

## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

**Пашинський В. Й.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*докторант кафедри адміністративного права юридичного факультету*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті досліджуються сучасні теоретичні підходи та законодавче визначення місця Верховної Ради України серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Розглядаються функції і повноваження Верховної Ради України у системі забезпечення оборони держави та питання їх класифікації.

В статье исследуются современные теоретические подходы и законодательное определение места Верховной Рады Украины среди субъектов административно-правового обеспечения обороны государства. Рассматриваются функции и полномочия Верховной Рады Украины в системе обеспечения обороны государства и вопросы их классификации.

The article investigates modern theoretical approaches and the legislative definition of the place of the Verkhovna Rada of Ukraine among the subjects of administrative and legal support of the state defense. The functions and powers of the Verkhovna Rada of Ukraine in the system of defense of the state and the question of their classification are considered.

**Ключові слова:** оборона держави, суб'єкти забезпечення оборони, функції Верховної Ради України, повноваження Верховної Ради України, законодавча функція.

---

**Постановка проблеми.** Серед теоретичних проблем оборони держави важливе місце займають питання визначення та розмежування функцій і повноважень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони. Серед цих суб'єктів важлива роль належить Верховній Раді України як вищому представницькому органу державної влади, який на законодавчому рівні визначає функції і завдання всіх суб'єктів забезпечення оборони держави.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичні питання щодо функцій та повноважень суб'єктів публічного управління у своїх наукових працях розглядали В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Ф. Мельник, В. Ф. Погорілко, Д. В. Приймаченко, С. І. Стеценко, В. В. Цвєтков та інші. Безпосередньо питання визначення, класифікації функцій і повноважень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки і оборони держави досліджували В. В. Богуцький, В. Л. Зьолка, В. А. Ліпкан, С. Ю. Поляков, В. В. Сакурєнко, М. М. Тищенко та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Рівень забезпечення національної безпеки і оборони України залежить насамперед від ефективності функціонування органів державної влади як суб'єктів забезпечення оборони, чіткого розподілу повноважень, відповідальності та налагодженої взаємодії між ними. Відповідно до ст. 75 Конституції єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [1], для якої головною є законодавча функція, діяльність по прийняттю (ухваленню) законів [2, с. 317].

Адміністративно-правовий статус Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення оборони, на нашу думку, необхідно розглядати через наявність відповідних функцій, повноважень та компетенції у сфері оборони. Позиції науковців щодо розуміння понять «функція», «компетенція» та «повноваження» публічних органів управління, їх співвідношення залишаються в юридичній літературі дискусійними. Одні вчені вважають, що компетенція являє собою насамперед «коло питань, що їх цей орган має право вирішувати у процесі практичної діяльності» [3, с. 497], що її зміст і характер «зумовлені дорученою органу сферою управління, його місцем в управлінській ієрархії, структурними особливостями і до компетенції повинні входити завдання, функції органу, порядок його організації та діяльності» [4, с. 30].

На думку Д. В. Приймаченко, компетенція є «сукупністю нормативно визначених цілей та завдань, а також необхідних для їх виконання державно-владних повноважень (прав та обов'язків)». При цьому останні надаються державою «для реалізації покладених на них функцій та вирішення поставлених завдань» [5, с. 187].

Так, В. В. Сокурєнко, досліджуючи адміністративно-правовий статус Міністерства оборони України, зазначає, що його «...структурним елементом <...> є компетенція, тобто сукупність прав та обов'язків, що становлять систему повноважень, спрямованих на забезпечення діяльності Міністерства оборони України» [6, с. 295].

Отже, на наш погляд, повноваження органів публічного управління як суб'єктів забезпечення оборони України – це сукупність прав і обов'язків, встановлених нормативно-правовими актами, які спрямовані на реалізацію державної політики у сфері оборони, пов'язаною з підготовкою до збройного захисту та захисту держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Водночас, під компетенцією ми розуміємо правове визначення місця та ролі органу державної влади у системі суб'єктів забезпечення оборони України шляхом нормативного закріплення цілей та завдань, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері оборони.

Серед функцій Верховної Ради України, через які реалізуються повноваження у сфері оборони, виділяють: законодавчу, представницьку, установчу, бюджетно-фінансову, парламентського контролю, зовнішньополітичну [7, с. 411]. Як ми зазначили вище, законодавча функція є пріоритетом Верховної Ради України, у тому числі як суб'єкта забезпечення оборони України. Законодавча функція являє собою передбачений Конституцією напрям діяльності Верховної Ради, який полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, (скасуванні) або у призупиненні їх дії [7, с. 411]. Конституцією України визначено основне повноваження з реалізації Верховною Радою України цієї функції: прийняття законів (п. 3 ст. 85 Конституції України) [1]. Згідно ст. 5 Закону України «Про оборону України» Верховна Рада України у межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання питань сфери оборони [8]. Так, виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України та правовий режим воєнного і надзвичайного стану; встановлюються порядок направлення підрозділів ЗСУ до інших держав, допуску та умови перебування збройних сил інших країн на території України [1; 9].

Разом з тим, слід зазначити, що саме законодавча діяльність Верховної Ради України у нинішній військово-політичній обстановці, в умовах російської військової агресії, виступає одним із головних чинників забезпечення оборони держави та проведення оборонної реформи. Так, у новій редакції Воєнної доктрини України визначається необхідність удосконалення законодавства з питань оборони України, належного унормування діяльності у воєнній сфері та адаптації базових законодавчих, концептуальних і програмних документів з питань оборони до сучасних реалій [10].

Стратегічний оборонний бюлетень та Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України передбачають широкий спектр напрямів правового (юридичного) забезпечення проведення оборонної реформи в Україні: внесення змін у законодавчі акти щодо врегулювання повноважень та порядку здійснення керівництва силами оборони; вдосконалення організаційних структур сил оборони та оптимізації кількості особового складу, включаючи зміни загальної структури Збройних Сил України; процедур проведення державних закупівель у сфері оборони; перегляд положень законодавства України з урахуванням нових форм та способів ведення бойових операцій, удосконалення питань організації та ведення територіальної оборони України, створення та підготовки військового резерву; врегулювання питань функціонування системи управління силами оборони; удосконалення законодавства щодо функціонування системи оборонного планування; з питань протидії корупції, посилення соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, підтримання необхідного рівня соціальних стандартів військової служби та служби у військовому резерві; внесення змін до чинних законів у сфері логістичного забезпечення та протидій у комунікативному середовищі та ін. [11; 12].

Таким чином, можна переконатися, що повноваження Верховної Ради України у сфері забезпечення оборони (як реалізація законодавчої функції) полягають у нормативно-правовому регулюванні та удосконаленні відповідних законодавчих актів з урахуванням актуальної політичної ситуації та відповідних принципів і стандартів НАТО.

Однією із важливих функцій Верховної Ради України у сфері забезпечення оборони, на наш погляд, виступає установча функція. До повноважень Верховної Ради України, спрямованих на реалізацію установчої функції належать: призначення за поданням Президента України Міністра оборони України та звільнення його з посади; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань [1; 9; 11].

Значне місце у діяльності Верховної Ради України займає функція парламентського контролю. У сфері оборони держави слід окреслити наступні повноваження Верховної Ради України з реалізації зазначеної функції: здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; створення тимчасових спеціальних комісій для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сфері оборони; здійснення контролю за дотриманням засад внутрішньої і зовнішньої політики; здійснення контролю за використанням бюджетних коштів на потреби національної безпеки і оборони; здійснення контролю за дотриманням прав і свобод військовослужбовців [1; 9; 13].

Для виконання контрольної функції Верховна Рада України створює спеціальні органи. Так, контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки і оборони, від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата [1]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини перевіряє стан додержання конституційних прав і свобод осіб, які підлягають призову, проходять військову службу, перебувають у запасі та призвані на збори, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей. Для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців запроваджена посада представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців [9].

Верховна Рада України також є одним із суб'єктів оборонного планування і приймає участь в управлінні державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється у встановлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації [14].

Представницька функція Верховної Ради являє собою вид діяльності, що полягає у представництві громадян України у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту інтересів українського народу [7, с. 411]. У сфері забезпечення оборони до повноважень Верховної Ради України із реалізації представницької функції, на нашу думку, належать: обговорення питань та визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; розгляд за поданням Кабінету Міністрів України і затвердження загальнодержавних програм реформування та розвитку Збройних Сил України, вирішення соціальних проблем, а також інших програм, що стосуються оборони і безпеки держави; обговорення ходу реформування Збройних Сил України, інші питання функціонування Воєнної організації держави (Сектору безпеки і оборони) [1; 9].

Багатогранною за змістом і формами є бюджетно-фінансова функція Верховної Ради, яка має значні повноваження з її здійснення [7, с. 413], у т. ч. у сфері забезпечення оборони. До повноважень Верховної Ради України щодо реалізації цієї функції входить фінансування потреб національної оборони держави залежно від функцій, завдань та відповідальності у цій сфері за рахунок і у межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік [1; 8; 9].

На основі аналізу наукової літератури, положень Конституції та законів України можна виділити наступні повноваження Верховної Ради України щодо реалізації зовнішньополітичної функції: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення його рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; визначення правового режиму воєнного і надзвичайного стану та затвердження указів Президента України про їх введення в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію; розгляд за поданням Кабінету Міністрів України і затвердження загальнодержавних програм військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, що безпосередньо стосуються Воєнної організації держави (Сектору безпеки і оборони); схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави, у тому числі для участі у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України [1; 9; 11].

При дослідженні повноважень Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення оборони також необхідно зупинитись на діяльності профільного Комітету з питань національної безпеки і оборони, функціями якого є законопроектна, організаційна та контрольна діяльність. До предмета відання комітету входить: державна політика у сфері оборони; оборонно-промисловий комплекс, військово-технічне співробітництво України з іншими державами; здійснення цивільного, у тому числі парламентського, контролю над Воєнною організацією держави (Сектором безпеки і оборони); військова служба, Збройні Сили України та їх реформування; військові формування, утворені відповідно до законів України; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей та ін. [15]. Згідно зі Звітом Комітету про діяльність за 2016 р., ним було проведено 31 засідання, у т.ч. спільно із колегією Міністерства оборони України, підготовлено та подано на розгляд Верховної Ради України 88 законопроектів, з яких 16 стали законами України [16].

На нашу думку, функціонування профільного Комітету з питань національної безпеки і оборони Верховної Ради України є концентрованим проявом діяльності Верховної Ради України у сфері забезпечення оборони держави.

**Висновки.** На основі проведеного аналізу, можна запропонувати наступну класифікацію функцій Верховної Ради України у системі суб'єктів забезпечення оборони держави: 1) загальні

функції: а) законодавча (нормотворча); б) установча (організаційна); в) парламентського контролю (контрольна); г) планування; 2) спеціальні функції: а) представницька; б) бюджетно-фінансова; в) зовнішньополітична.

Серед функцій Верховної Ради України у сфері оборони держави особливе значення має законодавча функція, за допомогою якої визначається система оборони держави, повноваження всіх суб'єктів забезпечення оборони. Ефективна реалізація Верховною Радою України законодавчої функції, своєчасне врегулювання суспільних відносин у сфері оборони, у нинішніх умовах російської військової агресії, виступає одним із головних чинників забезпечення оборони держави та проведення оборонної реформи.

---

### Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Горлач М. І., Кремень В. Г. Політологія: наука про політику: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 840 с.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Акад. митної служби України. Дніпропетровськ, 2007. 422 с.
6. Сокурєнко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2016. 468 с.
7. Конституційне право України: підруч. для юрид. вузів / За ред. проф. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., доп. і переопр. К.: Наукова думка. 2000. 732 с.
8. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 78. Ст. 2592.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 45. Ст. 1641.
12. 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 14.03.2016 р. № 92/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 898.
13. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
14. Про організацію оборонного планування: Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 4. Ст. 97.
15. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 10.
16. Звіт про роботу Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони за 2016 рік. URL: [http://komnbo.rada.gov.ua/documents/zv\\_km/73224.html](http://komnbo.rada.gov.ua/documents/zv_km/73224.html)