

*Бондаренко К. В.,**доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу та характеристиці повноважень Кабінету Міністрів України в галузі забезпечення оборони України. На підставі зробленого аналізу виокремлено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: державне управління, галузь оборони, Кабінет Міністрів України, владні повноваження, функції.

Постановка проблеми. За всю історію сучасної незалежної України питанням управління обороною завжди приділялось достатньо уваги з боку вчених, посадових осіб численних органів державної влади, державних політичних діячів. Обґрунтовувались питання ефективного управління обороною, реформування окремих елементів системи управління, повноважень суб'єктів управління в цій галузі. В той же час, сумні події останнього часу беззаперечно доводять, що галузі оборони та питанням забезпечення оборони в Україні повинно приділятися більше уваги саме на рівні правового забезпечення, оскільки належна правова база може суттєвим чином вплинути та гарантувати ефективне та законне державне управління. Видається актуальною характеристика повноважень Кабінету Міністрів України в галузі оборони як вищого органу виконавчої влади в Україні та органу, наділеного найбільшим об'ємом повноважень в цій галузі.

Аналіз досліджень. Питанням особливостей державного управління в галузі оборони України взагалі та повноважень Кабінету Міністрів України зокрема приділяли увагу такі вчені, як Ю.П. Битяк, В.Л. Зьолка, З.Р. Кісіль, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Незважаючи на розробленість особливостей державного управління обороною в теорії адміністративного права, вважаємо, що окремі проблеми здійснення такого управління залишилися поза увагою вітчизняних вчених.

Метою статті є аналіз та характеристика повноважень Кабінету Міністрів України в сфері забезпечення оборони України та, на підставі зробленого аналізу, виокремлення пропозицій щодо змін до чинного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Управління обороною як складова частина державного управління адміністративно-політичною сферою має чітку специфіку, яка обумовлюється наближеністю до військової сфери.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону України» оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [4].

В.Л. Зьолка в дисертаційному дослідженні «Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері оборони» зауважує, що

оборону потрібно розуміти та визначати ширше, не зупиняючись лише на військовій її складовій. Автор зазначає, що оборона включає не тільки захист від зовнішньої військової загрози, як це розумілося раніше, а є цілим комплексом як внутрішніх, так і зовнішніх політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших складових. Виняткову важливість останнім часом отримала правова складова оборони [5, с. 8]. Думається, що військова складова сфери оборони не є негативним явищем, а лише відображає особливість цієї сфери управління.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє стверджувати, що серед усіх органів державної влади найширшими повноваженнями зі здійснення державного управління сферою оборони наділений Кабінет Міністрів України [1; 3; 4].

Конституція України встановлює, що Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Усі інші положення законодавства України, які закріплюють повноваження уряду в цій галузі, розвивають та деталізують конституційні норми.

Розглядаючи повноваження уряду у зазначеній сфері необхідно зауважити, що цікавим та важливим з точки зору і теорії державного управління, і практики законотворчості є питання щодо співвідношення понять «функції» та «повноваження», оскільки у Законі України «Про оборону» відбувається змішування даних понять. На існування цієї проблеми звертав увагу також В.Л. Зьолка у вищезазначеній дисертації [5, с. 101].

Вказаний Закон було прийнято 16 грудня 1991 р., відразу після становлення України в якості суверенної та незалежної держави, що свідчить про особливу важливість визначення загальних засад та принципів регулювання сфери оборони для існування незалежної держави.

16 травня 2008 р. було прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який встановлював повноваження вищого органу виконавчої влади, у тому числі, і в сфері оборони [2]. Зазначений Закон втратив чинність у зв'язку із прийняттям 7 жовтня 2010 р. нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (наразі чинного). Треба зауважити, що повноваження уряду в сфері оборони зазнали жодних змін в результаті зміни законодавства.

Згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» у сфері національної безпеки та обороноздатності зазначений орган виконує наступні повноваження: здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань; здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори; вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інші утворення відповідно до закону військових формувань; забезпечує соціальні і правові

гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану; вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом; визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу [3].

Простий аналіз вищезазначених положень дає змогу дійти висновку, що законодавець розуміє поняття «повноваження» та «функції» як тотожні категорії (в межах даного Закону). Думається, що така позиція не є правильною, оскільки за своєю суттю «функції» та «повноваження» є відмінними категоріями.

У філософських дослідженнях вироблене розуміння функцій як певних відносин, які роблять функціонування доцільним, цілеспрямованим, утворюючим залежність однієї складової частини або сукупності однопорядкових якостей від іншої, частини від цілого. М.І. Сетров вважає, що функція в її системному розумінні являє собою таке відношення частини до цілого, за якого саме існування або будь-який вид прояву частини забезпечує існування або будь-яку форму прояву цілого. На думку В.П. Турагинова, під функціями предмету, речі або явища слід розуміти форми їх впливу на інші предмети, речі, явища. Функція в теорії держави і права означає напрямок, предмет і зміст діяльності державно-правового інституту [7, с. 93].

Владні повноваження вважаються однією з особливих ознак державного органу, завдяки якій діяльність держави набуває організуючого характеру. Вони виражаються у виданні правових актів, обов'язкових для виконання, забезпеченні їхнього виконання різними заходами примусу. Владне повноваження можна розглядати як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернену до громадян та юридичних осіб [6, с. 102].

У свою чергу, чітке визначення, розмежування та встановлення окремо функцій та повноважень Кабінету Міністрів України у сфері оборони дозволить більш ефективно здійснювати управління у зазначеній сфері, деталізація повноважень дозволить уникнути суперечностей щодо легітимності під час прийняття рішень, чітке окреслення функцій сприятиме більшій спрямованості у діяльності уряду.

У порівнянні із профільним Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про оборону» більш детально регламентує повноваження уряду у зазначеній сфері [4]. Так, цей Закон встановлює контрольні повноваження вищого органу виконавчої влади, надає право вирішувати питання про надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна в тому числі земельних (водних) ділянок, інших природних, енергетичних ресурсів, фондів, майна і послуг тощо як на платній, так і безплатній основі, встановлює право Кабінету Міністрів України регулювати господарську діяльність у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також встановлює право Кабінету Міністрів України на вирішення порядку реалізації та утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них.

Висновки. Якщо проаналізувати ці та інші згадані вище повноваження та функції Кабінету Міністрів України, то вочевидь зрозуміло, що в процесі здійснення державного управління в сфері оборони уряд грає найбільш значущу роль, що водночас може виступати негативним фактором для ефективного управління, адже під час наділення будь-якого органу державної влади таким обсягом повноважень в певній сфері завжди виникає загроза зосередження та використання влади в інтересах певних осіб або груп осіб. Віднесення до компетенції Кабінету Міністрів України, зокрема, регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України тощо, на нашу думку, потребує перегляду із обґрунтуванням наділення органа виконавчої влади таких повноважень.

Під час подальшої законопроектної роботи у цій сфері необхідно враховувати, що в сучасних умовах надзвичайно важливою є роль інших органів державної влади, зокрема Верховної Ради України та Президента України як елементів підтримання балансу та дотримання інтересів держави та суспільства, яка має дістати відповідного законодавчого забезпечення.

Література:

1. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 33.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 травня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року // Відомості Верховної Ради України – 2010. – № 9. – Ст. 58.
4. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 9. – Ст. 106.
5. Зьолка В.Л. Повноваження Кабінету Міністрів України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / В.Л. Зьолка ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2004. – 217 с.
6. Ткач Г. Поняття владного повноваження // Г.Ткач / Вісник Львівського університету. – 2009. – Вип. 49. – с. 101–105.
7. Чернецька О.В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенцій представницьких органів місцевого самоврядування // О.В. Чернецька / Часопис Київського університету права – 2011/2 – с. 93–96.

Бондаренко Е. В. Полномочия Кабинета Министров Украины в отрасли обороны

Аннотация. Статья посвящена анализу и характеристике полномочий Кабинета Министров Украины в отрасли обеспечения обороны Украины и, на основании проведенного анализа, выделению предложенной относительно изменений в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: государственное управление, отрасль обороны, Кабинет Министров Украины, властные полномочия, функции.

Bondarenko K. Competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the defense field

Summary. The article is devoted to the analyses and characteristic of the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of defense ensuring in Ukraine and, on this basis, to the determination of suggestions concerning amendments to the current legislation of Ukraine.

Key words: state administration, field of defense, Cabinet of Ministers of Ukraine, authoritative competence, functions.