

for missed deadline to appeal, form, content and requirements for the resolution of complaints case, the order of the resolution of the complaint and a decision on it.

**Key words:** administrative responsibility, the case of administrative violation, non-judicial review cases.

Отримано 11.09.2013

УДК 355.1

**С. Ю. ПОЛЯКОВ**

*Станіслав Юрійович Поляков, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

## **ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ ТА МІСЦЕ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У СТРУКТУРІ СЕКТОРА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ**

В умовах розбудови правової держави організація та діяльність Збройних Сил України повинна бути спрямована на використання її найважливіших функцій, таких як оборона, захист суверенітету та територіальної цілісності. Це пов'язано з тим, що Збройні Сили України є невід'ємною складовою Української держави, а також важливим атрибутом державності.

Безперечно, Збройні Сили України є специфічним утворенням. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» під останніми розуміється військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Ю. П. Битяк під Збройними Силами України розуміє військову державну структуру, що призначена для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від військового нападу або загрози військового нападу із зовні<sup>1</sup>.

Під Збройними Силами СРСР автори радянського військового енциклопедичного словника розуміли воєнну організацію Радянської держави, призначену для захисту соціалістичних завоювань радянського народу, свободи та незалежності СРСР<sup>2</sup>.

Водночас з огляду на те, що Збройні Сили України не є однорідними та мають у своєму складі структурні підрозділи, які можуть бути віднесені як до органів державної влади, так і до допоміжного апарату (різноманітні підприємства установи), не можна говорити про те, що Збройні Сили України належать суто до державного апарату. На підтвердження цього слід зазначити, що у Збройних Силах функціонують одночасно, наприклад, Військова служба правопорядку Збройних Сил України як правоохоронний орган, різноманітні підприємства, що виробляють озброєння, продукцію для Збройних Сил, багато вищих військових навчальних закладів, на які покладається підготовка відповідних фахівців для потреб Збройних Сил України.

Тобто йдеться про те, що Збройні Сили України займають специфічне місце, вбираючи в себе ознаки як частини державного апарату, так і допоміжного апарату. У зв'язку з цим слід підкреслити, що Збройні Сили України є підкреслити неодмінним та важливим елементом механізму держави, що вбирає у себе як ознаки апарату держави, так і ознаки допоміжного апарату. Тому їх варто розцінювати як окрему складну систему, яку слід особливо виокремлювати, враховуючи їх специфіку та завдання. Тому, виходячи з вищевказаного, уявляється актуальним та своєчасним розгляд Збройних Сил України у структурі Сектора безпеки та оборони.

Те, що Збройні Сили України є складовою частиною механізму, не викликає сумнівів. Б. О. Демидов, О. Ф. Величко та І. В. Волощук, ототожнюючи механізм держави й державний апарат та зводячи ці два терміни до одного – механізму держави, вважають її важливим елементом збройні сили. Збройні сили більшості країн світу деполітизовані та департизовані. Їх головна мета – захищати суверенітет та територіальну цілісність держави незалежно від інтересів різноманітних партій та політичних течій. Структура і функції збройних сил визначаються конституцією держави та специфічними законодавчими актами (законом про оборону, законом про збройні сили, законом про військову службу та ін.)<sup>3</sup>.

Відносно недавно в українській державотворчій практиці з'явилося нове комплексне утворення, що повинно було охопити всі органи державної влади, Збройні Сили України, інші військові формування – сектор безпеки і оборони. Відповідно до Резолюції ПАЄ 1713 від 2007 р. сектор безпеки може складатися з вищих органів управління, збройних сил, поліції у формі або в цивільному, жандармерії, служб розвідки, прикордонних служб, служб внутрішньої безпеки, а також міліції та військових формувань, що працюють на країну або пов'язані з нею.

Слід звернути увагу, що термін «сектор безпеки і оборони України» не є усталеним і не має чітких традіцій його вживання. Разом із тим слід ураховувати, що він поступово входить у державотворчу практику

України та на сьогоднішній момент є утворенням, яке покликано повною мірою замінити собою термін «Воєнна організація». На наш погляд, заміна вказаних термінів зумовлена прагненням держави дещо демілітаризувати цю сферу своєї діяльності.

Слід зазначити, що слово «сектор» раніше використовувалось лише в одному зазначенні. Навіть Велика енциклопедія за редакцією С. М. Южакова, що була рекомендована Головним Управлінням Військово-навчальних закладів до фундаментальних бібліотек кадетських корпусів та військових училищ, під словом сектор (виріз) розуміла частину площі криволінійної фігури, що обмежена двома прямими лініями, проведеними з однієї точки всередині фігури та іншої кривої лінії між цими прямими<sup>4</sup>.

У свою чергу, радянський Військовий енциклопедичний словник слово «сектор» пов'язує лише з такими явищами: сектор атак, сектор вірогідних курсів, сектор спостереження<sup>5</sup>. Разом із тим сучасний Військовий енциклопедичний словник (2007 р.) слово сектор також використовує лише стосовно сектору атак, сектору спостереження, сектору обстрілу<sup>6</sup>.

Водночас, Тлумачний словник української мови під словом «сектор» розуміє: 1. Частина круга, обмежена другою і двома радіусами. 2. Частина народного господарства з визначеними економічними і соціальними рисами. 3. Відділ в установі або організації<sup>7</sup>. Тобто, в сучасних умовах слово «сектор» починає застосовуватися не лише як явище точних або військових наук, а й стосовно різних частин народного господарства, частин державного механізму тощо.

Крім того Конституція України не містить цього терміна. Проте вважаємо, що це не є заборонаю його запровадження на законодавчому рівні. Справа в тому, що і терміна «воєнна організація» Основний Закон України також не містить. Але ним послуговувалась ціла низка положень законів України.

Отже, незважаючи на те, що в жодному приписі Конституції України не зустрічається термін «воєнна організація держави», останній увійшов у державотворчу практику України і використовується у вищевказаних законах, а також інших нормативно-правових актах. У зв'язку з тим, щоб повноцінно використовувати відносно новий термін «сектор безпеки і оборони України», необхідно його обов'язково запровадити на законодавчому рівні. З цією метою можна або внести відповідні зміни у названі вище закони, або, ще краще, ухвалити окремий кодифікований Закон України «Про Сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним». Це створить належне законодавче підґрунтя для реформування цієї важливої сфери державного життя, а також буде відповідати ч. 1 пунктам 12, 17 і 19 ст. 92 і не суперечити ст. 17 Основного Закону України.

Цей Закон повинен, на наш погляд: а) давати визначення сектору безпеки та оборони України, наводити перелік органів та посадових осіб, що входять до його структури, а також пов'язані з його діяльністю; б) визначити основи державної політики спрямовані на гарантування безпеки держави, суспільства та окремого індивіда від зовнішніх та внутрішніх загроз всіма структурними підрозділами Сектора безпеки та оборони України; в) встановлювати засади оборони, а також повноваження органів державної влади, основні завдання та функції Збройних Сил та інших військових формувань, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, а також обов'язки та права громадян у сфері оборони; г) передбачати вичерпний перелік обмеження прав і свобод людини та громадянина на підставі Конституції України у зв'язку з функціонування структурних підрозділів Сектора безпеки і оборони України; д) визначити правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над структурними елементами Сектора безпеки та оборони України.

Крім цього, у його прикінцевих положеннях повинні бути передбачені нормативні приписи, які вказують на необхідність приведення законодавства України у відповідність з цим новим Законом. Що стосується Закону України «Про Збройні сили України», то вважаємо, що він не повинен бути поглиненим Законом України «Про Сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним» і залишитися окремим законом. Це пов'язано з тим, що Збройні Сили України займають у житті держави та суспільства важливе значення, що знайшло своє відображення, у тому числі й у Конституції України (ст. 17 та деякі інші). Проте необхідно ст. 1 Закону про Збройні Сили доповнити новою частиною, в якій визначити статус Збройних Сил України у структурі Сектора безпеки і оборони України. Вважаємо, що такі зміни повинні бути внесені й до інших законів України. Наприклад, до законів України «Про Державну прикордонну службу», «Про Службу безпеки України» та деяких інших. Більш того, на підставі створеного законодавчого підґрунтя для організації та функціонування Сектора безпеки і оборони та його різноманітних підрозділів необхідно буде розробити й ухвалити оновлену Воєнну доктрину України.

Вважаємо за необхідне ще раз підкреслити, що Сектор безпеки і оборони ми розглядаємо як структурне утворення, що буде охоплювати собою всі ланки, діяльність яких повинна бути спрямована на забезпечення безпеки та оборони. До Сектора невід'ємним та важливим компонентом повинні входити Збройні Сили України, статус яких має бути лише уточнений у межах Сектора безпеки і оборони України. Про корінні видозміни Збройних Сил України йтися не повинно.

У зв'язку з цим ми не можемо погодитися з позицією Ф. Саганюка та В. Гуменюка. На їх думку, є очевидним, що покладені зараз на Збройні Сили України Конституцією України (ст. 17) завдання не зовсім оптимальні й посилені, тим більше, що Президентом України запропоновано законопроект про подальше суттєве їх скорочення (на 8 тис.). Вважаємо, що за цих та інших об'єктивних обставин захист національних інтересів держави від загроз воєнного характеру, відсіч збройній агресії, протидія у разі загрози збройного нападу на Україну та ліквідація збройного конфлікту законом варто покласти на Сили безпеки і оборони.

Представлений варіант вимагає певного часу для законодавчого визначення. Однак він характеризується незначними затратами і водночас суттєвою дієвістю вирішення нагальної сучасної безпекової проблеми<sup>8</sup>.

З огляду на це вважаємо, що, по-перше, змінювати повноваження, а тим більше – фактично ліквідувати Збройні Сили України та замінювати їх Силами безпеки і оборони жодного сенсу немає. Необхідно в рамках того статусу Збройних Сил України, який є на сьогоднішній момент, проводити планомірне їх реформування, тим самим підвищуючи їх боєздатність. По-друге, з твердженням, що запропонований авторами варіант характеризується незначними затратами, погодитися категорично не можна. Завдання, покладені на Збройні Сили України, чітко зафіксовані у ч. 2 ст. 17 Основного Закону України, які розміщені у першому розділі та належать до засад конституційного ладу нашої країни. Відповідно до ч. 1 ст. 156 Конституції України «Законопроект про внесення змін до розділу 1 «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України».

Отже, для того, щоб змінити Збройні Сили України на Сили безпеки і оборони, необхідно пройти всю складну процедуру внесення змін до Конституції України і провести всеукраїнський референдум, оскільки Основний Закон України є за порядком внесення до нього змін жорстким.

В. Горбулін та О. Литвиненко зазначають, що в наш час державна складова Сектора безпеки України включає ланку стратегічного управління (Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України) і виконавчу (служба внутрішньої безпеки – Службу безпеки України; розвідувальний орган – Службу зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Управління розвідки Адміністрації Державної прикордонної служби України; поліцію – міліцейські підрозділи Міністерства внутрішніх справ України; жандармерію – внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України та Управління державної охорони України, прикордонний контроль – Державну прикордонну службу України; сили оборони України – Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту міністерства транспорту та зв'язку України, воєнізовані підрозділи Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Також, певним чином, до сектора безпеки належить Державний департамент з питань виконання покарань<sup>9</sup>.

Сучасний розвиток Української держави, що характеризується значними змінами, у тому числі й у її зовнішньому середовищі, наполегливо вимагає постійного коригування «безпекових параметрів» і передусім на нормативно-правовому рівні. Це стосується послідовного оновлення як Воєнна доктрина України № 389/2012 від 8 червня 2012 р. було затверджено проект нової редакції Стратегії національної безпеки України<sup>10</sup>, що має назву, яка точно відображає сучасні реалії життя, «Україна, у світі, що змінюється». Цей документ дає характеристику та сучасну оцінку рівню і впливові загроз життєво важливим інтересам України, визначає стратегічні пріоритети політики національної безпеки та вказує на напрями удосконалення механізмів їх реалізації.

Що стосується Сектора безпеки та оборони України, то цей термін у Стратегії згадуються. Так, зокрема, у п. 2.4 вказується, що сектор безпеки та оборони – це система органів, які відповідають за забезпечення безпеки та оборони держави. Це визначення, на жаль, абсолютно не розкриває сутності цього державного утворення, а також має низку методологічних помилок. По-перше, вказівка на те, що сектор – це система органів є некоректною, адже до структури Сектора безпеки та оборони в обов'язковому порядку входять Збройні Сили України та інші військові формування, які не є органами державної влади. По-друге, ці органи за визначенням відповідають за безпеку лише держави, у той час як найголовнішим завданням Сектора має бути забезпечення безпеки людини, суспільства та держави. Крім того, визначення не розкриває й інші конститутивних ознак Сектора безпеки та оборони України, хоча його наявність у нормативному документі свідчить про поступове входження цього терміна у державотворчу практику України.

Як видно з наведеного переліку, питання реформування Збройних Сил України знаходяться не на останньому місці. Це зайвий раз підкреслює важливість їх належного функціонування з метою забезпечення існування України як суверенної та незалежної держави.

Підбиваючи підсумки слід зазначити, що Збройні Сили України, на наш погляд, повинні залишатися в цілому у такому ж форматі, в якому вони існують на сьогоднішній день. У той же час, у зв'язку з формуванням Сектора безпеки і оборони, необхідно лише уточнити їх статус у його структурі, а також обов'язково передбачити, що вони хоч і не є єдиною складовою Сектора, проте займають у його структурі першочергове місце.

<sup>1</sup> Битяк Ю. П., Богущий В. В., Паращук В. Н. Адміністративне право України. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] под ред. проф. Ю. П. Битяка – Х.: Право, 2003 – С. 576.

<sup>2</sup> Военный энциклопедический словарь / Пред. гл. ред. комиссии Огарков Н. В. – М.: Воениздат, 1984. – С. 863.

<sup>3</sup> Демидов Б. О. Системно-концептуальні основи діяльності у військово-технічній сфері. Книга 1. Концептуальні основи та елементи національної безпеки – К., 2004. – С. 736.

<sup>4</sup> Большая энциклопедия / под ред. Южакова С. Н. – СПб.: Книгоиздательское Т-во «Просвещение», 1904. – 798 с.

<sup>5</sup> Военный энциклопедический словарь / Пред. гл. ред. комиссии Огарков Н. В. – М.: Воениздат, 1984. – С. 863.

<sup>6</sup> Военный энциклопедический словарь. – М.: Эксмо, 2007. – С. 1024.

<sup>7</sup> Калашніков В. С. Словник української мови: Понад 12500 статей (близько 40000 слів). 2-ге вид. випр. і доп. – Х.: Прапор, 2006. – С. 992.

<sup>8</sup> Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.vu.mil.gov.ua/index.php?part=article&id=1189>

<sup>9</sup> Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://agentura.com.ua/ukr/sector\\_secur.html](http://agentura.com.ua/ukr/sector_secur.html)

<sup>10</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012.

#### Резюме

**Поляков С. Ю. Особливості статусу та місце Збройних Сил України у структурі сектора оборони держави.**

У статті визначено місце Збройних Сил України у структурі сектора безпеки та оборони. Обґрунтовано необхідність ухвалення Закону України «Про Сектор безпеки і оборони України та демократичний цивільний контроль над ним». Проаналізовано і співвіднесено поняття «воєнна організація держави» та «сектор безпеки та оборони».

**Ключові слова:** Збройні Сили України, Сектор безпеки та оборони, воєнна організація держави, воєнна доктрина, пропозиції до законодавства України.

#### Резюме

**Поляков С. Ю. Особенности статуса и место Вооруженных Сил Украины в структуре сектора обороны государства.**

В статье определено место Вооруженных Сил Украины в структуре Сектора безопасности и обороны. Обоснована необходимость принятия Закона Украины «О Секторе безопасности и обороны Украины и демократический гражданский контроль над ним». Проанализированы понятия «военная организация государства» и «сектор безопасности и обороны».

**Ключевые слова:** Вооруженные Силы Украины, сектор безопасности и обороны, военная организация государства, военная доктрина, предложения к законодательству Украины.

#### Summary

**Poluyakov S. Peculiarities of the status and the place of the Armed Forces of Ukraine in the structure of the defence sector of the state.**

This article defines the place of armed forces of Ukraine within the security and defence sector. The necessity of adoption of the law of Ukraine on “The security and defense of Ukraine and democratic civil control over it”. Analysis of “military organization of the State” and “the security and Defence Sector”.

**Key words:** Armed Forces of Ukraine, the security and defence sector, the military organizations of the State, military doctrine, offers to the legislation of Ukraine

Отримано 16.09.2013

УДК 342.92:340.132

### С. І. САЄНКО

*Сергій Іванович Саєнко, кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника кафедри Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*

## ПРИНЦИПИ ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Досить часто запорукою чіткої та правильної реалізації норм адміністративного права, а також прийняття законних і обґрунтованих рішень суб'єктами адміністративно-правових відносин є належне тлумачення таких норм. У свою чергу, діяльність із тлумачення норм адміністративного права не можна уявити без належним чином розробленого теоретичного підґрунтя. Але, незважаючи на те, що категорія «тлумачення», як фундаментальна філософсько-юридична категорія, здавна привертає до себе увагу дослідників і має певне теоретичне висвітлення в юридичній і філософській літературі, усе ж таки крапку в дослідженні її сутності та змісту поки що ставити зарано, оскільки свої міркування з приводу неї ще не висловили вчені-адміністративісти.

Слід зазначити, що дослідження проблем адміністративно-правової нормоінтерпретації особливої гостроти й актуальності набуло саме зараз завдяки тому, що у зв'язку з реформаційними змінами в суспільстві й державі почали переглядатися фундаментальні положення української адміністративно-правової науки. Істотні зміни, що відбулися в політичному й суспільному житті, спрямовані на формування громадянського суспільства та правової держави, основоположними принципами якої є пріоритетність прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України), поділ влади (ст. 6 Конституції України), верховенство права (ст. 8 Конституції