо визначення поняття «оборона». Так, військово-енциклопедичний словник визначає оборону як «вид військових (бойових) дій військ (сил), що застосовується з метою відбиття наступу (вторгнення), як правило, переважаючих сил супротивника, утримання (прикриття), визначених напрямків (рубежів, районів, об'єктів), економії сил і засобів на одних напрямках і створення переваги над супротивником на інших, нанесення військам супротивника поразки і створення умов для переходу своїх військ в контрнаступ (наступ)» [9]. Крім того, зазначається, що сутність оборони полягає в ураженні угруповань супротивника.

Більшість учених-юристів підтримують традиційне законодавчо визначене поняття, що оборона України – це комплекс

політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів стосовно забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України [10, с. 345; 11, с. 468].

На думку В.Б. Авер'янова, оборона України – це комплекс різноманітних суспільних відносин, що виникають у процесі діяльності держави із забезпечення її здатності в разі збройної агресії або збройного конфлікту, практичного здійснення військового захисту держави, включаючи використання Збройних Сил України, у випадках агресії проти неї, а також при виконанні завдань, що передбачені міжнародними зобов'язаннями [12, с. 366].

В.В. Сокурєнко зауважує, що загальне поняття терміна «оборона» як вид діяльності держави полягає у збройному захисті цілісності й недоторканності її території від зовнішніх і внутрішніх військових загроз, а також підготовці до здійснення такого захисту. Оборона відіграє важливу роль у забезпеченні суверенітету держави та охоплює широкий спектр організаційних, економічних, соціальних, правових, науково-технічних й інших заходів [6, с. 40–41].

Отже, оборону держави можемо розглядати як систему заходів, що здійснюються суб'єктами публічної влади у різних сферах суспільного життя: політичній, економічній, соціальній, воєнній, науковій та науково-технічній, інформаційній, правовій та ін.

Оборона держави як сфера публічного управління має такі характерні ознаки: по-перше, як сфера публічного управління пов'язана з такою функцією держави, як захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності її території. Оборона держави, захист суверенітету й територіальної цілісності держави як одна з її функцій визначається не лише

національним законодавством, а й нормами міжнародного права; по-друге, пов'язана як з підготовкою до захисту держави із застосуванням збройної військової сили, так і її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту; по-третє, здійснюється суб'єктами публічного управління, передусім органами державної влади, у межах повноважень і в порядку, визначеному системою норм права, якими регулюються суспільні відносини у сфері оборони [6, с. 39-40].

Діяльність суб'єктів публічного управління щодо забезпечення оборони держави не може здійснюватися на підставі їх розсуду, оскільки це неминуче призведе до порушення прав і свобод, законних інтересів приватних осіб, а також до розбалансування діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Публічне управління у сфері оборони держави потребує чіткого правового регулювання нормами публічного права, насамперед нормами адміністративного права.

Таким чином, оборону як правову форму реалізації однієї з основних функцій держави, ефективний засіб забезпечення національної безпеки можна розглядати в таких аспектах: функціональному – як одну з основних функцій держави, визначених Конституцією України; інституціональному – як систему суб'єктів публічного управління, наділених повноваженнями щодо виконання функцій у сфері оборони держави; правовому – як систему правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері оборони та встановлюються права й обов'язки всіх суб'єктів забезпечення оборони; процесуальному – як сукупність адміністративних проваджень, що виникають при здійсненні публічного управління у сфері оборони [6, с. 60].

На думку В.Й.Пашинського, у правовому аспекті, із погляду права, як юридичне поняття, оборона України – це

система різноманітних суспільних відносин, що пронизують усі сфери життя суспільства, яка передбачає здійснення суб'єктами забезпечення національної безпеки визначених законом заходів у політичній, правовій, економічній, соціальній, військовій, науковій, науково-технічній, інформаційній та інших сферах суспільного життя для захисту від збройної агресії. Здійснення такої функції можливе тільки в межах і в порядку, визначеному законодавством [13, с. 24–31].

Таким чином, на нашу думку, у юридичній науці домінують теоретичні підходи щодо розуміння оборони як відповідної функції держави, окремої сфери суспільних відносин та публічного управління, завданням якої є захист державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. При цьому оборона держави виступає основною складовою системи забезпечення національної безпеки України.

2. Актуальні теоретичні питання визначення поняття правового регулювання оборони України

У сучасних умовах російської військової агресії актуальною залишається проблема правового регулювання діяльності органів публічної влади як в цілому, так у сфері оборони держави. Адже ефективне правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони, нормативне розмежування повноважень та організація взаємодії між суб'єктами забезпечення оборони виступає одним із ключових чинників відсічі російської військової агресії та нашої перемоги у війні.

Правове регулювання являє собою цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів щодо впливу на суспільні відносини, яка вирізняється спеціальною, юридичною спрямованістю.

У результаті правового регулювання формується юридична основа, встановлюються правові орієнтири для діяльності учасників суспільних відносин у сфері оборони держави.

Враховуючи, що в Україні як правовій державі, всі сфери суспільного життя нині регулюється нормами права, то у юридичній науці, за результатами наукових досліджень, наявна велика кількість дефініцій правового регулювання, що стосуються різних сфер діяльності та різних державно-правових явищ.

Зокрема, в теорії права, правове регулювання розглядається, як: дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [14, с. 217]; вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, що здійснює держава за допомогою юридичних засобів [15, с. 165]; упорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин [16, с. 490].

Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, правове регулювання є діяльністю держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки і застосуванням владної сили держави [17, с. 555].

На думку О.М. Мельник, правове регулювання – це державно-владний вплив на суспільні відносини, що здійснюється усією системою юридичних засобів з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [18, с. 31].

І.М. Шопіна вважає, що правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне

закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення в разі порушення [19, с. 51].

На думку В.В. Сакурєнка, правове регулювання – це невід’ємний елемент механізму дії права, спрямований на урегулювання суспільних відносин з метою їх нормативного упорядкування та охорони за допомогою системи правових засобів [6, с. 162]. Характерними ознаками поняття «правове регулювання» є: по-перше, це один з видів соціального регулювання, тобто регулювання, що існує в суспільстві й пов’язане з упорядкуванням суспільних відносин; по-друге, в його основі лежить державне регулювання, оскільки позитивне право встановлюється або санкціонується державою, а отже, є державним регулятором суспільних відносин; по-третє, певний вплив на суспільні відносини; по-четверте, здійснюється за допомогою норм позитивного права та інших правових засобів; по-п’яте, його метою є упорядкування суспільних відносин [6, с. 162–163].

Оскільки оборона держави в сучасній юридичній науці розглядається у якості комплексного державно-правового явища, інтегрованого об’єкта права, елементи якого пронизують усі сфери суспільного життя, це вимагає відповідного правового регулювання суспільних у сфері оборони держави, відповідними нормами права, зважаючи на її комплексний характер та особливості.

Державно-вольовий вплив на суспільні відносини у сфері оборони, як одній із сфер публічного управління, здійснюється за допомогою норм адміністративного права. Враховуючи, що суспільні відносини у сфері оборони держави за своєю правовою природою є адміністративно-правовими відносинами, то вони регулюються нормами адміністративного права, а більш конкретно – нормами військово-адміністративного

права, яке є підгалуззю Особливого адміністративного права [20, с. 40–48].

При цьому, адміністративно-правові норми, закріплені в актах військово-адміністративного законодавства, виконують регулятивну функцію у сфері оборони, тобто спрямовані на упорядкування, організацію та удосконалення суспільних відносин, які складаються у сфері публічного управління обороною держави. Норми адміністративного права також забезпечують охорону і захист суспільних відносин у сфері публічного управління обороною від порушень. Цими нормами передбачено утримування від здійснення протиправних діянь, а також регулювання застосування адміністративного впливу при посяганні на відносини у сфері оборони, тобто виконання охоронної і захисної функцій.

Таким чином, правове регулювання суспільних відносини у сфері оборони держави здійснюється нормами адміністративного права, а більш конкретно нормами військово-адміністративного права. Правове регулювання таких суспільних відносин спрямоване на їх впорядкування, забезпечення правовими засобами, засобами державного примусу безпеки громадян, суспільства і держави від військових загроз.

Серед видів правового регулювання виділяють такий різновидів як адміністративно-правове регулювання, яким охоплюються різні сфери діяльності публічної влади, в тому числі у сфера оборони держави. Тому, коли мова йде про регулювання суспільних відносин у сфері оборони, то доцільно говорити про адміністративно-правове регулювання.

Важливим з теоретичної точки зору, для нашого дослідження, є дискусійне питання щодо співвідношення понять «адміністративно-правове регулювання» та «адміністративно-правове забезпечення», зважаючи на розбіжності думок учених щодо цих категорій.

Сьогодні, серед вчених-адміністративістів, існує два основних підходи щодо розуміння та розмежування зазначених категорій. Прихильники першого підходу, до якої належить більшість науковців, що досліджували саме проблеми адміністративно-правового забезпечення різних сфер суспільного життя та державно-правових явищ, дотримуються думки, що адміністративно-правове регулювання є елементом структури адміністративно-правового забезпечення.

Так, на думку В.А. Ліпкана, забезпечення національної безпеки, складовими якої є воєнна безпека і оборона, неможливе без її адміністративно-правового регулювання. Адміністративно-правового регулювання виступає як регулятор суспільних відносин у сфері національної безпеки, де актуалізується необхідність ужиття комплексу заходів, спрямованих як на формування системи нормативних актів, об'єднаних цілями і завданнями щодо ефективного регулювання національної безпеки, так і розроблення відповідної системи забезпечення національної безпеки з однозначним визначенням статусу кожного суб'єкта, що входять до неї [21, с. 11].

Р.В. Ігонін, розглядаючи співвідношення цих понять, зазначає, що адміністративно-правове забезпечення, на відмінну від адміністративно-правового регулювання, яке, насамперед, означає процес впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, це постійна діяльність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, яка є більш наближеною до реального здійснення (реалізації) правових приписів [22, с. 36–40].

Подібних поглядів дотримується В.Й. Пашинський, який вважає, що адміністративно-правове забезпечення є більш широким поняттям порівняно з адміністративно-правовим регулюванням. При цьому, адміністративно-правове регулювання оборони є тільки одним з елементів

адміністративно-правового забезпечення, за допомогою якого нормами адміністративного права регулюються суспільні відносини у сфері оборони держави [23, с. 130].

Прихильники іншого підходу, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення чи правового регулювання різних сфер суспільного життя фактично ототожнюють ці поняття. Тому у юридичній науковій літературі знайдемо визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», які по суті подібні до визначень поняття «адміністративно-правове забезпечення». Ці поняття розглядаються як цілеспрямований державно-владний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання (упорядкування), закріплення, реалізації, охорони, розвитку та гарантування.

С.Г. Стеценко, який більш широко розглядає поняття «адміністративно-правове регулювання», зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання правового характеру управлінських відносин у сфері адміністративного права [24, с. 65].

Як зазначає В.Й. Пашинський, адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на відносини у різних сферах суспільної діяльності, пов'язаних із забезпеченням оборони держави, це фактично нормотворча діяльність суб'єктів забезпечення оборони в межах компетенції, визначеної законодавством [25, с. 53–69].

На думку В.В. Сакуренко, адміністративно-правове регулювання сфери оборони – це цілеспрямований упорядковувальний вплив на відносини, що виникають у сфері оборони, який здійснюється публічною адміністрацією шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин,

індивідуальних приписів та ін.) і пов'язаний із встановленням конкретних прав й обов'язків суб'єктів відповідних відносин [6, с. 164].

Враховуючи зазначені теоретичні підходи, на наш погляд, адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері оборони, який здійснюється органами публічної влади шляхом застосування адміністративно-правових засобів з метою їх регулювання та встановлення прав і обов'язків суб'єктів таких відносин.

3. Система законодавства у сфері оборони України

Оборона держави, реалізація заходів забезпечення оборони здійснюються уповноваженими суб'єктами публічної влади на основі та за допомогою норм права. Тому, без правового регулювання не можуть існувати система забезпечення національної безпеки та її складові: воєнна безпека і оборона. При цьому, суспільні відносини у сфері оборони регулюються правовими нормами відповідної галузі права.

На сьогодні серед українських учених-юристів існують два основних підходи до визначення галузевої приналежності правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері оборони держави, місця цих правових утворень у системі національного права.

Прихильники першого, дотримуються наукових поглядів, які є домінуючими з радянських часів, що суспільні відносини у сфері оборони держави регулюються нормами права, які утворюють комплексну галузь права – військове право [26; 27; 28; 29].

Так, на думку І.М. Шопіної, військове право – це комплексна галузь права, яка регулює суспільні відносини, пов'язані з організацією функціонування військових формувань та захистом держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту [29, с. 8].

П.П. Богущкий вважає, що військове право є комплексною галуззю права – системою загальнообов'язкових норм, формально визначених правил поведінки у військово-публічній сфері, які встановлені, охороняються та забезпечуються державою, здійснюють регулювання суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю воєнної організації суспільства, і мають за мету забезпечення захисту держави, її суверенітету, територіальної цілісності [27, с. 68]. При цьому, предмет військового права України утворюють суспільні відносини, що виникають, існують і знаходять свій розвиток у воєнній сфері суспільства, у сфері оборони та військового будівництва [30, с. 34].

У той же час, як зазначає І.М. Коропатнік, проблема галузевої належності військового права нині залишається невирішеною та потребує додаткових наукових досліджень. На думку вченого, військове право за своєю сутністю є підгалуззю адміністративного права [31, с. 18].

Подібного підходу щодо галузевої приналежності правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері оборони держави, дотримуються автори навчального посібника «Військова адміністрація» М.М. Тищенко, В.В. Богущкий, Є.І. Григоренко. На їх думку, військова адміністрація природно пов'язана з галузевими правовими науками та галузями права, але найтісніший зв'язок має з адміністративним правом та виступає органічною частиною адміністративного права. Базовими для військової адміністрації є положення адміністративного права, що стосуються загальних принципів державного управління, функцій, форм та методів державного управління, забезпечення законності, правопорядку і дисципліни в державному управлінні, питань адміністративної та дисциплінарної відповідальності за вчинення правопорушень [32, с. 31].

Досліджуючи проблеми адміністративно-правового забезпечення оборони В.Й. Пашинський обґрунтовує позицію, що суспільні відносини у сфері оборони держави регулюються нормами такої підгалузі Особливого адміністративного права, як військово-адміністративне право. На думку вченого, докорінні зміни в усіх сферах суспільного життя нашої держави, які зумовлюють сучасні тенденції формування системи адміністративного права, активний розвиток суспільних відносин у сфері оборони, обумовлений фактичним веденням воєнних дій, необхідністю проведення оборонної реформи для забезпечення оборони, захисту суверенітету і територіальної цілісності України призводить до формування окремої підгалузі військово-адміністративного права в межах Особливого адміністративного права [20, с. 40–48].

Предметом правового регулювання військово-адміністративного права є суспільні відносини, які виникають між органами публічного управління та приватними особами, відносини всередині органів публічного управління, у тому числі в органах військового управління та військового командування, а також між останньою й іншими суб'єктами публічного права в різних сферах суспільного життя, спрямовані на забезпечення оборони України [20, с. 40–48].

Не зважаючи на ці теоретичні дискусії щодо галузевої приналежності правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері оборони, в Україні з моменту отримання незалежності, об'єктивно, разом з розвитком суспільних відносин у сфері оборони незалежної Української держави, розвивалася система законодавства, яка регулює ці відносини, визначає правові основи оборони держави, повноваження суб'єктів забезпечення оборони в єдиній системі забезпечення національної безпеки.

На наш погляд, виходячи із основних теоретичних положень, що оборона є однією із основних, конституційно визначених функцій держави, окремою сферою публічного управління, які регулюються та реалізуються нормами адміністративного права, доцільно говорити про формування окремої підгалузі Особливого адміністративного права та системи військово-адміністративного або військового законодавства (незалежно від назви, по своїй суті це будуть акти військово-адміністративного законодавства).

При цьому, система військового/військово-адміністративного права не ототожнюється із системою військового законодавства [33, с. 12]. Військово-адміністративне законодавство виступає зовнішньою формою виявлення джерела військово-адміністративного права. Основою військово-адміністративного законодавства необхідно розглядати нормативно-правовий акт як офіційний документ, що виданий органом публічної влади, уповноваженим Конституцією та законами на регулювання суспільних відносин у сфері оборони держави.

На думку П.П. Богуцького, характерними ознаками нормативно-правових актів військово-адміністративного законодавства, які належать до юридичних джерел військового права, є: 1) письмова форма та структурованість за певними правилами; 2) офіційний характер, обумовлений прийняттям виключно уповноваженим органом державної влади; 3) нормотворча компетентність органу державної влади щодо управління воєнною сферою; 4) конкретизовані межі дії нормативно-правового акта у воєнній сфері публічного життя суспільства; 5) загальнообов'язковість для всіх учасників публічних відносин у вирішенні військових питань, які є предметом нормотворчості [30, с. 53].

Ієрархія нормативно-правових актів військово-адміністративне законодавство визначається повноваженнями органів

публічної влади в системі публічного управління сферою оборони держави. Нині правову основу оборони України становить система ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та правозастосовчі акти у сфері оборони держави, які ґрунтуються на положеннях Конституції України.

Як зазначає В.В. Сакурєнко, головною підставою, за якою нормативно-правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу та ролі органу публічної влади, що його видає [6, с. 164].

За юридичною чинністю нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері оборони, можна класифікувати таким чином: 1) Конституція України; 2) кодифіковані законодавчі акти; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти: постанови та інші акти Верховної Ради України; укази й розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; акти центральних та місцевих органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування [6, с. 164].

На наш погляд, виходячи із юридичної сили нормативно-правових актів ієрархічну систему військово-адміністративного законодавства, яким регулюються питання оборони держави складає: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) міжнародні договори України; 4) укази та розпорядження Президента України; 5) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 6) міжвідомчі нормативні акти (у першу чергу, щодо організації взаємодії суб'єктів забезпечення оборони); 7) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, настанови, статuti

тощо); 8) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування; 9) нормативно-правові акти органів військового управління та військового командування [30, с. 100].

Норми Конституції України, як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, відіграють ключову роль, виступають теоретичною та правовою основою забезпечення оборони держави. Насамперед, Конституція України у ст. 17 визначає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України [1].

На цих конституційних нормах, що визначають оборону Української держави, найважливішою функцією держави, справою всього українського народу, ґрунтуються система адміністративно-правового регулювання оборони держави, правові засади виконання державою функцій публічного управління у сфері оборони.

Положення Конституції України стосовно забезпечення національної безпеки та оборони реалізуються у низці прийнятих у розвиток Конституції, конституційних законах, які визначають основи національної безпеки, правовий статус Збройних Сил України, інших військових формувань та спеціальних правоохоронних органів, що входять до складу сектора безпеки і оборони.

До таких законів, які мають ознаки конституційних і визначають правові основи національної безпеки і оборони, систему забезпечення оборони, правовий статус всіх складових сектора

безпеки і оборони, повноваження органів публічної влади, інших суб'єктів забезпечення оборони, питання організації взаємодії тощо, є достатньо широким та включає, зокрема, Закони України: «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про національну гвардію України», «Про державну прикордонну службу України» та інші.

Саме на основі положень Конституції України в нормах національного військово-адміністративного законодавства розкриваються юридичний зміст та сутність оборони держави. Так, Законом України «Про оборону України», оборона України визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [2]. Також, Закон України «Про оборону України» встановлює правові засади оборони України, визначає систему забезпечення оборони, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони [2].

Ключове місце в системі актів військово-адміністративного законодавства займає рамковий Закон України «Про національну безпеку України», який визначає принципи, основні засади та цілі державної політики національної безпеки і оборони, систему суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони, повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, визначається система командування, контролю та координації діяльності сил безпеки і сил оборони, (в тому числі структуру органів військового управління),

основи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони [7].

Закон України «Про Збройні Сили України» визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, керівництва та управління ними. До основних функцій Збройних Сил України, як основного суб'єкта забезпечення оборони, належать: 1) оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; 2) стримування збройної агресії проти України та відсіч її, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом; 3) участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, організації та підтримання дій руху опору, проведення військових інформаційно-психологічних операцій, боротьби з тероризмом і піратством, заходів щодо здійснення захисту життя, здоров'я громадян та об'єктів (майна) державної власності за межами України, забезпечення їх безпеки та евакуації (повернення), посилення охорони державного кордону, забезпечення безпеки національного морського судноплавства України у відкритому морі чи в будь-якому місці поза межами юрисдикції будь-якої держави та інші [34].

На основі законів, як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, у сфері оборони приймаються підзаконні нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства, які більш детально регулюють суспільні відносини у сфері оборони та забезпечують реалізацію законів.

Суб'єкти забезпечення оборони, органи військового управління видають адміністративно-правові акти у сфері оборони в межах повноважень визначених законом, для реалізації своїх функцій і завдань у сфері оборони.

У юридичній літературі за суб'єктами видання розрізняють адміністративні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших центральних органів державної влади (включаючи нормативно-правові акти органів військового управління і військового командування), місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень [30, с. 100].

Так, Президент України у сфері оборони видає укази й розпорядження, а крім того, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, повноваження якого визначаються законами, може видавати накази і директиви з питань оборони [2]. До прикладу, Указами Президента України затверджуються стратегічні, концептуальні нормативно-правові акти у сфері оборони: Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегічний оборонний бюлетень України та інші.

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади та орган військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України, видає накази і директиви на виконання законів України, Указів Президента України та реалізації своїх повноважень у сфері оборони.

У структурі Збройних Сил України органи військового управління видаються такі види підзаконних адміністративно-правових актів: наказ, директива, розпорядження, бойовий наказ, бойове розпорядження, доручення, рішення, положення, постанова, інструкція, формуляр, доповідь, правила, план, звіт, доповідь, донесення, методичні рекомендації та інші, розроблені в установленому порядку [35].

Так, для забезпечення ефективного військового управління з метою забезпечення готовності Збройних Сил України

до виконання завдань за призначенням як у мирний час, так і в особливий період, останнім часом було розроблено та прийнято відомчі підзаконні нормативно-правові акти з питань підготовки та застосування Збройних Сил України: Концепцію підготовки Збройних Сил України, Основи підготовки і ведення операцій військ (сил), Настанова з оперативної підготовки у Збройних Силах України, Настанова з оперативної роботи органів військового управління та штабів Збройних Сил України, Бойові статuti механізованих і танкових військ, військ протиповітряної оборони, авіації, радіотехнічних та зенітно-ракетних військ та інші. Саме прийняття цих підзаконних нормативно-правових актів військово-адміністративного законодавства, які регулюють питання бойової підготовки та бойового застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони, на наш погляд, є одним із чинників успішного відбиття російської військової агресії.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання у сфері оборони Української держави здійснюється нормативно-правовими актами, які становлять систему військово-адміністративного законодавства. Нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства приймаються суб'єктами публічної влади в межах повноважень визначених законом для реалізації конституційної функції забезпечення оборони держави.

Висновки

Нині у юридичній науці домінують теоретичні підходи щодо розуміння оборони як відповідної конституційної функції держави, окремої сфери суспільних відносин та публічного управління, завданням якої є захист державного суверенітету,

територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз.

При цьому, виходячи із положень основних нормативно-правових актів у сфері національної безпеки і оборони, за допомогою всеосяжної оборони забезпечується воєнна безпека держави, яка є основною складовою (видом) системи забезпечення національної безпеки України. З одного боку, оборона і національна безпека є двома незалежними функціями держави, а з іншого оборона є одним з основних засобів забезпечення національної безпеки держави.

Діяльність держави, суб'єктів публічної влади щодо реалізації публічної функції оборони, правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони, у правовій державі може здійснюватися виключно за допомогою права, нормами відповідної галузі права. Правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони держави здійснюється нормами адміністративного права, а більш конкретно нормами військово-адміністративного права, яке є підгалуззю Особливого адміністративного права.

Розглядаючи оборону як окрему сферу суспільних відносин та публічного управління врегульовану нормами військово-адміністративного права доцільно говорити про її адміністративно-правове регулювання. Адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері оборони, який здійснюється органами публічної влади шляхом застосування адміністративно-правових засобів з метою їх регулювання та встановлення прав і обов'язків суб'єктів таких відносин.

В Україні, з моменту отримання незалежності, в результаті об'єктивного розвитку суспільних відносин у сфері оборони

незалежної Української держави, розвивалася система військово-адміністративного законодавства, яка регулює ці відносини, визначає правові основи оборони держави, повноваження суб'єктів забезпечення оборони в єдиній системі забезпечення національної безпеки. Це система ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та правозастосовчі акти у сфері оборони держави.

Виходячи із юридичної сили нормативно-правових актів ієрархічна систему військово-адміністративного законодавства, яким регулюються питання оборони держави складає: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) міжнародні договори України; 4) укази та розпорядження Президента України; 5) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 6) міжвідомчі нормативні акти (у першу чергу, щодо організації взаємодії суб'єктів забезпечення оборони); 7) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, настанови, статuti тощо); 8) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування; 9) нормативно-правові акти органів військового управління та військового командування.

Адміністративно-правове регулювання у сфері оборони української держави здійснюється нормативно-правовими актами, які становлять систему військово-адміністративного законодавства. Нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства приймаються суб'єктами публічної влади в межах повноважень визначених законом для реалізації конституційної функції забезпечення оборони держави.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
3. Богданович В.Ю., Свида І.Ю., Скулиш Є.Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України : монографія: у 7 т. Київ : Наук.-вид. відділ НА СБУ, 2012. Т. 4: Воєнна безпека держави і шляхи її забезпечення / за заг. ред. Є.Д. Скулиша. Київ : Наук.-вид. відділ НА СБУ, 2012. 464 с.
4. Воєнна безпека як категорія воєнної науки та складова національної безпеки України / В.П. Шкідченко, В.Д. Кохно // Наука і оборона. 2000. № 2. С. 3–7.
5. Погібко О.І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України. URL: <http://vuzlib.com/content/view/1463/23/>
6. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 574 с.
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
8. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021/conv#Text>
9. Военный энциклопедический словарь. М. : Воениздат, 2007. URL: <http://encyclopedia.mil.ru>
10. Адміністративне право України: академічний курс : підруч: у 2 т.; Т. 2. Особлива частина. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004. 600 с.
11. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2013. 656 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2005. Т. 2: Особлива частина. 2005. 624 с.
13. Пашинський В.Й. Оборона держави як складова воєнної безпеки України. *Stredoevropesky vestnik pro vedu a vyzkum*. 2017. № 4(40). С. 24–31.
14. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.]. К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

15. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / Рабінович П.М. Л. : Край, 2007. 188 с.

16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / Скакун О.Ф.; пер. з рос. Х. : Консул, 2006. 656 с.

17. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощанського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

18. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

19. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.

20. Пашинський В.Й. Військово-адміністративне право в системі сучасного адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2017. № 2(20). С. 40–48.

21. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 36 с.

22. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1(124). С. 36–40.

23. Пашинський В.Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти : монографія [Текст] / В.Й. Пашинський. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.

24. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

25. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони держави: визначення поняття та структури. Основні напрями розвитку системи публічного адміністрування : колективна монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 104 с.

26. Богущкий П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. 188 с.

27. Богущкий П.П. Військове право у системі права України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2008. 216 с.

28. Кривенко О.В., Качан І.І. Військова адміністрація (право військової сфери у визначеннях та схемах) : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ, 2010. 196 с.

29. Військове право : підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної. К. : Алерта, 2019. 648 с.

30. Військове право : підручник / кол. авторів; за заг. ред. А.М. Колодія, О.В. Кривенка, В.Й. Пашинського. К. : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2019. 392 с.
31. Коропатнік І.М. Правове регулювання функціонування Збройних сил України. Наука і правоохоронна діяльність. 2016. № 3 (33). С. 106–110.
32. Тищенко М.М., Богущкий В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація : навч. посіб.; за заг. ред. проф. М.М. Тищенка. Харків : Право, 2013. 304 с.
33. Прохоренко М.М. Система військового законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Харків, 2007, 23 с. С. 12–19.
34. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 108.
35. Інструкція з діловодства у Збройних Силах України : наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 7 квіт. 2017 р. № 124. Архів Адміністративного департаменту Міністерство оборони України за 2017 рік.