

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.21>

**М. П. Стрюк**, аспірант кафедри публічного права  
Навчально-наукового інституту гуманітарних і соціальних наук  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

У дослідженні йдеться про нормативно-правові акти, норми яких врегульовують питання управління в секторі безпеки й оборони України. Зазначається, що фундаментальним Законом, який визначає структуру та вертикаль управління й підпорядкування, є Закон «Про національну безпеку України». Він зазначає всю структуру сектору безпеки й оборони (Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Рада національної безпеки і оборони, Служба безпеки України та інші). Акцентується увага, що відповідно до Конституції, Закону «Про національну безпеку України» Президент України є Верховним Головнокомандувачем, він відіграє центральну роль у питаннях управління сектором безпеки й оборони. Чинним законодавством покладено суттєві повноваження з координації органами виконавчої влади, які займаються питаннями безпеки, з боку Ради національної безпеки й оборони, що є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Проаналізовано норми законодавства щодо системи управління Міністерства оборони України, її підпорядкування, Збройних Сил України та його керівництва. Окреслено нормативну основу системи управління Міністерства внутрішніх справ і підпорядкованих державних інстанцій. Акцентовано увагу на відповідних питаннях щодо Служби безпеки України.

Ключові слова: законодавство, президент, РНБО, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ, підпорядкування, керівництво.

### *M. P. Striuk. Regulatory and legal environmental management of the security and defense sector of Ukraine*

*The study deals with regulations, the rules of which will regulate governance in the security and defense sector of Ukraine. It is noted that the fundamental law that defines the structure and vertical of management and subordination is the Law "On National Security of Ukraine". He notes the entire structure of the security and defense sector (Ministry of Defense of Ukraine, Armed Forces of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, National Guard of Ukraine, National Police of Ukraine, National Security and Defense Council, Security Service of Ukraine, etc.). It is emphasized that in accordance with the Constitution, the Law "On National Security of Ukraine", the President of Ukraine is the Supreme Commander-in-Chief, he plays a central place in the management of the security and defense sector. The current legislation provides significant powers for coordination by the executive bodies dealing with security issues by the National Security and Defense Council, which is the coordinating body for national security and defense under the President of Ukraine. The norms of the legislation on the management system of the Ministry of Defense of Ukraine, its subordination, the Armed Forces of Ukraine and its leadership are analyzed. The normative basis of the management system of the Ministry of Internal Affairs and subordinate state instances is outlined. Attention is focused on relevant issues related to the Security Service of Ukraine.*

Key words: legislation, president, National Security and Defense Council, Ministry of Defense of Ukraine, Ministry of Internal Affairs, subordination, leadership.

**Постановка проблеми.** На жаль, внаслідок збройної агресії та ворожого ставлення до нашої державності з боку Російської Федерації проблематика розбудови потужної й ефективної системи національної безпеки й оборони є вкрай актуальним питанням. Водночас побудова такої системи неможлива без розбудови нормативно-правової бази, згідно з якою весь сектор безпеки й оборони здійснював би координацію, управління тощо. Саме тому аналіз чинного законодавства та підзаконних актів, норми яких врегульовують питання управління сектором безпеки й оборони України, також постає важливим та актуальним питанням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зауважити, що, незважаючи на актуальність проблематики, питання саме аналізу чинної нормативно-правової бази достатньою мірою в науковому доробку не підіймається. Водночас суттєвий аналіз у своїй дисертації чинного законодавства з відповідної проблематики здійснив А. Рубан. Також є різні збірки нормативних документів сектору безпеки й оборони, однак деякі з них датуються початком «нульових» і досить застарілі із врахуванням активного розроблення та впровадження нових правових актів.

**Метою статті** є аналіз наявної нормативно-правової бази, норми якої визначають порядок та основні положення щодо управління сектором безпеки й оборони України.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні протягом останніх років у зв'язку з військовою агресією відбувалися перегляд, реформування та фундаментальні зміни всього сектору безпеки й оборони, відповідно, суттєвих змін зазнала й нормативно-правова база, яка врегульовує ці питання. Основоположним норма-

тивно-правовим актом, який визначає структуру та вертикаль управління й підпорядкування, є Закон «Про національну безпеку України» [5] 2018 р. Ч. 1 ст. 12 Закону визначає складники сектору безпеки й оборони України, а саме: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадян і громадські об'єднання, що сприяють національній безпеці.

Ч. 2 ст. 12 визначає весь склад сектору безпеки й оборони, відповідно до структури яких й здійснюється управління цією сферою: «Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки й оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки й оборони» [5].

Характеризуючи цей нормативно-правовий акт, А. Рубан пише, що «...цей Закон встановлює та розподіляє повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування щодо підтримки необхідного стану національної безпеки й оборони, а також формує базис для об'єднання політики та процедурних дій органів державної влади й місцевого самоврядування в контексті: регулювання національної безпеки й оборони; функціонування сил у сфері забезпечення безпеки й оборони; визначення особливостей формування й функціонування командної системи; проведення контролю та забезпечення координації операцій, що реалізуються силами безпеки й оборони; впровадження загального підходу до процедурного планування щодо забезпечення національної безпеки й оборони, що, у свою чергу, сприяє забезпеченню контролю цивільного характеру, який побудований на демократичних принципах, над формуванням і діяльністю органів, які належать до сектору безпеки й оборони» [10, с. 100–101]. Отже, цей акт визначає загальні підвалини системи координації та управління сектором безпеки й оборони.

Закон «Про національну безпеку України» також містить норми в Розділі III про демократичний контроль за сектором безпеки й оборони. Контроль здійснюють центральні органи влади у вигляді Президента, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України й інших органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, а також Ради національної безпеки й оборони України, існує ще судовий і громадський контроль [5].

Відповідно до Закону «Про Національну безпеку України» та повноваження у сфері управління й координації діяльності в цій сфері ми будемо зазначати й інші фундаментальні нормативно-правові акти, які містять норми із зазначених питань. На основі повноважень Президента України, визначених у Конституції України (Розділ V, ст. 106 [1]), ст. 13 вказує керівника у сфері національної безпеки й оборони, а саме: Президент України, який відповідно до п. 1-16 ч. 1 ст. 13 Закону «Про Національну безпеку України» забезпечує державну незалежність і національну безпеку, є Верховним Головнокомандувачем ЗСУ, на цій основі видає накази і директиви з питань оборони, очолює РНБО, із відповідної сфери видає укази і розпорядження, звертається із посланнями до народу, має право законодавчої ініціативи та реалізує його щодо питань національної безпеки й оборони, вносить до ВРУ на призначення кандидатуру Міністра оборони, призначення та звільнення голови СБУ, бере участь у призначенні та звільненні з посад Секретаря РНБО і його заступників, призначає та звільняє вище командування ЗСУ, інших військових формувань, саме Президент здійснює загальне управління та керівництво розвідувальними органами України, вносить до ВРУ подання про оголошення стану війни, ухвалює рішення щодо повної або часткової мобілізації, введення воєнного стану, надзвичайного стану та інше [5].

Ст. 14 Закону містить норми про здійснення координації у сфері безпеки й оборони України. Згідно з п. 1 ст. 14 її здійснює РНБО. В системі управління сектору безпеки й оборони вона відіграє одну із ключових ролей. У ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України, вона координує й здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо сектору безпеки й оборони України. Очолює її, як уже зазначалось, Президент [1].

Деталізуються положення про компетенцію і склад РНБО в Законі «Про Раду національної безпеки й оборони України» [9]. Норми про компетенцію РНБО містяться в ст. 4 Закону «Про Раду національної безпеки й оборони України». Серед повноважень в управлінській сфері можна зазначити, що згідно із цією статтею РНБО координує виконання прийнятих цією інстанцією рішень, введених у дію указами Президента, здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері безпеки й оборони, координує економіку держави, органи виконавчої влади місцевого та центрального рівнів до умов воєнного чи надзвичайного стану, координує і контролює діяльність інституцій місцевого самоврядування (за умов воєнного або надзвичайного стану), координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці

України, координує діяльність органів виконавчої влади в питаннях антикорупційних, забезпечення безпеки громадян й боротьби із злочинністю в питаннях національної безпеки і оборони [9].

У системі управління сектором безпеки й оборони України до РНБО входять за посадами Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, також членами РНБО можуть бути різні керівники інших центральних органів виконавчої влади та інші особи, які визначені Президентом України (ст. 6 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України»). Секретар РНБО призначається та звільняється Президентом, й, відповідно, в управлінських питаннях саме йому підпорядковується, цей посадовець організовує та забезпечує виконання рішень РНБО (ст. 7 Закону «Про Раду національної безпеки й оборони України»). Апарат РНБО здійснює інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки й оборони України, він перебуває в підпорядкуванні секретаря РНБО (ст. 8 Закону «Про Раду національної безпеки й оборони України») [9].

Ст. 15 Закону «Про Національну безпеку України» розкривається місце Міністерства оборони України в системі сектору безпеки й оборони України, акцентується увага, що воно є головним органом серед центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. У її підпорядкуванні перебувають ЗСУ та державна спеціальна служба транспорту [5]. Згідно з Положенням «Про Міністерство оборони України» Міністерство оборони у своїй діяльності спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, МОУ є центральним органом виконавчої влади та військового управління [3]. Конституцією України визначено повноваження Президента щодо процедури призначення міністра Міністерства оборони України, в нормативно-правових актах, зокрема, в Законі «Про Національну безпеку України» підкреслено, що в системі управління міністр підпорядковується Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України. Міністр оборони здійснює керівництво відповідним міністерством, а також військово-політичне і адміністративне керівництво Збройними Силами України безпосередньо та через першого заступника Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України, а також через Головнокомандувача Збройних Сил України [5].

У ст. 16 Закону «Про Національну безпеку України» розглядаються питання, зокрема, й підпорядкування в системі управління Збройних Сил України. Головнокомандувач ЗСУ призначається за поданням Міністра оборони України та звільняється українським Президентом. Головнокомандувач перебуває в підпорядкуванні Президента та Міністра оборони. Він також Президентові та Міністрові оборони підзвітний із питань досягнення воєнно-стратегічних цілей у сфері оборони військовими силами і засобами, а також підтримання спроможностей цих сил і засобів до застосування [5]. Коло повноважень Головнокомандувача ЗСУ, завдяки яким він, зокрема, здійснює управління ЗСУ, визначаються Президентом України. Станом на сьогодні діє Указ Президента України «Питання Головнокомандувача Збройних Сил України» [2]. Відповідно цього Указу Головнокомандувач ЗСУ здійснює безпосереднє військове керівництво ЗСУ, а також управління застосуванням ЗСУ, інших складових сил сектору безпеки й оборони, які були передані в його підпорядкування (абзац 1–2 ч. 1 Указу Президента) [2].

Ч. 4 ст. 16 Закону «Про Національну безпеку України» містить норми про роль і місце в управлінні сектору безпеки й оборони Генерального штабу, вказується, що він є «...головним органом військового управління з планування оборони держави, стратегічного планування застосування Збройних Сил України та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації і контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України» [5]. Він з урахуванням пропозицій Командувача Об'єднаних сил здійснює планування, координацію та контроль за підготовкою всіх складових сил оборони з метою набуття ними необхідних об'єднаних спроможностей. Генеральний штаб Збройних Сил України очолює начальник Генерального штабу Збройних Сил України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра оборони України. Начальник підпорядкований Головнокомандувачу ЗСУ, а його повноваження визначаються положенням, яке затверджує власним Указом Президент України [5].

Станом на сьогодні діє Указ Президента України «Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» [8]. В абзаці 2 ч. 1 вказано, що Генеральний штаб здійснює стратегічне керівництво силами та засобами Збройних Сил, інших складових сил оборони, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Ч. 2 Указу вказано, що Генштаб керується Конституцією, законами України, актами Президента та КМУ, постановами ВРУ, у своєму управлінні наказами й директивами Верховного Головнокомандувача ЗСУ, Міністерства оборони України, Міністра оборони, Головнокомандувача ЗСУ.

У цьому указі розкриваються й управлінські повноваження начальника Генерального штабу, який відповідає за виконання Генштабом завдань і функцій. Він координує, контролює та організовує виконання завдань у сфері оборони органами військового управління ЗСУ, виконавчої влади, місцевого самоврядування й силами оборони, займається організацією внутрішнього контролю та управління ризиками в Генштабі [8].

У ст. 16 Закону «Про Національну безпеку України» йдеться також про Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України та Командувача Об'єднаних сил. Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України управляє міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ, його організація має забезпечити управління військами в операціях протягом тривалого часу. Такий штаб підпорядкований Командувачу Об'єднаних сил (призначається та звільняється за поданням Міністра оборони Президентом. Командувач підпорядкований Головнокомандувачу ЗСУ [5].

Ще однією важливою ланкою в системі національної безпеки й оборони є Міністерство внутрішніх справ України. Чинною є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [4]. Згідно з цим положенням та іншими нормативно-правовими актами Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Очолює її Міністр внутрішніх справ України, який призначається на посаду ВРУ Верховною Радою України за поданням Прем'єра. Міністр внутрішніх справ і Кабмін загалом здійснюють управління й координування діяльністю багатьох інших інституцій: Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України [5]. Усі ці інстанції діють у межах численних законів і підзаконних актів (наприклад, згідно із Законом «Про Національну поліцію» [6].

Серед важливих складників сектору безпеки й оборони необхідно виділити СБУ та розвідувальні органи. Система управління СБУ визначається фундаментальним Законом «Про Службу безпеки України» [7]. У ст. 13 цього Закону визначено, що управління та керівництво діяльністю СБУ, Центральним управлінням здійснює її голова, який призначається та звільняється Президентом України. Щодо управління розвідувальними інстанціями, то варто зауважити, що згідно з чинним законодавством пріоритетні завдання перед ними ставить Президент України (ст. 20 Закону «Про Національну безпеку України»), водночас Президент відповідно до ст. 106 Конституції може створити координаційний орган із питань розвідувальної діяльності.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, станом на сьогодні в Україні є розгалужена нормативно-правова база, яка врегульовує питання управління сектором безпеки й оборони України. Центральне місце тут посідає Закон «Про Національну безпеку України», оскільки в ньому визначено структурні елементи сектору безпеки й оборони, а також їхні основні функції, завдання, повноваження та система управління й підпорядкування. Різноманітні державні інституції, які входять до складу цього сектору, керуються у своїй діяльності власними законами та підзаконними актами, які визначають, зокрема, й систему їх управління та підпорядкування.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.06.2020).
2. Питання Головнокомандувача Збройних Сил України : Указ Президента України від 27 березня 2020 р. № 123/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/2020#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
3. Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
4. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 25.06.2020).
6. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n1123> (дата звернення: 25.06.2020).
7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 16.06.2020).
8. Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30 січня 2019 р. № 23/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2019#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
9. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
10. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.05 / Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2019. 253 с.