МІЖНАРОДНЕ ГУМАНІТАРНЕ ПРАВО

УДК 342.4
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2021.26.05>

ПРИПОЛОВА Л. І.,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник науково-дослідного відділу
проблем військового законодавства
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОБОРОНИ ПІД ЧАС ІНТЕГРАЦІЇ ДО НАТО

Анотація. У статті представлено огляд чинників, які зумовлюють зміцнення юридичного складника функціонування і діяльності Збройних Сил України в умовах адаптації до нових викликів і загроз, оголошеного курсу до євроатлантичної інтеграції, а також перспективи розвитку законодавства у сфері оборони. Акцентовано увагу на тому, що для сучасного безпекового середовища характерні ознаки «правової війни», що, власне, також є рушійною силою для здійснення заходів щодо удосконалення законодавства у сфері оборони. Здійснено аналіз вивченості представленої проблематики науковцями. Окремо згадано про характерні властивості, притаманні зарубіжному законодавству, а саме про систематизацію законодавства про застосування (використання) Збройних Сил в операціях із протидії збройним конфліктам і можливим загрозам. Зокрема, результатом такої тенденції стала поява у провідних країнах світу так званого «операційного права» (Operational Law), в якому поєднуються як норми міжнародного гуманітарного права, так і норми інших застосовних галузей права.

Представлено позиції фахівців, спеціалістів та окремих нормативних актів щодо питань здійснення реформаторських заходів у сфері оборонного законодавства, зокрема наведено позицію очільника Генерального штабу Збройних Сил України, представників Національного інституту стратегічних досліджень, положення Об'єднаної оперативної концепції сил оборони 2030, дорожньої карти реформ Міністерства оборони України, Плану виконання Програми Президента України у сфері оборони на період із лютого 2021 року до травня 2024 року за проектом № 1 «Професійні Збройні Сили», проектом Переліку заходів досягнення Цілей партнерства у системі МО України, Стратегічного оборонного бюлетеня України.

Автор дійшов висновку, що безпековий складник в Україні має деструктивні фактори у його нормативно-правовому аспекті. За результатами огляду доктринальних позицій і нормативно-правових актів виокремлено проблемні питання, що вимагають змін у законодавстві у сфері оборони, серед яких, зокрема, визначено такі: потреба конкретизації норм Конституції України щодо унормування правового статусу ЗС України; розмежування повноважень Міністра оборони України та Головнокомандувача Збройних Сил України; взаємна узгодженість і чітка визначеність норм, які визначають умови, підстави, порядок прийняття Президентом України рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях; внесення подання про оголошення стану війни, а також низки інших питань, пов'язаних із запровадженням такого режиму.

Ключові слова: законодавство у сфері оборони, інтеграція до НАТО, реформування законодавства, безпекове середовище, трансформаційні процеси.

Постановка проблеми. Нині Збройні Сили України (далі – ЗС України) поступово набувають ознак, які дозволять відповідати стандартам НАТО, водночас продовжуючи черговий рік відстоювати незалежність і територіальну цілісність держави, стримуючи агресію у районі проведення Операції об'єднаних сил і на наших кордонах. Сам процес адаптації до нових викликів і загроз зумовлює зміцнення юридичного складника функціонування і діяльності ЗС України, адже стан безпеки є темпоральним, тобто ситуативним, що передбачає безперервне вивчення та аналіз чинників забезпечення безпеки держави від потенційних та наявних загроз.

Сучасне безпекове середовище більшість фахівців оцінює як окуте невоєнними засобами ведення війни. Досить часто саме до невоєнних засобів відносять і так звані «правові війни». Зокрема, доктрина «необмеженої війни» або «війни без кордонів», розроблена представником Китайської народно-визвольної армії генералом-майором Цяо Ляном і полковником Ван Сянсуєм, передбачає ведення «правової війни», яка полягає у використанні міжнародного і внутрішнього законодавства держави з метою послаблення її обороноздатності, протидії її національним інтересам, підриву її економіки тощо [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд науково-теоретичних праць свідчить про значний внесок науковців у розвиток проблематики регламентації діяльності сил сектору безпеки та оборони, зокрема і ЗС України. Зазначена проблематика є доволі складною та багатоаспектною. Деякі проблеми функціонування суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони загалом та окремі аспекти правового статусу ЗС України зокрема перебували постійно у полі зору науковців, таких як А.Н. Артеменко, Г.М. Артюшин, Б.С. Левик, С.Ф. Вакулов, Л.В. Волкотруб, Г.І. Вісич, С.М. Возняк, Г.П. Воробйов, А.М. Іващенко, М.М. Лобко, В.Й. Пашинський, А.М. Сиротенко, О.В. Скрипнюк, С.І. Субот, О.І. Сухонос, В.П. Тютюнник, О.В. Устименко, В.С. Чорний, В.В. Чумак, О.Г. Шаталов, В.В. Ягупов, А.О. Янчук та інших. Окремі питання, пов'язані із проблематикою використання ЗС України, розглядались у роботах таких вітчизняних науковців,

як А.Н. Артеменко, Г.І. Вісич, С.М. Возняк, Г.П. Воробйов, В.К. Горовенко, О.І. Затинайко, А.М. Іващенко, М.М. Лобко, В.Й. Пашинський, П.П. Скиба, О.І. Сухонос, В.С. Чорний та інших. Водночас такими, що потребують подальшого наукового дослідження, є питання правового регулювання застосування ЗС України, повноважень Президента України та Верховного Головнокомандувача, особливо у контексті організації діяльності ЗС України під час оголошення і дії воєнного стану та особливого періоду; питання конституційно-правового регулювання статусу ЗС України з акцентуацією уваги на зарубіжному досвіді поряд із трансформаційними процесами в оборонній сфері та заявленим переходом до євроатлантичних стандартів.

Зважаючи на викладене, для формування уявлення про передумови і перспективи змін законодавства у сфері оборони в межах інтеграції до НАТО **метою роботи** є загальний огляд стану військового законодавства із виокремленням проблемних питань і подальших кроків для їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Завдання щодо запровадження стандартів НАТО у діяльність Міністерства оборони України, ЗС України та інших складових сил оборони містяться у Законі України «Про національну безпеку України» і у стратегічних оборонних документах України (у Стратегії національної безпеки України, Стратегічному оборонному бюлетені тощо).

Нещодавно начальник Управління стандартизації, кодифікації і каталогізації Міністерства оборони України заявив про першочерговість запровадження стандартів НАТО, яке визначається пакетами Цілей партнерства Україна-НАТО. Відповідно до цього пакета Цілей партнерства, опрацюванню підлягають 219 стандартів і керівних документів НАТО. Стандарти НАТО, яких близько 1200 одиниць — це лише невелика частина документів НАТО, спрямована виключно на забезпечення досягнення оперативної і технічної сумісності сил оборони. Наприклад, Річні національні програми під егідою Комісії Україна-НАТО містять лише два розділи, присвячені оборонним, військовим і безпековим питанням. Усі інші розділи розкривають політичні, економічні, ресурсні і правові питання (демократичний цивільний контроль над силами оборони, забезпечення прозорості під час ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях, підвищення ефективності наявних антикорупційних органів, запровадження процесу оборонного планування у сфері оборони відповідно до євроатлантичних принципів і підходів, гендерні питання тощо) [2].

Важливим кроком на цьому шляху став прийнятий Верховною Радою 6 червня 2019 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів». Цей закон вносить зміни до законів «Про оборону України» і «Про стандартизацію відносно приведення національних військових стандартів до стандартів НАТО». Новий закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів» став юридичним унормуванням можливостей співпраці України з Північноатлантичним Альянсом, оскільки реалізація його положень має забезпечити сумісність ЗС України зі ЗС країн-членів НАТО. Названий закон доповнює

Закон України «Про оборону України» низкою нових термінів: «військова стандартизація», «військовий стандарт», «стандарт НАТО» та «стандарт у сфері оборони держави-члена НАТО». Слід зазначити, що стандарт НАТО – це стандарт, розроблений, прийнятий та опублікований Організацією Північноатлантичного договору. Стандарт у сфері оборони держави – члена НАТО – стандарт, розроблений, прийнятий та опублікований державою – членом НАТО. Новацією законодавства виступає і надання Міністерству оборони повноважень щодо забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері військової стандартизації, а також визначення спеціального органу військової стандартизації, основними функціями якого буде розроблення, прийняття, скасування, відновлення дії, поширення і застосування військових стандартів, зокрема тих, які прийматимуться на основі стандартів НАТО і стандартів у сфері оборони держав – членів НАТО [3].

Розширений аналіз Основного Закону дозволяє зробити висновок про виключно конституційний характер діяльності ЗС. Водночас, зважаючи на безперевну восьмирічну участь ЗС України в операціях, які з 2014 року здійснюються на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, не втрачають актуальності питання про нормативне врегулювання застосування ЗС України. Порядок застосування ЗС України, інших військових формувань і правоохоронних органів держави в Операції об'єднаних сил регламентований Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». По суті названий закон є актом для врегулювання конкретної ситуації на території Донецької та Луганської областей, тому норми його є тимчасовими, вони не можуть міститись у нормах права постійної дії, що залишає відкритим питання нормативного врегулювання подібних вірогідних ситуацій, які можуть виникати у майбутньому.

Слід зазначити, що для зарубіжного досвіду характерна тенденція до систематизації законодавства про застосування (використання) ЗС в операціях для протидії збройним конфліктам та можливим загрозам. Тому результатом такої тенденції стала поява у провідних країнах світу так званого «операційного права» (Operational Law), в якому поєднуються як норми міжнародного гуманітарного права, так і норми інших застосовних галузей права (права міжнародної безпеки, морського, повітряного, інформаційного, господарського/договірного права тощо).

Нині для України актуальним є здійснення заходів щодо удосконалення законодавства у сфері оборони. Підтвердженням тому є також і позиція очільника Генерального штабу ЗС України (семінар ОБСЄ, лютий 2021 року), який стверджував, що «... досі не внесено змін до низки законодавчих актів, передусім до законів у сфері національної безпеки та оборони, зокрема до Закону «Про національну безпеку України» та ще до 10 основних законів. Для їхньої реалізації потрібно також внести зміни до низки постанов Кабінету міністрів і наказів Міністерства оборони. Зміни

нормативно-правової бази дадуть змогу запровадити такі самі принципи функціонування системи управління, як у державах – членах НАТО. Передусім це стосується завершення розмежування функцій із формування державної політики у сфері оборони та її реалізації. Головний ідейний задум цього принципу полягає у тому, що Міноборони відповідає за формування державної політики у сфері оборони, а Збройні Сили – за її реалізацію і делегування міністром оборони повноважень до керівництва Збройними Силами головнокомандувачу» [4].

Утілення реформування є довготривалим процесом, який потребує здійснення низки заходів, зокрема наукових, нормотворчих, організаційних тощо. За останні роки відбулися трансформаційні процеси і у військовому законодавстві зокрема, які продовжуватимуться і надалі. Зокрема, в Об'єднаній оперативній концепції сил оборони – 2030 встановлено пріоритети розвитку сил оборони, відповідно до яких виокремлено низку напрямів спрямованості для подальшої роботи. Серед зазначених напрямів є такі:

- урядування в оборонній сфері (Defence Governance), яке передбачає «вдосконалення нормативно-правової бази із питань створення нової системи об'єданого керівництва силами оборони та управління ЗС України, стратегічного (оборонного) планування, підготовки, застосування, забезпечення і планування розвитку сил оборони, дозволить систематизувати низку нормативно-правових актів (законів, доктрин, концепцій, стратегій, статутів, настанов, дорожніх карт, планів тощо);

- застосування (Engage), що передбачає «розвиток функціональних структур Збройних Сил, удосконалення територіальної оборони (зокрема шляхом удосконалення нормативно-правової бази)» тощо [5].

У нещодавно представлений Міністерством оборони України (далі – МО України) дорожній карті реформ міститься схематична перспективна інституційна модель оборони України. Серед основних проблем, які ускладнюють вироблення і здійснення ефективної політики, є неузгодженість законодавчих актів у сфері оборони України між собою. Відповідно до представленої схеми моделі оборони України відбудеться уточнення командних та адміністративних повноважень Міністра оборони України, Головнокомандувача ЗС України, начальника Генерального штабу, Командувача об'єднаних сил, командувачів видів Збройних Сил України та окремих родів військ (сил); розмежуються функції генерування сил і функції їхнього застосування; остаточно розподіляться повноваження із забезпечення формування і здійснення політики у сфері оборони (Міністерство оборони України), здійснення визначених цілей політики у сфері оборони (ЗС України), стратегічне (перспективне) планування (Генеральний штаб ЗС України), генерування сил (командування видів Збройних Сил України, командування окремих родів військ), управління застосуванням військ (сил) на всій території України (Командування об'єднаних сил) [6, с. 17].

У листі від імені генерал-лейтенанта Кі Дейтона (Defence Reform Advisory Board. Консультативно-дорадча група високого рівня) щодо імпле-

ментації та інституалізації Євроатлантичних принципів у відповідь на запит Головнокомандувача зроблено огляд і надано пропозиції і рекомендації щодо розмежування функцій і повноважень у системі військового управління, зокрема зазначено про наявність невизначеності між МО України та ЗС України, особливо у питаннях демократичного цивільного нагляду і контролю: «Передусім названу проблематику можна вирішити завдяки прийняттю нового законодавства, адже фундаментальною засадою успішності України у прагненні до закладеної у Конституції України євроатлантичної інтеграції є успішна подальша нормотворча робота та політичне урядування сектору безпеки та оборони. Досягнення відповідності принципам і кращим практикам Альянсу провокує потребу у здійсненні нагальних зусиль щодо законодавчого узгодження задля дієвої імплементації цього основоположного принципу у керівну нормативну базу». Серед основних проблемних питань, зазначених у листі, виокремлено, що поточний підхід і пропозиції передбачають підпорядкування Головнокомандувача ЗС України як Президенту України, так і Міністру оборони України, що не відповідає основним принципам військового управління (G2), реалізованим у країнах – членах НАТО. У такому варіанті Міністр оборони є підзвітний не тільки Президенту України, але і Кабінету Міністрів та Верховній Раді України [7].

Ураховуючи принцип НАТО щодо забезпечення єдиноначальності під час застосування і військового управління (командування), фахівці Національного інституту стратегічних досліджень пропонують цю функцію покласти виключно на Головнокомандувача ЗС України, тоді як на Міністра оборони України доцільно покласти відповідальність за здійснення контролю над застосуванням ЗС України [8].

Під час здійснення адаптації законодавства у сфері безпеки та оборони було оновлено План виконання Програми Президента України у сфері оборони на період із лютого 2021 року до травня 2024 року за проектом № 1 «Професійні Збройні Сили» [9]. Згідно із названим документом триває робота щодо погодження проекту Доктрини застосування сил оборони держави в межах необхідності її оновлення. До того ж на виконання доручення Президента України – Верховного Головнокомандувача ЗС України (№06-01-294т від 30.12.2020 року) Генеральним штабом ЗС України розпочато новий цикл стратегічного планування, згідно з яким розробляється Стратегічний замисел і Стратегічний план застосування ЗС України, інших складових сил оборони за визначеними у Стратегії воєнної безпеки країни ймовірними сценаріями, згідно з якими застосовуватимуться сили безпеки та оборони.

Слід згадати, що згідно з наказом МО України № 354 від 28.08.2020 року «Про організацію виконання завдань у Процесі планування та оцінки сил міжнародної програми НАТО «Партнерство заради миру» Директоратом політики у сфері оборони МО України розроблено проект Переліку заходів досягнення Цілей партнерства у системі МО України [10]. Відповідно до напрямку G 0003 (Оборонна реформа і трансформація) передбачається:

- визначення повноважень Міністра оборони України над ЗС України, завдяки чому передбачається результат зі створення нормативно-правового поля із визначенням таких повноважень на основі норм і принципів держав – членів НАТО;

- уточнення повноважень керівництва МО України, ЗС України, інших складових сил оборони (із поданням пропозицій до Закону України «Про національну безпеку України» та інших пов'язаних законів);

- чітке визначення відносин між Міністром оборони України, Головнокомандувачем ЗС України та начальником Генштабу ЗС України (за результатами планується розробити відповідні проекти нормативно-правових актів) тощо.

Про необхідність подальшого удосконалення законодавства у сфері оборони, попри вдало виконані завдання оборонної реформи (2016–2020 рр.), згадано також у Стратегічному оборонному бюлетені України 2021 року [11]. Зокрема у тексті документу вказано, що для «реалізації оборонної реформи та оборонного огляду визначено низку проблем функціонування сил оборони в умовах наявних і потенційних загроз, таких як недосконалість законодавства України у сфері оборони; незавершеність створення системи об'єднаного керівництва силами оборони і військового управління у Збройних Силах України». Слід позитивно відзначити зміст п. 3.4, в якому передбачено у перспективі надавати більше автономії командирам у разі прийняття рішень, що власне перегукується з позитивним досвідом деяких країн НАТО.

Висновки. Безпековий складник в Україні, як не прикро, але таки має деструктивні фактори у його нормативно-правовому аспекті. Відсутність якісної нормативної бази, адаптованої до виникнення загроз воєнного характеру станом на 2014 рік, зіграла свою негативну роль. Нині впевнено триває процес адаптації безпекового законодавства через намір долучитися до ЄС та НАТО. З огляду на це майбутня нормативна база має, безумовно, бути адаптованою до вимог євроатлантичного альянсу і нерозривно пов'язаною з ним. Огляд доктринальних позицій і нормативно-правових актів дозволяє виокремити проблемні питання, які вимагають перспективних змін у законодавстві у сфері оборони та його удосконалення, серед яких є такі:

- у межах гармонізації законодавства у сфері оборони доцільно конкретизувати норми Конституції України щодо унормування правового статусу ЗС України;

- для відповідності вимогам і принципам НАТО потребує завершення процес розмежування повноважень Міністра оборони України та Головнокомандувача ЗС України;

- механізм підготовки і внесення проектів наказів та директив Верховного Головнокомандувача ЗС України вимагає визначеності і фіксації;

- взаємної узгодженості і чіткої визначеності бракує нормам, які визначають умови, підстави, порядок прийняття Президентом України рішення про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, внесення подання про оголошення стану війни, а також низки інших питань, пов'язаних із запровадженням такого режиму.

Література:

1. Данилюк О. Що таке «правова війна» та як вона ведеться. 10.10.2016. URL: <https://glavcom.ua/columns/odanylyuk/shcho-take-pravova-viyna-ta-yak-vona-vedetsya-376980.html>
2. Стандарти НАТО механізм і темпи впровадження, адаптація до українських реалій. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2021/02/12/standarti-nato-mehanizm-i-tempi-vprovadzhennya-adaptacziya-do-ukrainskih-realij/>
3. Закірова С. Український шлях до запровадження військових стандартів НАТО. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4484:ukrajinskij-shlyakh-do-zaprovadzhennya-vijskovikh-standartiv-nato&catid=71&Itemid=382
4. Корнійчук С. ЗСУ впевнено набувають рис армії за зразками НАТО. 24.02.2021. URL: https://www.zsu.gov.ua/new_page/603617dd0520557939aad756
6. Об'єднана оперативна концепція сил оборони 2030: затверджена Начальником Генерального штабу Збройних Сил України 18 березня 2021 року. Адміністративне управління генерального штабу Збройних Сил України від 19.03.2021. 34 с.
7. Політика України у сфері оборони: дорожня карта реформ : Міністерство оборони України, 2021. 29 с.
8. Імплементация та інституалізація Євроатлантичних принципів – Демократичний нагляд та цивільний контроль за Збройними Силами України: Лист Defence Reform Advisory Board. Консультативно-дорадча група високого рівня. 11 квітня 2021 року до Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського від 23.04.2021 р.
9. Пропозиції щодо вирішення деяких проблемних питань трансформації системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у ЗС України з урахуванням реалізації принципів і стандартів командування та управління, прийнятих державами-членами НАТО. Національний інститут стратегічних досліджень. березень 2021 р. від 02.03.2021 р.
10. Узагальнені матеріали звіту про виконання заходів Плану виконання програми Президента України у сфері оборони на період з лютого 2021 року до травня 2024 року за проектом № 1 «професійні Збройні Сили» (станом на 01.10.2021). Головне оперативне управління Генерального штабу Збройних Сил України від 17.09.2021 року.
11. Проект Переліку заходів досягнення Цілей партнерства в системі МО України. Директорат політики у сфері оборони Міністерства Оборони України від 18.08.2021 р. 116 с.
12. Стратегічний оборонний бюлетень України, затверджений Указом Президента України від 17 вересня 2021 року № 473/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4732021-40121>

Prypolova L. Some aspects of development of legislation in the field of defensive in the process of integration in NATO

Summery. The review of factors that stipulate strengthening of legal constituent of functioning and activity of the Armed Forces of Ukraine within the framework of adaptation to the new calls and threats is presented in the article, declared course inside Europeanatlantic integration and also prospect of development of legislation in the field of a defensive. Attention is accented on that to the modern safety environment characteristic signs of «legal war» that actually

also is motive force for realization of measures in relation to the improvement of legislation in the field of a defensive. The analysis of investigationalness of the presented range of problems is carried out by scientists. It is separately mentioned about characteristic properties inherent for a foreign legislation, namely about systematization of legislation about application (use) of the Armed Forces in operations for counteraction to the armed conflicts and possible threats. Appearance became the result of such tendency in the leading countries of the world of the so-called «operating right» (Operational Law), the norms of international humanitarian law combine in such, so norms of other applicable fields of law.

Positions of specialists, specialists and separate normative acts are presented in relation to the questions of realization of reformative measures in the field of a defensive legislation. Yes, in particular, position over of head of the General staff of a the Armed Forces of Ukraine, representatives of the National institute of strategic researches, position of Incorporated operative conception of forces of defensive is brought 2030, to the travelling map of reforms of Department of defense of Ukraine, Plan of implementation of Program of President of Ukraine in the field of a defensive on a period from February, 2021 to May, 2024 on a project № 1 the «Professional Armed Forces», to the project of List of measures of achievement aim partnership in system Ministry of Defense of Ukraine, strategic defensive bulletin.

It is summarized, that a safety constituent in Ukraine has destructive factors in her normatively-legal constituent. On results the review of doctrine positions and normatively-legal acts, vitally problematic nutrition that require changes in a legislation in the field of a defensive. Among that in particular certainly: necessity of specification of norms of Constitution of Ukraine in relation to setting of norms of legal status of Armed Forces of Ukraine; differentiation of plenary powers of Secretary of defense of Ukraine and Commander-in-chief of the Armed Forces of Ukraine; interconsistency and clear definiteness to the norms, that determine terms, grounds, order of acceptance of Ukraine of decision about introduction of martial law to Ukraine or her separate localities, bringing of idea President about announcement of belligerency, and also to the row of other questions related to the input of such mode.

Key words: legislation in the field of a defensive, integration in NATO, reformation of legislation, safety environment, transformation processes.