

**Мельник С.М.,**  
кандидат юридичних наук,  
начальник військово-юридичного факультету  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
полковник юстиції,  
здобувач юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.3.21>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізуючи військове управління, його організацію й діяльність суб'єктів, що його здійснюють, звернімо увагу на Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в державі. Безперечно, парламент не є органом військового управління, проте має суттєві повноваження, що є визначальними для всієї системи військового управління. Оскільки, підвалини національної безпеки держави, організації Збройних Сил України, організації й діяльності органів державної влади, в тому числі й тих, у межах яких реалізується саме військове управління, а засади державної (в тому числі й військової) служби визначаються виключно законами (пункти 12 та 17 ч. 1 ст. 92 Основного Закону країни [1]), то фактично регламентація цих питань здійснюється Верховною Радою України.

Крім того, в межах законодавчої діяльності парламенту можуть унормовуватися й питання, що безпосередньо стосуються військового управління, як-от: а) правовий режим державного кордону; б) правовий режим військового стану; в) засади цивільно-правової відповідальності; г) діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, й відповідальність за них; д) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; е) порядок допуску й умови перебування збройних сил інших держав на території України; є) військові звання; ж) питання соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей (ч. 5 ст. 17, пункти 18 та 22 ч. 1 й пункти 2 і 6 ч. 2 ст. 92 Конституції України).

Наприклад, згідно зі ст. 8 Закону «Про державний кордон України» [2] режим державного кордону України, а саме: а) порядок перетинання державного кордону України; б) плавання й перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України; в) заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води та порти України й перебування в них; г) утримання державного кордону України; д) здійснення різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України – визначається цим Законом, іншими актами національного законодавства й міжнародними договорами України.

У зв'язку з цим частинами 3 і 4 ст. 2 вказаного Закону встановлено, що координація діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави з захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України. Водночас вказується на те, що охорона державного кордону України є невіддільним складником загальнодержавної системи захисту державного кордону й полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України в повітряному й підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень певних заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України.

Крім того, за ч. 1 ст. 12 наведеного Закону [2] пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України за дійсними документами, які дають право в'їзду на територію України або виїзду з неї. Пропуск транспортних засобів, вантажів через державний кордон України провадиться відповідно до національного законодавства й міжнародних договорів України.

Таким чином, приписи чинного законодавства встановлюють, що режим державного кордону реалізується передусім шляхом діяльності Державної прикордонної служби України та Збройних Сил України, яку вони здійснюють за допомогою військового управління. Отже, Верховна Рада України, ухвалюючи закони, що стосуються правового режиму державного кордону, тим самим чинить суттєвий вплив на військове управління й на діяльність суб'єктів, що його реалізують.

Водночас тим вплив Верховної Ради України на військове управління й на суб'єктів, що його здійснюють, не обмежується її законодавчою функцією. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 85 Основного Закону країни [1] до парламенту належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо його виконання. Наприклад, у Додатку 3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [3] указано, що видатки на керівництво й військове управління Збройними Силами України на цей рік становить 652867 тисяч гривень, а на керівництво й вій-

ськове управління Національної гвардії України – 301 230 тисяч гривень.

За п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень парламенту належить визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики. З метою реалізації названого повноваження ухвалено Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», [4] де у ст. 6 прямо вказується, що основними засадами внутрішньої політики у сфері національної безпеки й оборони є:

- забезпечення життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам в оборонній, зовнішньополітичній, соціальній, економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах;

- зміцнення обороноздатності держави, збільшення відповідальності органів публічної влади за неналежну підготовку й належне забезпечення безпеки держави;

- реформування Збройних Сил України та інших військових формувань з метою забезпечення їхньої максимальної ефективності та здатності оперативно реагувати на потенційні загрози Україні, надання особливої уваги прикриттю повітряного й морського простору держави, всебічному забезпеченню Збройних Сил України;

- створення умов для поступового переходу до комплектування Збройних Сил України на контрактні засади, насамперед за спеціальностями, що визначають боездатність підрозділів;

- забезпечення оснащення Збройних Сил України новітніми видами озброєнь і військової техніки, відновлення спроможності оборонно-промислового комплексу стосовно можливості впровадження нових технологій на основі як кооперації з державами-партнерами, так і впровадження власних замкнутих циклів виробництва військової техніки й озброєнь;

- удосконалення системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, забезпечення їхньої відповідності вимогам європейських інституцій;

- забезпечення реалізації гарантій соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового й начальницького складу, працівників правоохоронних органів, інших прирівняних до них осіб і членів їхніх сімей;

- завершення формування й подальший розвиток вітчизняного оборонно-промислового комплексу;

- впровадження практики державного замовлення на військову техніку й озброєння для Збройних Сил України, інших складників сектору безпеки й оборони.

Як бачимо, своїми повноваженнями Верховна Рада України справляє суттєвий правовий вплив на суб'єктів військового управління, чим уточнюються завдання, що стоять перед ними.

Серед повноважень Верховної Ради України є заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище держави (п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції України [1]). Якщо проаналізувати послання Президента України

до парламенту про внутрішнє й зовнішнє становище держави за останні декілька років, стає очевидним, що питання Збройних Сил України, інших військових формувань, проходження військової служби, забезпечення національної безпеки й оборони країни займають у них левову частку. Це пов'язано з розуміння Президентом значення реалізації повноважень Верховної Ради України як національного парламенту, у тому числі й у сфері організації й функціонування військового управління й діяльності тих суб'єктів, що його реалізують.

Такі повноваження виступають важливими не лише для організації діяльності суб'єктів військового управління, вони є доленосними для всієї країни. Так, відзначимо, що Законом України від 26 листопада 2018 р. затверджено Указ Президента України «Про введення військового стану в Україні», у п. 2 якого широкому колу суб'єктів військового управління було поставлено відповідні завдання. Зокрема, військове командування (Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командири військових з'єднань, частин Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України) разом з Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування зобов'язані запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим військового стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони країни, захисту безпеки населення й інтересів держави.

Сфера військового управління, як уже зазначалося, є дуже складною, об'ємною й потужною. У зв'язку з цим у Конституції України (ч. 4 ст. 17) прямо зазначається, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їхній діяльності. Для забезпечення вказаного конституційно-правового припису необхідна наявність ефективного парламентського контролю. Пункти 13, 22 і 33 ч. 1 ст. 85 Основного Закону країни встановлюють, що до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю в межах, визначених цією Конституцією й законами України, а також затвердження загальної структури, чисельності, функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України. Указані положення Конституції знаходять свій розвиток у межах поточного законодавства. Зокрема, у ст. 6 Закону «Про національну безпеку України» закріплено, що Верховна Рада України відповідно до вказаної конституційно-правової норми здійснює парламентський контроль та ухвалює закони України, що визначають і регулю-

ють діяльність органів сектору безпеки й оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування й ухвалює рішення щодо звіту про їхнє використання. Верховна Рада України відповідно до Конституції (ст. 89) створює комітети парламенту, до повноважень яких належить і забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки й оборони (зокрема, Комітет з питань національної безпеки й оборони). Для вивчення, підготовки й попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки й оборони, а також діяльності сектору безпеки й оборони Верховна Рада України може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у встановленому законом порядку.

Також у названому Законі вказується, що за Конституцією України (ст. 101) парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Окремим аспектом парламентського контролю з боку Верховної Ради України виступає подання до парламенту щорічних письмових звітів про діяльність складників сектору безпеки й оборони, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України. За необхідності Верховна Рада України може проводити відповідно до свого Регламенту парламентські слухання з питань національної безпеки та оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, а також може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони.

### Мельник С.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено дослідженню повноважень Верховної Ради України у сфері військового управління. Встановлено, що регламентація питань, що стосуються організаційно-правових засад національної безпеки держави, організації та функціонування Збройних Сил України, організації та діяльності органів державної влади, в тому числі й тих, у межах яких реалізується саме військове управління здійснюється Верховною Радою України. Визначено, що в межах законодавчої діяльності парламенту можуть унормуватися й питання, що безпосередньо стосуються військового управління, а саме правовий режим державного кордону, правовий режим воєнного стану, засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, й відповідальність за них, порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, порядок допуску й умови перебування збройних сил інших держав на території України, військові звання, питання соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей. Встановлено, що вплив Верховної Ради України на військове управління й на суб'єктів, що його здійснюють, не обмежується її законодавчою функцією. Адже до повноважень парламенту належить затвердження Державного бюджету України і внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо його виконання. Аргументовано, що Верховна Рада України на відміну від Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, не має таких широких кадрових повноважень у сфері військового управління. Разом із тим парламент у цій сфері теж має декілька повноважень, які є визначальними, адже до повноважень національного парламенту належить призначення за поданням Президента Міністра оборони України, звільнення його з посади, розв'язання питання про відставку членів Кабінету Міністрів України, а також Верховна Рада України призначає на посаду і звільняє з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України. Указані посадові особи, призначення яких здійснюється парламентом, є одними з найважливіших суб'єктів, які реалізують військове управління.

**Ключові слова:** військовослужбовець, військове управління, військова служба, функції, сектор безпеки та оборони, національна безпека, обороноздатність, парламент.

Резюмуючи вищевикладене стосовно Верховної Ради України, зазначимо, що вона володіє доволі широкими повноваженнями, які суттєво впливають на організацію й функціонування системи суб'єктів військового управління.

Отже, Верховна Рада України на відміну від Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, не має таких широких кадрових повноважень у сфері військового управління. Водночас парламент у цій сфері теж має декілька повноважень, які є визначальними. Так, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень національного парламенту належить призначення за поданням Президента Міністра оборони України, звільнення його з посади, розв'язання питання про відставку членів Кабінету Міністрів України, а згідно з п. 12-1 цього ж нормативно-правового припису Верховна Рада України призначає на посаду і звільняє з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України. Указані посадові особи, призначення яких здійснюється парламентом, є одними з найважливіших суб'єктів, які реалізують військове управління.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.
3. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 50. Ст. 400.
4. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

**Melnyk S.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF AUTHORITIES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE IN THE FIELD OF MILITARY GOVERNANCE**

The article is devoted to the investigation of the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of military management. It was established that the regulation of issues' concerning the organizational and legal principles of the national security of the state, the organization and functioning of the Armed Forces of Ukraine, the organization and activities of state authorities, including those within which the military administration is implemented, is carried out by the Verkhovna Rada of Ukraine. It is determined that within the legislative activity of the Parliament, issues directly related to military management, such as the legal regime of the state border, the legal regime of the martial law, the basis of civil liability, acts that are crimes, administrative or disciplinary offenses, and liability, can also be regulated. For them, the order of sending units of the Armed Forces of Ukraine to other states, the procedure of admittance and terms of stay of armed forces of other states on the territory of Ukraine, military ranks, Social and legal protection of servicemen and members of their families. It is established that the influence of the Verkhovna Rada of Ukraine on military management and its subjects is not limited to its legislative function. Coordination of activity of military formations and law-enforcement bodies of the state on the protection of the state border is carried out by the State Border Guard Service of Ukraine. It is indicated that the protection of the state border of Ukraine is an integral part of the national system of protection of the state border and is carried out by the State Border Guard Service of Ukraine on land, sea, rivers, lakes and other reservoirs, as well as the Armed Forces of Ukraine in air and underwater in accordance with the powers granted to them certain measures to ensure the inviolability of the state border of Ukraine. According to the Constitution of Ukraine, the powers of the parliament include the definition of the principles of domestic and foreign policy. In order to implement the mentioned authority, the Law of Ukraine "On the Principles of Internal and External Policies" was adopted, which states that the main principles of domestic policy in the field of national security and defense are: ensuring the vital interests of man and citizen, society and state, timely detection, prevention and neutralization of real and potential threats to national interests in the defense, foreign policy, social, economic, energy, food, environmental and information spheres; strengthening the state's defense capability, increasing the responsibility of public authorities for inadequate training and proper state security; the reformation of the Armed Forces of Ukraine and other military formations in order to ensure their maximum efficiency and ability to react promptly to potential threats to Ukraine, paying special attention to the covert of the air and sea space of the state, and to ensure the comprehensive provision of the Armed Forces of Ukraine; provision of equipment of the Armed Forces of Ukraine to the latest types of weapons and military equipment, restoration of the capabilities of the defense industry in terms of the possibility of introducing new technologies based on cooperation with partner states and the introduction of its own closed cycles of production of military equipment and armaments, ensuring the implementation of guarantees of social protection of servicemen, persons of ordinary and commanding personnel, law enforcement officers, other persons equal to them and members of their families; the completion of the formation and further development of the domestic defense industrial complex; implementation of the practice of state order for military equipment and armament for the Armed Forces of Ukraine, other components of the security and defense sector. After all, the powers of the parliament include the approval of the State Budget of Ukraine and the introduction of amendments to it, control over the implementation of the State Budget of Ukraine, the adoption of a decision on its implementation. It is argued that the Verkhovna Rada of Ukraine, unlike the President as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, does not have such wide-ranging personnel powers in the field of military management. At the same time, the parliament in this sphere also has several powers that are decisive, since the mandate of the national parliament is assigned on the proposal of the President of the Minister of Defense of Ukraine, his dismissal from office, the resolution of the issue of resignation of members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Verkhovna Rada of Ukraine appoints to the post and dismisses from office at the request of the President of Ukraine, the Head of the Security Service of Ukraine. The appointed officials, whose appointment is carried out by the parliament, are among the most important actors that implement military management.

**Key words:** military serviceman, military service, military service, functions, security and defense sector, national security, defense capability.