

Конституції України заперечили монополію адміністративно-правового підходу до визначення функцій і повноважень органів виконавчої влади.

В результаті конституційно-правового закріплення статусу людини і громадянина в Україні на основі ліберальної концепції прав людини та визнання на конституційному рівні людини найвищою соціальною цінністю, в діяльності органів виконавчої влади відбувається цільова переорієнтація [5, с.56] та визнання пріоритету інтересів особи по відношенню до інтересів держави. Запровадження даного процесу спричинило конституційно-правове закріплення такої функції виконавчої влади, як функція забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що, в свою чергу, обумовило визнання її основною функцією виконавчої влади України.

З метою ефективного регулювання діяльності органів виконавчої влади та усунення можливості порушень з їх боку прав та свобод людини і громадянина виникає необхідність підвищення якості конституційно-правової регламентації статусу даних органів, в першу чергу шляхом прийняття відповідних законів України, створення яких передбачено нормами самої Конституції України. При створенні Законів України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" слід чітко формулювати і відмежовувати поняття функцій виконавчої влади як основних напрямків діяльності органів виконавчої влади від поняття повноважень органів виконавчої влади як комплексу визначених прав та обов'язків, необхідних для реалізації діяльності органами виконавчої влади. Особлива увага при створенні вищезазначених законів повинна бути приділена уточненню й конкретизації взаємовідносин державних органів виконавчої влади з особами.

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Авер'янов В.Б., Крулчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. – Харків, 1998.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М., 2000.
4. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – С.14-21.
5. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник) / За ред. В.Б.Авер'янова. – К., 1999.
6. Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф.Ноздрачева. Ю.А.Тихомирова. – М., 1996.
7. Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. – К., 2000.
8. Польянский И.А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона). – Хабаровск, 1999.

S.Chikurlyi

THE FUNCTION OF PROVIDING HUMAN RIGHTS AND LIBERTIES IS THE BASIC FUNCTION OF THE EXECUTIVE POWER OF UKRAINE

The report is dedicated to the constitutional status of such basic function of the executive power of Ukraine as the function of providing human rights and liberties. The notion of the functions of the executive power, their classification and the peculiarities of the function of providing the human rights and liberties are considered.

26

України, затверджених у "Концепції оборони і розбудови Збройних Сил України" [4], а саме: мати три види військ – Сухопутні війська (війська наземної оборони), Військово-повітряні Сили (війська оборони повітряного простору) та Військово-морські Сили. Будівництво Збройних Сил України (надалі – ЗСУ) проводилося з урахуванням розумної достатності як за структурою та чисельністю, так і за озброєнням. Україні потрібна армія, яка здатна захистити недоторканість її території, але у той самий час відповідати принципам оборонної достатності, ґрунтуватися на реаліях військових та геополітичних інтересів держави.

Ці якості, що мають бути притаманними Збройними Силами України, випливають з основи воєнного будівництва держави – Воєнної доктрини України, затвердженої Верховною Радою 19 жовтня 1993 року.

У тексті Воєнної доктрини України подається тлумачення її суті. У ньому вказується, що Воєнна доктрина України є складовою частиною концепції національної безпеки і становить сукупність затверджених Верховною Радою України основоположних настанов і принципів щодо організації та забезпечення безпеки особи, народу і держави шляхом політичних, дипломатичних, економічних та воєнних заходів [5].

Проблема власної воєнної безпеки уже давно постала перед народами, вона не є новою. Тільки за останні п'ять тисяч років на нашій планеті відбулося майже 14 тис. війн, у яких загинуло більше трьох мільярдів людей. На кожне сторіччя, прожите людством, припадає тиждень мирного часу.

Оцінюючи своє геополітичне та геостратегічне положення, складну соціально-політичну обстановку та тенденції розвитку країн Центральної Європи, а також загострення протиріччя при реалізації ними своїх національних інтересів, Україна визнає для себе можливість воєнної небезпеки. Тому одним із найактуальніших завдань є створення умов для належного рівня безпеки, який виключав би або зменшував до мінімуму ймовірність збройної агресії з боку іншої держави.

Враховуючи вищезазначене, необхідно підкреслити: хоч якою хворою є наша армія – уламок ЗС колишнього СРСР, але це все ще живий організм, котрий інстинктивно бореться за своє існування, тобто вимагає фінансування, матеріального забезпечення.

Все, що виділяється державою для армії, йде не на бойову підготовку, а на втримання військ від остаточного розвалу.

Одночасно від тієї ж армії логічно вимагається бути готовою воювати у будь-який час, хоч сьогодні – інакше це просто не армія. Невідповідність між вимогами до армії і матеріальними ресурсами, що виділяються для виконання цих вимог, призводить до суперечок і протистоянь між військовими та політичними керівниками держави. У процесі військового будівництва необхідно вирішити суперечності між неухильним підви-

28

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ БУДІВНИЦТВА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

М.В.Кравчук

Розгром Червоною армією у 1919 році Української Народної Республіки поклав початок довгій дорозі нації до визволення від радянської влади. На цій дорозі був і союзний договір 1922 року, і сталінський голодомор 1932-33 років, і "великий терор" 1936-38 років, і знущання з боку різних агресорів у роки Другої світової війни, і табори для сотень тисяч українців після війни. З початком горбачовської ери ця дорога привела до 16 липня 1990 року, коли була ухвалена Декларація про державний суверенітет; до 24 серпня 1991 року, коли був прийнятий Акт проголошення незалежності; до епохальних, 1 грудня 1991 року, виборів першого Президента України і референдуму про незалежність; і, нарешті, до 5 грудня 1991 року, коли парламент одностайно вирішив скасувати договір 1922 року.

На спробу України здобути автономію і суверенітет необхідно дивитися крізь призму цієї історії, історії боротьби проти іноземного гніту.

У сучасних умовах суверенітет найчастіше розглядається як верховенство влади держави всередині країни та її незалежність від влади будь-якої іншої держави. Поєднання двох начал – верховенства і незалежності – означає як право держави на незалежність і свободу від посягань ззовні і зсередини, так і право управляти, панувати, володарювати, вільно приймати рішення, здійснювати функції верховної влади. Під внутрішніми аспектами суверенітету розуміється можливість для держави розпоряджатися своєю територією і ресурсами, а також видавати закони й примушувати підданих до їх виконання. Зовнішній аспект ототожнюється з можливістю держави проводити незалежну політику, встановлювати дипломатичні відносини з іншими державами, оголошувати їм війну або укладати мир тощо [1].

Україна була першою серед нових країн, що утворилися після розпаду СРСР, яка створила власні Збройні Сили [2]. Початок цьому поклало прийняті Верховною Радою України 6 грудня 1991 року Закони України "Про Збройні Сили України", "Про оборону України", 12 грудня "Про альтернативну (невійськову) службу". Саме ними було затверджено основні принципи будівництва українського війська [3].

Зусиллями всієї держави здійснювалися процеси реформування угруповань колишньої Радянської Армії, що дислокувалися на території України, і трансформування їх у Збройні Сили – гаранта територіальної цілісності та державної незалежності України. Створюючи власне військо, держава дотримувалася головних принципів створення Збройних Сил

© М.В. Кравчук

27

шенням безздатності армії та реальним наповненням усіх основних сфер життєдіяльності особового складу соціальними стимулами розвитку.

На сьогоднішній час старі, віджили форми тотального і безпрецедентного підпорядкування соціальних чинників лише інтересам бойової підготовки, боєготовності, розвитку безздатності військ за рахунок людей, особового складу шляхом звуження потреб до мінімально приступимих і нижче, їх штучного обмеження і скорочення остаточно вичерпані [6]. У центрі військового будівництва та реформування Збройних Сил повинна бути людина в однострій, а звідси – необхідна постійна всебічна орієнтація на особу військовика, якісне задоволення його життєвих потреб та інтересів як вирішальний засіб забезпечення високої бойової готовності і дисципліни. В умовах ринкової економіки основою поліпшення стану ЗСУ мають стати економічні стимули діяльності військових організмів.

Який зв'язок між ґрунтовною правовою базою і суттєвими недоліками в реальному стані військ? На нашу думку, причиною таких розбіжностей є невідповідність нормативних положень реальним обставинам, тобто у реальному житті має місце взаємозалежність стану армії від політики, економіки і права, а в даній ситуації не були враховані всі особливості розвитку державного господарства.

Звернемося до теоретичних основ поставленої проблеми. Нормативно-правова база створюється державою з метою специфічного впливу на суспільні відносини. Зокрема, на суспільні відносини, які виникають у процесі військового будівництва. Цей вплив позначається у правознавстві поняттям "правове регулювання", а сама процедура правового регулювання – "механізм правового регулювання". Правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування, закріплення, охорони і розвитку. Механізм правового регулювання – це система всіх державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких держава здійснює вплив на суспільні відносини. Механізм правового регулювання складається з багатьох елементів, які є обов'язковими на основних стадіях [7] регулювання: норми права (моделюють, регламентують суспільні відносини у сфері військового будівництва); нормативно-правові акти ("організують" зміст правових норм, виражають їх зовні, забезпечують набуття ними чинності); юридичні факти (породжують, змінюють або припиняють суб'єктивні юридичні права і обов'язки суб'єктів військових відносин); правовідносини (конкретизують взаємні юридичні права і обов'язки суб'єктів військових відносин); акти тлумачення (з'ясування) змісту правових норм; акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Обов'язковими протягом усього регулювання є: правосвідомість (ідеологічно, духовно забезпечує процес правового регулювання); законність (забезпечує реальність здійснення процесу регулювання).

29

Допоміжні елементи становлять: інтерпретаційно-правові акти (забезпечують однакове розуміння змісту правових норм); акти застосування правових норм (забезпечують владу організацію правовідносин між правореалізаторами). Характеристика механізму правового регулювання дозволяє з'ясувати, якою мірою юридично забезпечено здійснення, ефективність: адже без повноцінного механізму реалізації закон стає неможливим, перетворюється на обіцянку, декларацію, гасло. Маючи уявлення про належний "набір" елементів такого механізму, можна встановити, яка його "ланка" відсутня або не спрацьовує через ті чи інші причини, отже, потребує певного вдосконалення. Зазначені засоби правового регулювання, система яких утворює його механізм, є, так би мовити, юридичними інструментами, що їх використовує держава (через свої органи), а також інші учасники суспільного життя, для досягнення своїх цілей.

Необхідно підкреслити, що характер і "якість" регулятивного впливу права на суспільні відносини, в тому числі і у військовій сфері, відображаються насамперед такими поняттями, як: цінність правового регулювання; економічність правового регулювання та ефективність правового регулювання.

Розглянемо більш детально ефективність правового регулювання [8]. Загальна ефективність правового регулювання забезпечується: ефективністю самого закону (юридичної норми); ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування закону (юридичної норми); ефективністю самої діяльності із застосування і реалізації закону (юридичної норми).

Кожна з цих "ефективностей" має свої передумови (загальносоціальні та юридичні) і характеризується своєрідними показниками.

Так, до загальносоціальних передумов ефективності юридичних норм, які регулюють будівництво війська, (правотворчості) слід віднести:

- відповідність норм об'єктивним законам (закономірностям), організації і розвитку війська та військової справи, існування й розвитку людини та суспільства;
- відповідність норм конкретно-історичним умовам їхнього функціонування, реальним можливостям їх здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим та ін.), оперативне реагування правотворчості на зміну умов і можливостей у війську;
- відповідність юридичних норм реальним потребам та інтересам суб'єктів військових відносин, які вони мають регулювати, урахування в них потреб, запитів, інтересів;
- відповідність юридичних норм стану правосвідомості [9] і моралі, рівню загальної культури, громадській думці суб'єктів військових відносин;
- відповідність юридичних норм висновкам військових та прикладних наук, які ґрунтовно вивчають військові об'єкти, що перебувають у сфері правового регулювання;

30

писали відповідні договори. Однак їхнє застосування в конкретних умовах організації та проведення військових дій викликає великі труднощі, що обумовлено рядом причин [13].

По-перше, право збройних конфліктів велике за обсягом, різноманітне і не кодифіковане. Діючі договори є результатом політичних компромісів держав, які виражають потреби, уявлення, концепції, військово-термінологію свого часу і різних правових систем. У силу цих причин виникають певні складнощі в їхньому вивченні і застосуванні військовим командуванням у конкретних умовах підготовки і проведення військових операцій.

По-друге, норми МГП регулюють дуже обмежене коло відносин, пов'язаних з підготовкою і проведенням бойових дій. Вони закріплюють лише їхні основні принципи, впливають на окремі сторони, такі, як: застосування того чи іншого виду зброї, захисту поранених і хворих військовослужбовців противника, військовополонених, цивільного населення, загальні обов'язки командування і держав щодо вивчення права війни. За межами права залишилось багато важливих питань організації і проведення бойових операцій.

По-третє, ідеї і норми МГП не стали потребою військового мистецтва і військової науки України. Ці норми не знайшли свого закріплення в основних правових актах військовиків – Статутах Збройних Сил України (на відміну від армії Російської Федерації) [14]. На нашу думку, всі документи Міністерства оборони України, які регламентують порядок застосування Збройних Сил (бойові статuti, настанови та ін.), розроблені без урахування вимог МГП, що, безперечно, є недоліком правового забезпечення ЗСУ. Правда, у "Короткому довіднику офіцера", виданому на замовлення Генерального штабу ЗСУ, розміщений розділ, де висвітлюються основні положення МГП [15]. Безумовно, ці питання потребують деталізації в національному законодавстві, оскільки командування не під силу самому розібратися в усіх правових тонкощах міжнародних актів. Отже, потрібен новий вид забезпечення бойових дій – правовий.

Досвід зарубіжних країн переконливо свідчить, що проникнення права у військово мистецтво – це об'єктивна закономірність правової держави. В основі будівництва Збройних Сил України лежать й інші вагомі і триваліші за часом дії фактори, без вирішення яких неможливо створити національну армію.

Отже, будівництво Збройних Сил України сьогодні є основою, центральною ланкою державотворення незалежної України, а правові засади – засіб його успішного виконання.

1. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. – К.: Генеза, 1997. – С. 343.
2. Перші основні закони військової сфери в Російській Федерації ("Про оборону", "Про зброю", "Про безпеку", "Про державний кордон Російської Федерації"), в Республіці

32

– відповідність юридичних норм загальним закономірностям самоорганізації системних явищ (вивчає наука синергетика) [10] і цілеспрямованої організації таких явищ (вивчає – кібернетика) [11].

До юридичних (спеціально-соціологічних) передумов ефективності юридичних норм належать:

- відповідність норм, що регулюють військові відносини, об'єктивним державно-правовим (юридичним) закономірностям регулювання (наприклад, законам системності, яка несумісна з неузгодженістю, суперечливістю або обов'язковим зв'язком між структурними елементами кожної норми та ін.);
- наявність у суспільстві режиму законності, неухильне здійснення принципу юридичної відповідальності (особливо принципу невідворотності);
- панування у суспільній свідомості, у громадській думці шанобливого, поважного ставлення до військового обов'язку, до права, його високий престиж у державних службовців і більшості населення.

Всесторонньо проаналізувавши стан справ у ЗСУ, неважко зробити висновок, що, незважаючи на розроблену правову базу військового будівництва, держава в особі її органів не забезпечила ефективність правового регулювання. А відсутність чи недостатність фінансування військових формувань діє на них згубно.

На жаль, можна сказати, що на сучасному етапі держава значною мірою відсторонюється від глобальних армійських проблем, бо не має об'єктивних можливостей – політичних та економічних – розв'язати їх. У своєму інтерв'ю газеті "Урядовий кур'єр" 16 серпня 1997 р. колишній міністр оборони О. Кузьмук повідомив: "...Ми, звичайно, розуміємо, що викликано це скрутною економічною ситуацією в державі. Тому не сидимо, склавши руки, а самі намагаємося діяти". Водночас у владі з'явилась концепція побудови нової армії, яка може бути створена лише самостійно, а не реформована із старої, та коштів на це в державі немає.

Відповідно до статті 9 чинної Конституції, Україна проголосила, що ратифіковані міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, є частиною національного законодавства держави. Більше століття існують міжнародні договореності, які встановлюють основи проведення бойових дій, а також відповідний розділ міжнародного права – міжнародне гуманітарне право (далі – МГП), що іноді називають правом збройних конфліктів [12]. МГП установлює: обмеження у застосуванні воюючими сторонами методів і засобів збройної боротьби, правовий стан жертв війни (поранених, хворих, осіб, що зазнали корабельної аварії, військовополонених, цивільного населення), комбатантів (осіб, що входять до складу збройних сил і беруть участь у бойових діях), а також відповідальність держав і фізичних осіб за порушення цих норм. Норми міжнародного гуманітарного права є обов'язкові для всіх держав, які під-

31

Казахстан ("Про прикордонні війська Республіки Казахстан", "Про загальний військовий обов'язок і військову службу", "Про оборону і Збройні Сили Республіки Казахстан", "Про статус і соціальний захист військовослужбовців і членів їх сімей") були прийняті протягом 1993 року // Сравнительный обзор законодательства государств – участников СНГ. Информационный сборник. Часть 1. – М., 1995. – 206 с.

3. Міністр оборони України генерал армії В. Радєцький. Збройні Сили України – боездатний, керований організм // Військо України. – № 12, грудень 1993. – С. 13.
4. Схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 р.
5. Воєнна доктрина України. Військове законодавство України та право. Короткий довідник офіцера. – К.: Варта, 1994. – С. 17.
6. Кротюк В. Який він – сучасний вектор розвитку Збройних Сил України // Вітч. – 1998. – № 5. – С. 22-23.

7. Стадія правового регулювання – моделювання суспільних відносин шляхом програмування юридичних прав та обов'язків їх учасників; виникнення суб'єктивних юридичних прав та обов'язків (правовідносин) у суб'єктів права; реалізація суб'єктивних юридичних прав та обов'язків; (допоміжні) – офіційне тлумачення правової норми; застосування правової норми.
8. Ефективність правового регулювання – це співвідношення реальних результатів правового регулювання із передбаченими і бажаними законодавцем результатами здійснення закону // Рабинович П. Основи загальної теорії права та держави. ... – С. 150-151.
9. Правосвідомість особистості – це така форма відображення правових явищ, яка включає в себе психічні, інтелектуальні, емоційні і вольові процеси і стани: знання діючого права і законодавства, правові вміння і навички, правове мислення, правові емоції і почуття, правові орієнтації, позиції, мотиви, правові переконання і установи, які синтезуються в прийнятих рішеннях і які направлені на пізнання, спілкування і взаємодію в процесі правової діяльності і поведінки в сфері правовідносин // Котюк В. Теорія права. ... – К.: Вентури, 1996. – С. 85.

10. Синергетика (від грец. Synergos – спільнодіючий) – науковий напрям, що займається вивченням нелінійних процесів у складних (у багатьох випадках самоорганізованих) системах суспільства. У ній шляхом різноманітних досліджень виявляють закономірності функціонування самоорганізуючих систем. Синергетика знаходить найрізноманітніші застосування для побудови моделей багатьох соціальних, економічних та політичних систем // Політологічний енциклопедичний словник. ... – С. 322.
11. Кібернетика (від грец. Kybernetike – мистецтво управління) – один із методів прогнозування і моделювання досліджених явищ // Політологічний енциклопедичний словник. ... – С. 156.
12. Міжнародне гуманітарне право (МГП), або закони та звичаї війни, право збройних конфліктів – це система правових принципів і норм, що містить міжнародні договори (угоди, конвенції, протоколи) і регулюють відносини між державами в період збройного конфлікту.
13. Гурвич А.А., Соколов Ю.Ю. Право и военное искусство: необходимость и пределы правового регулирования боевых действий // Военная мысль. – № 6, ноябрь-декабрь 1997. – С. 65.
14. Гурвич А.А., Соколов Ю.Ю. Право и военное искусство: необходимость и пределы правового регулирования боевых действий // Военная мысль. – № 6, ноябрь-декабрь 1997. – С. 68.
15. Військове законодавство України та право. Короткий довідник офіцера. – К.: Варта, 1994. – С. 237-244.

M. Kravchuk

THE LEGAL PROBLEMS OF BUILDING THE ARMED FORCES OF UKRAINE
In article legal problems of building the Armed Forces of Ukraine are lighted up.

33