

### КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

Прогресивний розвиток України — суверенної держави залежить від цілеспрямованої державної політики щодо забезпечення її національної безпеки. Україна — суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1].

Нейтралізація існуючих і постійних загроз національним інтересам України вимагає виконання комплексу заходів щодо зміцнення обороноздатності і безпеки держави до того часу, поки не відбудуться незворотні позитивні зміни, які унеможливають розв'язання воєнних локальних конфліктів і війн. Одночасно ми не маємо права ігнорувати забезпечення воєнної складової національної безпеки. Прагнення України до оптимізації чисельності Збройних Сил, без втрати боєздатності вимагають високого рівня керування Військовою організацією держави.

Правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція України, Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про Збройні Сили України», «Про оборону України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», Військова доктрина України. Також, цими нормативно-правовими актами визначені органи вищого військового управління держави. У Конституції України докладно регламентується процес формування органів держави [2, 70].

Прийнятий Верховною Радою України Закон «Про основи національної безпеки України» вперше на законодавчому рівні основним напрямом державної політики з питань національної безпеки визначив набуття членства в альянсі [3].

Будівництво та реформування Військової організації держави, її складової частини — Збройних Сил, а також відповідність цієї організації завданням оборони країни — це корінні питання, які обумовлюють могутність і, в кінцевому підсумку, обороноздатність держави.

Одним із заходів забезпечення готовності держави до оборони є побудова стійкої системи державного та військового управління.

Наукова зацікавленість до основ національної безпеки і в тому числі її складової — принципів засад організації та функціонування центральних органів влади зростає у зв'язку з необхідністю створення ефективної системи управління Військовою організацією держави.

Розбудова органів керівництва обороною держави без достатнього наукового обґрунтування їх діяльності за умов загрози або розв'язання агресії не буде сприяти ефективному вирішенню завдань, покладених на центральні органи вищого військового управління держави.

Вітчизняні розробки в галузі теоретичного обґрунтування сутності конституційно-правових основ центральних органів управління Військової органі-

зації держави перебувають в стадії розвитку. Серед українських учених, які торкались порушених питань, слід відзначити Г. В. Атаманчука, В. Ф. Погорілка, М. П. Орзіха, Ю. М. Тодику, В. Б. Толубка, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та ін.

Метою статті є аналіз законодавчих актів України з питань діяльності вищих органів керівництва обороною держави та розгляд конституційних засад системи центральних органів управління щодо вдосконалення структури органів вищого керівництва Збройними Силами України.

Розгляд досліджень і публікацій, які продовжують висвітлювати проблему, дає підстави стверджувати, що питання вдосконалення системи органів управління Збройними Силами в сучасних умовах, для багатьох країн світу в тому числі, є не тільки актуальним, але і одним з вирішальних в забезпеченні національної безпеки держави.

Питання теорії та практичної підготовки вищих органів воєнно-стратегічного керівництва та управління обороною держави, як постійно діючих, так і надзвичайних, потребують нових досліджень з урахуванням існуючих військово-політичних реалій.

Водночас на сьогодні в Україні майже відсутні нормативно-правові основи діяльності, в першу чергу, надзвичайних органів воєнно-стратегічного керівництва та управління Військовою організацією України в умовах воєнного стану.

Найголовнішим суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава.

Відповідно до Конституції України Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку. Керівництво у її сфері та сфері оборони також здійснює Президент України. Слід відзначити, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, згідно з Конституцією України, є також Президент України, який здійснює загальне керівництво Збройними Силами України.

Президент України як Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво воєнною політикою, як однією із складових державної політики з питань національної безпеки і оборони [4].

Рада національної безпеки і оборони України — вищий державний орган колегіального керівництва питаннями оборони та безпеки, готує пропозиції щодо реалізації воєнної політики, розробки, уточнення, доповнення до Стратегії національної безпеки та Військової доктрини України [5].

Формування і проведення воєнної політики держави, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва, запровадження воєнного стану в Україні, оголошення стану війни здійснюється виключно Верховною Радою України. Верховна Рада України визначає засади воєнної політики як складової внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення воєнної політики, керує діяльністю усіх підпорядкованих йому органів та організацій по забезпеченню оборони, оснащенню Збройних Сил України і видає відповідні нормативні акти.

Міністерство оборони України, як центральний орган виконавчої влади та суб'єкт забезпечення національної безпеки, бере участь у формуванні воєнної

політики. Він є органом державного управління Збройними Силами і несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони [6, 3].

Міністерство оборони є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони. Основними завданнями Міністерства оборони є: здійснення військово-політичного та адміністративного управління Збройними Силами; участь у формуванні завдань Збройних Сил [7].

Унаслідок аналізу можливо виокремити такі завдання Міністерства оборони України — центрального органу: визначення основних напрямків діяльності органів військового управління щодо реалізації Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 рр.; максимальне використання матеріальних і інтелектуальних резервів за рахунок творчого пошуку та ініціативи; здійснення удосконалення системи управління за рахунок усунення проміжних, паралельних та дублювальних структур; уточнення порядку підпорядкованості органів управлінь, підвищення їх ефективності на основі впровадження сучасних методів роботи, технологій; планування і організація узгодженого застосування різновидових і різновідомчих сил і засобів для розв'язання питань оборони держави.

Управління діяльністю системи забезпечення національної безпеки повинно включати: вироблення стратегії і планування конкретних заходів; організацію і безпосереднє керівництво системою та її структурними елементами; оцінку результативності дій, заходів щодо забезпечення національної безпеки.

Слід погодитися, формування раціональних структур для управління Збройними Силами та обороною України в цілому, визначення їхніх основних функцій є одним з найважливіших питань розвитку Військової організації держави та її складової — Збройних Сил України.

Система управління удосконалюється в основному за рахунок реформування органів управління усіх ланок [8, 23].

Управління обороною України — це виконавча та розпорядча діяльність державних органів щодо формування і розвитку Збройних Сил України, оперативного управління військами (силами), бойової підготовки і виховання особового складу, матеріально-технічного забезпечення.

Управління обороною є складовою частиною державного управління і здійснюється на підставі його загальних принципів. Проте специфічні завдання та призначення Збройних Сил України обумовлюють особливості військового управління. Під управлінською діяльністю слід розуміти один із видів людської свідомої діяльності, направленої на ефективне функціонування індивідуально або спільно виконуваних робіт для реалізації тих чи інших цілей, завдань і функцій.

Державною програмою на період 2006–2011 рр. передбачено побудову перспективної системи управління ЗС України, яка буде відповідати уточненим завданням та визначеному бойовому складу військ (сил), а також максимально наближена до стандартів НАТО [9, 8].

Для ефективного впровадження правових та демократичних методів управління збройними силами доцільно досягти єдності в розумінні особливостей адміністративного та оперативного управління.

Збройні Сили — це важливий інструмент проведення державної політики, який повинен відповідати сучасним геополітичним та геостратегічним реаліям.

Принципово важливе значення має військово-адміністративний поділ території держави.

Основна роль в розробці концептуальних документів повинна відводитись Міністерству оборони і Генеральному штабу.

Принципове значення має зміна напрямку (стилю) роботи Міністерства оборони, його керівного складу. Це стосується, зокрема, усунення паралелізму та дублювання, поділу і передачі завдань та повноважень органам управління нижчих ланок — видів Збройних Сил, оперативних командувань (територіальних управлінь) об'єднань та з'єднань.

Нагальна потреба продовження реформування центрального апарату МО та ГШ ЗС України, оптимізації їх структур та загальної чисельності з урахуванням загальноприйнятих у світовій практиці та НАТО норм та стандартів.

Система стратегічного керівництва та управління є найважливішим елементом державності.

Раціональність, динамічність, оперативність і ефективність в управлінні збройними силами базуються на тісній взаємодії та чіткому виконанні функцій адміністративного та оперативного управління при керівній ролі адміністративного управління [10, 14–15].

Сьогодні постає питання щодо законодавчого визначення розглянутих систем управління Збройними Силами, а також визначення порядку управління, місця та ролі інших військових формувань України при плануванні стратегічного застосування збройних сил у мирний час та на випадок виникнення воєнних конфліктів чи регіональної війни.

Основними принципами керівництва у сфері воєнної безпеки є принципи верховенства права, централізованого керівництва на основі єдиного стратегічного та оперативного планування застосування Збройних Сил України [11].

Заходи структурної перебудови Збройних Сил дали змогу підвищити ефективність управління військами (силами), створити необхідне підґрунтя для наступного етапу військової реформи та прискорення реалізації в Україні сучасної моделі Збройних Сил [12, 12].

Вдосконалення системи управління військами (силами) повинно здійснюватись, як структурно, так і за змістом діяльності, для створення її більш оперативною та ефективною. В Положенні про Міністерство оборони України і Генеральний штаб Збройних Сил України визначені основні завдання та функції Генерального штабу, його роль і повноваження як головного військового органу з планування оборони держави та оперативного керування Збройними Силами й іншими військовими формуваннями [13].

Незважаючи на широке запровадження інформаційно-програмних комп'ютерних систем, основу Генерального штабу становитиме особовий склад — ви-

сокопідготовлені професіонали, спроможні не лише керувати комп'ютеризованими системами, але й оперативно та обґрунтовано вносити корективи в процес керування військами (силами) [14, 7–12].

Планове, кероване зменшення кількості та чисельності органів управління, оптимізація організаційно-штатних структур з'єднань і частин повинно бути направлено не тільки на структурну перебудову Збройних Сил України, а і на удосконалення системи управління військами (силами), яке здійснюється в основному за рахунок усунення проміжних, паралельних та дублюючих структур, уточнення порядку підпорядкованості органів управління, підвищення їх ефективності.

Внаслідок аналізу основними тенденціями розвитку системи стратегічного керівництва збройними силами та управління військами у період другої світової війни необхідно вважати: подальшу централізацію і посилення зв'язку політичного та стратегічного керівництва; зростання безпосередньої ролі генеральних штабів у керівництві збройними силами [15, 246].

Так, зокрема історичний досвід розвитку системи військового управління дозволяє визначити, що зрощування військового управління з державним зумовило необхідність впровадження відповідних органів, які б об'єднували та координували зусилля всіх військових (а за умов необхідності і невійськових) установ на державному рівні [16, 12–16].

Помилково зводити проблему реформування центральних органів управління до питання реорганізації лише Міністерства оборони та співвідношення кількісних показників військових та цивільних посадових осіб в керівництві. Проблемою, менш політичною, для армії є реорганізація вищого керівництва військами (силами), свого часу значні хиби закладалися в концептуальні документи військової реформи.

На сьогодні система інстанцій, що становить вище військове керівництво держави, є застарілою. В цілому система центральних органів має таку структуру: Верховний Головнокомандувач — Президент України; Ставка ВГК (тільки на воєнний час) і РНБО (в мирний час); міністр оборони — якщо військово-службовець, то на воєнний час він стає Головнокомандувачем ЗС України; Генеральний штаб ЗС України, в воєнний час — робочий орган Ставки ВГК, в мирний час — знаходиться в подвійному підпорядкуванні: Верховного Головнокомандувача та міністра оборони; якщо міністр оборони — цивільна особа, то начальник Генерального штабу в воєнний час стає Головнокомандувачем ЗС України; командування видів Збройних Сил, нижче по інстанції Генштабу, в мирний час також знаходяться в подвійному підпорядкуванні: Верховного Головнокомандувача та міністра оборони або начальника Генерального штабу, якщо міністр оборони — цивільна особа; головні штаби видів Збройних Сил — знову подвійна підпорядкованість безпосереднім командувачам та Генеральному штабу ЗС України.

Аналізуючи систему, спостерігаємо перехресчування повноважень, тимчасовість структур та громіздкість. При цьому маємо умовність, коли одна, потім інша посадова особа є «просто» Головнокомандувачем в залежності від поточ-

них політичних обставин і юридичних невідповідностей. Наявність двох головнокомандувачів — Верховного та «просто» викликає сумнів відповідності розділу Основного Закону України.

Слід підкреслити, військово-політичне керівництво НАТО вважає за головне створення гнучкої системи управління, спроможної забезпечити ефективне застосування коаліційних ЗС у збройних конфліктах різної інтенсивності, включаючи участь у миротворчих операціях в зоні відповідальності блоку та за її межами [17, 12].

Аналіз розвитку системи управління Військовою організацією держави свідчить, що центральною тенденцією слід вважати безперервне посилення ролі державної влади як вищого ешелону керівництва та зростання впливу державної політики на стратегію державного керівництва.

Завжди характер системи військового управління був віддзеркаленням суті суспільного та державного устрою, а сама система була й залишається складовою частиною загальнодержавної системи і повинна розвиватися у повній відповідності до неї.

Враховуючи військово-політичну обстановку навколо України та її економічне становище, доцільно уточнити завдання для Збройних Сил з внесенням змін до Законів України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України» та основ Військової доктрини України, що позитивно відобразиться на стратегії, організаційній структурі та центральних органах управління.

#### Література

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
2. Орзіх М. П. Започаткування сучасного етапу Конституційної реформи в Україні // Юридичний вісник. — 2003. — № 2.
3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 331.
4. Про оборону України: Закон України від 5 жовт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 49. — Ст. 420.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
6. Збройні Сили України: основні напрями реформування і розвитку // Народна армія. — 2004. — Спецвип. № 1.
7. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 31.
8. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року: Біла книга України. — К.: Авапост-прим., 2004.
9. Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки (основні положення). — К.: МО України, 2005.
10. Радецький В. Г. Актуальні проблеми управління Збройними Силами України в сучасних умовах // Військо України. — 1996. — № 5–6.
11. Воспна доктрина України: Затв. Указом Президента України від 15 черв. 2004 р.
12. Біла книга 2005: Оборонна політика України. — К.: МО України, 2006.
13. Про внесення змін до положень про Міністерство оборони України і Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 4 лип. 2002 р.
14. Шкідченко В. П. Роль Генерального штабу в загальній системі стратегічного керування // Наука і оборона. — 1999. — № 3.
15. Эволюция военного искусства: этапы, тенденции, принципы. — М.: Воениздат, 1987.

16. Печхав С. М., Руснак І. С. Історичний досвід створення вищих органів керівництва воєнною організацією держави та доцільність його використання в сучасних умовах // Паука і оборона. — 1998. — № 3.
17. Степапов А. Новая структура органов управления ОВС НАТО: общие воєнные проблемы. — 2000.

УДК 351.856.2(477)

*А. М. Майдебуря*

### ДЕРЖАВНІ НАГОРОДИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

До здобутків незалежної України у сфері державотворення можна віднести побудову достатньо цілісної системи державних нагород України. Процес побудови системи державних нагород України був непростим і тривалим, а складності, з якими довелося стикнутися, певною мірою, віддзеркалюють загальні проблеми державотворення.

Не зупиняючись на проблемах, які передували прийняттю Закону України «Про державні нагороди України» (далі — Закон), тільки зазначимо, що цей Закон, який є базовим для формування та розвитку суспільних відносин у сфері функціонування державних нагород, було прийнято Верховною Радою України після численних спроб лише у 2000 р. [1].

З прийняттям Закону було вирішено низку питань функціонування державних нагород України, зокрема визначено види державних нагород, встановлено конкретні державні нагороди, коло осіб, які можуть бути нагороджені державними нагородами, закріплені підстави для нагородження державними нагородами, права та обов'язки нагороджених, а також питання позбавлення державних нагород.

Відповідно до Закону державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною.

Вищим ступенем відзнаки в Україні є звання Герой України, яке присвоюється громадянам України за здійснення визначного героїського вчинку або визначного трудового досягнення. Герою України вручається орден «Золота Зірка» за здійснення визначного героїського вчинку або орден Держави — за визначні трудові досягнення.

Законом передбачено встановлення таких орденів: князя Ярослава Мудрого, «За заслуги», Богдана Хмельницького, «За мужність», княгині Ольги, Данила Галицького. Всі вони, за винятком ордену Данила Галицького, мають декілька ступенів, найбільшу кількість яких має орден князя Ярослава Мудрого — п'ять. Інші ордени мають по три ступеня.