

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

БЕРНАЗЮК І. М.,
кандидат юридичних наук,
радник заступника Голови
(Національне агентство
запобігання корупції)

УДК 342.5

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНИХ АКТІВ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено проблемі систематизації стратегічних актів у сфері національної безпеки та оборони України, які затверджуються указами Президента України. Проведено аналіз ієрархічної системи стратегічних актів указаної групи, виявлено основні недоліки законодавчого регулювання у зазначеній сфері та розроблено пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: стратегічний акт, національна безпека, оборона, Президент України, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина.

Статья посвящена проблеме систематизации стратегических актов в сфере национальной безопасности и обороны Украины, которые утверждаются указами Президента Украины. Проводится анализ иерархической системы стратегических актов указанной группы, выявляются основные недостатки законодательного регулирования в обозначенной сфере и разрабатываются предложения по их устранению.

Ключевые слова: стратегический акт, национальная безопасность, оборона, Президент Украины, Стратегия национальной безопасности, Военная доктрина.

The article deals with the problem of strategic systematization acts on National Security and Defense of Ukraine approved the decrees of the President of Ukraine. The analysis of the hierarchical system of strategic acts of the group, are the main shortcomings of legal regulation in this area and developed proposals to address them.

Key words: strategic act, national security, defense, President of Ukraine, National Security Strategy, Military Doctrine.

Вступ. Відповідно до Конституції України Президент України є Головнокомандувачем Збройних Сил України, а також Головою Ради національної безпеки й оборони України. Його указами затверджуються рішення Ради національної безпеки й оборони. Деякі із цих рішень мають стратегічне значення, зокрема Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина та ін. Однак у законодавстві України чітко не визначено ієрархію цих актів, а також не уточнено, які з них приймаються безпосередньо главою держави, а які – Радою національної безпеки й оборони України.

Деякі науковці, зокрема О.І. Погірко, Г.П. Ситник, І.А. Юрій та ін., досліджували окремі питання правової природи стратегічних актів у сфері національної безпеки й оборони. Однак питання ієрархії стратегічних актів у сфері національної безпеки та оборони залишається недостатньо дослідженим.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація стратегічних актів у сфері національної безпеки та оборони України. Для її реалізації необхідно виконати такі завдання: 1) провести аналіз ієрархічної системи стратегічних актів указаної групи; 2) виявити основні недоліки законодавчого регулювання у зазначеній сфері; 3) розробити пропозиції щодо їх усунення.

Результати дослідження. Особливу групу стратегічних актів складають акти, які розробляються Радою національної безпеки й оборони України або за ініціативою чи участю цього органу та затверджуються указами Президента України.



Так, відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» Президентом України розробляються і затверджуються Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання, і основою для розроблення конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки. При цьому передбачається також, що Рада національної безпеки й оборони України з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України [1].

Крім того, у ст. 5 Закону України «Про організацію оборонного планування» зазначається, що Рада національної безпеки й оборони України в межах своєї компетенції на основі Стратегії національної безпеки України вносить Президенту України пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення, у разі потреби, положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проекти концепцій і програм їх розвитку та інших документів із питань національної безпеки й оборони [2].

Таким чином, найвищу ланку в ієрархічній системі стратегічних актів у сфері національної безпеки займають Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України. При цьому взаємне співвідношення означених документів чітко не визначене у законодавстві України.

На думку О.І. Погібка, Стратегія національної безпеки України – це нормативний документ, яким визначаються задуми державної політики національної безпеки держави. Науковець підкреслює, що основи зовнішньої політики, Воєнна доктрина та документи, які розробляються відповідними міністерствами за напрямками державної політики, повинні узгоджуватись із положеннями Стратегії національної безпеки України. Відповідно, Стратегія національної безпеки та Воєнна доктрина України є системоутворювальними документами для подальшого розвитку національного війська в системі державотворення [3].

Однак погодитись із думкою науковця можна лише частково. Зокрема, що стосується нормативного характеру означеного документа, то це твердження видається недостатньо обґрунтованим.

Так, відповідно до Закону України «Про організацію оборонного планування» Стратегія національної безпеки України визначається як узгоджена за метою, завданнями, умовами і засобами довгострокова комплексна програма практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз [2].

Із цього визначення вбачається, що Стратегія національної безпеки: по-перше, є програмним документом, оскільки за допомогою цього акта визначається система практичних дій у визначеному напрямку, але не регулюється певний вид суспільних правовідносин; по-друге, цей акт є найвищим в ієрархії стратегічних актів у сфері національної безпеки. Водночас відкритим залишається питання щодо конкретних суб'єктів розроблення та прийняття Стратегії національної безпеки, оскільки Законом України «Про основи національної безпеки України» передбачається, що вона розробляється і затверджується Президентом України, а роль Ради національної безпеки й оборони України зводиться лише до подання пропозицій щодо внесення до неї змін.

Із цього приводу необхідно відзначити, що чинна редакція Стратегії національної безпеки України [4] була прийнята рішенням Ради національної безпеки й оборони України, затверджене указом Президента України. Тобто суб'єктом прийняття виступала Рада національної безпеки й оборони України, а відповідне рішення було, як того і вимагає Конституція України та Закон України «Про Раду національної безпеки й оборони», затверджене указом глави держави. Однак попередня редакція Стратегії національної безпеки України [5] була оформлена самостійним рішенням Президента України, прийнятим у формі указу.

Отже, ані законодавство України, ані практика не дають однозначної відповіді на питання щодо суб'єкта розроблення та прийняття Стратегії національної безпеки України.

Подібна ситуація спостерігається і стосовно Воєнної доктрини України. Крім невизначеності процедури її розроблення та суб'єктів прийняття, у законодавстві також чітко не регламентовано її поняття та статусу.

На думку деяких науковців, Воєнна доктрина має оборонний характер, вона охоплює воєно-політичні, воєно-технічні та воєно-економічні аспекти й містить чіткі, обґрунтовані категорії, принципи, терміни, конструкції, засоби тощо. Воєнна доктрина як джерело права має такі ознаки: правової нормативності та регулятивності, оскільки являє собою теоретичне і практичне розроблення, соціально значущу теорію, вчення; є обґрунтованою й запропонованою висококваліфікованими вченими, фахівцями воєнної справи та юристами; положення та принципи Воєнної доктрини повинні



використовуватися для розвитку й удосконалення воєнного законодавства, оборонного планування, реального забезпечення обороноздатності та воєнної безпеки в державі [6].

У законодавстві України не міститься визначення поняття Воєнної доктрини. Натомість воно сформульоване у самій Воєнній доктрині. Зокрема, у чинній редакції Воєнної доктрини вона визначається як система поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів [7]. Для уточнення статусу Воєнної доктрини таке визначення доцільно включити до ст. 1 Закону України «Про організацію оборонного планування».

Характерно, що вказана редакція Воєнної доктрини [8] розроблена та прийнята Радою національної безпеки й оборони України та оформлена відповідним рішенням, затвердженим указом Президента України. Водночас Воєнна доктрина 2004 р. [8] була прийнята одноособово Президентом України та затверджена його указом.

Із цього приводу необхідно погодитись із думкою науковців, які вважають неправильним надання главі держави права не тільки затверджувати військову доктрину, але і самому розробляти її, усунувши, таким чином, із цього процесу й уряд, і парламент. На думку науковців, такий підхід можна пояснити необхідністю єдиного керівництва та оперативного прийняття рішень у питаннях оборони, але водночас розроблення Військової доктрини – це не те ж саме, що, наприклад, оперативне прийняття рішень про введення надзвичайного стану, оскільки Військова доктрина – стратегічний документ всієї держави [9].

Таким чином, у законах України «Про Раду національної безпеки й оборони України», «Про основи національної безпеки України», «Про організацію оборонного планування» необхідно чітко визначити, що стратегічні акти у сфері національної безпеки й оборони розробляються та приймаються Радою національної безпеки й оборони України у формі рішень, що надалі затверджуються указами Президента України.

Аналіз законодавства України в досліджуваній сфері [2] показує, що, крім Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини, в Україні приймаються такі стратегічні акти:

– Стратегічний оборонний бюлетень – концептуальний довгостроковий програмний документ із реформування та розвитку Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації держави;

– директива з оборонного планування – документ, який визначає основні показники оборонного планування;

– державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань та ін.

Зокрема, чинними на сьогодні є Концепція розвитку сектора безпеки й оборони України [10],

Стратегічний оборонний бюлетень України [11] та ін.

Визначаючи ієрархію стратегічних актів у сфері національної безпеки, Г.П. Ситник пропонує розмістити відповідні документи у такій послідовності: концепція національної безпеки – доктрина національної безпеки – стратегія національної безпеки. Науковець вважає, що є всі підстави стверджувати, що концепція має визначати ключові ідеї та головні принципи політики національної безпеки на довгостроковий період, доктрина – програмні настанови цієї політики, структуру й характер системи гарантування національної безпеки в середньостроковому періоді, а стратегія – основу практичної діяльності органів державного управління, концентруючи їх повсякденні зусилля на організації протидії загрозам національним інтересам [12].

Загалом, погоджуючись з означеною точкою зору, необхідно уточнити розміщення стратегічних актів у сфері національної безпеки відповідно до їх назв, які застосовуються в законодавстві України: 1) Стратегія національної безпеки України та Стратегія воєнної безпеки як її складова, Воєнна доктрина; 2) Стратегічний оборонний бюлетень, директива з оборонного планування; 3) державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Правова природа стратегічних актів у сфері національної безпеки й оборони обумовлена тим, що вони, як правило, розробляються та приймаються Радою національної безпеки й оборони України, тобто фактично за участі представників вищих органів державної влади – парламенту, глави держави, уряду, а також профільних міністерств та відомств, і затверджуються указами Президента України як голови Ради національної безпеки й оборони України та Головнокомандувача Збройних Сил України.

2. Ієрархію стратегічних актів у сфері національної безпеки відповідно до їх назв, які застосовуються в законодавстві України, складають: 1) Стратегія національної безпеки України та Стратегія воєнної безпеки як її складова, Воєнна доктрина; 2) Стратегічний оборонний бюлетень, директива з оборонного планування; 3) державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.



3. Для усунення недоліків законодавчого регулювання стратегічних актів у сфері національної безпеки й оборони необхідно: 1) у ст. 1 Закону України «Про організацію оборонного планування» навести визначення воєнної доктрини, а також чітко регламентувати ієрархію стратегічних актів у сфері національної безпеки, визначивши, який акт і на якій підставі розробляється; 2) у законах України «Про Раду національної безпеки й оборони України», «Про основи національної безпеки України», «Про організацію оборонного планування» визначити, що стратегічні акти у сфері національної безпеки й оборони розробляються та приймаються Радою національної безпеки й оборони України у формі рішень, що затверджуються указами Президента України.

Список використаних джерел:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18 листопада 2004 р. № 2198-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2198-15>.
3. Погібко О.І. Концептуальні засади правового регулювання розвитку Збройних Сил України – складової воєнної організації держави / О.І. Погібко // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 54–59.
4. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>.
5. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
6. Юрій І.А. Юридична природа Воєнної доктрини / І.А. Юрій // Актуальні проблеми історико-правової науки. – 2014. – № 4. – С. 183–185.
7. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
8. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/648/2004#n10>.
9. Мельник Р.М. Еволюція повноважень Президента Російської Федерації у 1993–1999 рр. / Р.М. Мельник // Гілея: науковий вісник : збірник наукових праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. – Вип. 55 (12). – К. : ВІР УАН, 2011. – 650 с.
10. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки й оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
11. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/240/2016>.
12. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... докт. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Г.П. Ситник. – К., 2004. – 30 с.

