

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 24 (37)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i24.p116>

РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЗБРОЙНИХ СИЛ У КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ВЗАЄМОДІЯ МІЖНАРОДНОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА



Плотнікова Марія Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного, європейського права
та цивільно-правових дисциплін,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Коваленко Андрій Леонідович,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

У статті досліджуються джерела правового регулювання реформування національних збройних сил в Україні та характеризується взаємодія міжнародного та національного права у цій сфері. Зазначено, що реформування Збройних Сил України є тривалим процесом і відбувається впродовж більш ніж двадцяти років. Реформування зумовлене необхідністю створити боєздатні збройні сили, що будуть виконувати задачі оборони України. Особливістю реформування даної сфери є впровадження положень стандартів такої міжнародної організації як Північноатлантичний альянс, таким чином відбувається взаємодія національного та міжнародного права. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору та інші міжнародні договори НАТО та України є міжнародно-правовими джерелами регулювання реформування Збройних Сил України. Закони України «Про Збройні Сили України», «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів», Стратегічний оборонний бюлетень України, Воєнна доктрина України та інші нормативно-правові акти є внутрішньодержавними джерелами правового регулювання реформування оборонного сектору. На підставі аналізу зазначених документів стверджується, що одним з важливих напрямків у реформуванні Збройних Сил України є впровадження стандартів НАТО. Відмічається, що положення стандартів НАТО не мають прямого застосування і підлягають імплементації в українське законодавство. При цьому Україна не є членом багатосторонніх угод в рамках НАТО, однак двосторонні угоди з Альянсом передбачають співпрацю у сфері впровадження Стандартів НАТО в Україні. Наголошується, що практика імплементації положень правових актів НАТО сприяє недопущенню правових колізій у регулюванні сфери оборони, які можуть виникнути через включення до регулювання процесу реформування міжнародних актів.

Ключові слова: реформування Збройних Сил України, Стандарти НАТО, міжнародне право, національна правова система, імплементація.

Plotnikova M.V., Kovalenko A.L. Reforming the Armed Forces in the Context of Ukraine's Euro-Atlantic Integration: Interaction Between the International and National Law. Sources of legal regulation of the reform of the national armed forces in Ukraine are explored in the article. The interaction of international and national law in this area is characterized. The reform of the Armed Forces of Ukraine is a long process and has been going on for more than twenty years. The reform is conditioned by the need to create a combat-ready armed forces that will perform the tasks of Ukraine's defense. A

feature of reforming this area is the implementation of the provisions of the standards of such an international organization as the North Atlantic Treaty Organization. This determines the interaction of national and international law. The Charter on a Distinctive Partnership between North Atlantic Treaty Organization and Ukraine and the other international treaties between NATO and Ukraine are international legal sources regulating the reform of the Armed Forces of Ukraine. Laws of Ukraine «On the Armed Forces of Ukraine», «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Military Standards», the Strategic Defense Bulletin of Ukraine, the Military Doctrine of Ukraine and other regulations are domestic sources of legal regulation of defense sector reform. Based on the analysis of these documents, the author claims that one of the important directions in the reform of the Armed Forces of Ukraine is the implementation of NATO standards. The provisions of NATO standards are not directly applicable and are subject to implementation in Ukrainian law. Ukraine is not a member of multilateral agreements within NATO, but bilateral agreements with the Alliance regulate cooperation in the implementation of NATO Standards in Ukraine. The practice of implementing NATO legal provisions helps to avoid legal conflicts in the regulation of the defense sphere, which may arise due to the regulation by international acts of army reform.

Key words: reform of the Armed Forces of Ukraine, NATO Standards, international law, domestic legal orders, implementation.

Постановка проблеми. Збройні сили – це ключовий елемент для існування держави, на який покладається відповідальність за збереження її цілісності. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» Збройними Силами України є військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності [14]. Ухвалення цього закону разом із Законом України «Про оборону України» [17] першими після Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року свідчить про важливість армії та оборони для забезпечення незалежності та суверенітету країни.

Після розпаду СРСР впродовж всіх цих років реформувалися всі сфери державного управління, українське суспільство лібералізувалося та демократизувалося, тому не оминули процеси реформування і Збройні Сили України, які зараз перебувають на практичному шляху змін та адаптування до нових норм та стандартів роботи, що в цілому дозволить мати повноцінну, боєздатну та високооснащену армію. Це реформування відбувалося фактично впродовж всіх років незалежності України, але в перші роки передусім було зумовлене економічною кризою та недостатністю коштів для повноцінного функціонування збройних сил. Тільки останніми роками процес реформування став проходити системно, що пов'язується із визначенням євроатлантичного вектору зовнішньої політики України. Слід відмітити, що причиною реформування стало усвідомлення необхідності мати боєздатні збройні сили, при цьому джерелами правового регулювання цих процесів виступають як українське законодавство, так і міжнародні акти,

зокрема НАТО. Таким чином відбувається взаємодія національного та міжнародного права, яка у досліджуваній сфері має свої особливості.

Стан наукової розробки теми. Питання реформування Збройних Сил України стають об'єктом переважно досліджень у сфері державного управління. При цьому дослідники чітко наголошують на важливості та необхідності впровадження Стандартів НАТО в процесі реформування Збройних Сил України. Наприклад, Є.О. Романенко висловлює думку, що реформування збройних сил за натовськими стандартами буде чинником позитивних змін, зокрема прискорить створення в Україні справжньої професійної армії, зростання її боєздатності і в цілому обороноздатності країни [19, с. 150]. С. Т. Полоторак серед ключових напрямів подальшого розвитку механізмів державного управління реформуванням Збройних Сил України визначив формування єдиної системи оборонного командування на базі принципів і стандартів НАТО [11, с. 102]. М.С. Садовський на основі аналізу українського законодавства визначає конкретні існуючі проблемні питання щодо впровадження стандартів НАТО [21], частина з яких, до речі вирішена після ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів» [12]. При цьому С.М. Перепьолкін вірно наголошує, що запровадження стандартів НАТО не є метою реформування Збройних Сил України, а є одним з кроків на шляху створення армії, що здатна забезпечити досягнення цілей Воєнної доктрини України [10, с. 333]. Однак дослідники реформування Збройних Сил України не приділяють належної уваги такому аспекту

питання як взаємодія національного та міжнародного права у цій сфері, що зумовлює актуальність цього дослідження.

Виклад основного матеріалу. Проблема співвідношення національного та міжнародного права є однією з центральних у теорії міжнародного права [2, с. 244]. Загальновизнано існування двох теорій співвідношення міжнародного права з внутрішньодержавним правом (моністична та дуалістична), в межах яких існує декілька концепцій вирішення питання про взаємодію цих систем. Савчук К.О., Драчов О.В. відмічають, що в сучасній доктрині та практиці міжнародного права відмінності між дуалістичною та моністичною концепцією поступово пом'якшуються і на перший план виходить дослідження конкретних механізмів взаємодії цих двох правових систем [20, с. 133].

Як зазначає Ю.О. Волошин, для забезпечення реалізації норм міжнародного права держава має суверенне право вибору порядку та засобів такої реалізації у національному правопорядку [4, с. 56]. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [8]. У ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» встановлюється принцип переваги застосування правил міжнародного договору по відношенню до українського законодавства [15]. Хоча науковці піддають сумніву юридичну коректність формулювання цього положення, з огляду на те, що ці питання повинні бути врегульовані в Конституції, яка на даний час не дає підстав для визнання пріоритетності над національним законодавством загальновизнаних норм міжнародного права [7, с. 7].

Спробуємо визначити, яким чином здійснюється взаємодія національного та міжнародного права у сфері реформування національних збройних сил. Для реформування діяльності державних інституцій мета, зміст реформи, її етапи та результати може відображатися в програмних та/або нормативних документах (стратегіях, програмах, планах розвитку, законах, міжнародних договорах тощо). Реформування Збройних Сил України складне і багатоетапне, тому впродовж багатьох років приймалися відповідні акти, що містили норми, які в своїй суті змінювали напрямки роботи Збройних Сил України, їхню внутрішню будову тощо.

У Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору зокрема зазначалося, що Україна підтверджує свою рішучість продовжувати військову реформу, зміцнювати демократичний

та цивільний контроль над збройними силами та підвищувати їхню оперативно-технічну сумісність зі збройними силами НАТО та країн-партнерів. НАТО у свою чергу підтверджувало свою підтримку зусиллям України у цих галузях [23]. У Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною, підписаної 9 липня 1997 року для сприяння продовженню реформ в Україні під егідою Комісії НАТО – Україна передбачено розробку Річних національних програм [6]. Пізніше в Угоді між урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус представництва НАТО в Україні підтверджено надання цим представництвом дорадчої допомоги та сприяння державним органам України щодо стратегічних комунікацій, а також розвитку діяльності в сфері комунікацій стосовно реформування сектору безпеки та оборони [22].

Визначальними джерелами щодо змін у секторі оборони та захисту є: Укази Президента України, якими затверджено Стратегія національної безпеки України, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Воєнна доктрина України, Річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО.

Так, у п. 55 Воєнної доктрини України встановлюється завдання для поглиблення співпраці Україна-НАТО з метою досягнення повної сумісності до 2020 року. Мається на увазі: розвиток двосторонніх партнерських відносин Україна-НАТО, неупереджений аналіз та оцінка стану реформування Збройних Сил України; професіоналізація військовослужбовців, реорганізація інфраструктури; надійне виконання зобов'язань та багатостороння співпраця із країнами-членами Альянсу [16].

Стратегічний оборонний бюлетень України – це головний документ оборонного планування, який розробляється Міністерством оборони України за результатами оборонного огляду, на меті якого стоїть визначення ключових напрямів реалізації воєнної політики України та розвитку сил оборони [18]. Значна увага у цьому документі присвячена проведенню оборонної реформи в Україні, при цьому у всіх напрямках реформування сектору оборони передбачається врахування керівних положень, стандартів та інструкції НАТО.

Таким чином, одним з важливих напрямків у реформуванні Збройних Сил України є впровадження стандартів НАТО. Важливим кроком у цьому напрямку став Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів», яким вносяться зміни до

Законів України «Про оборону України» та «Про стандартизацію» з метою приведення національних військових стандартів у відповідність зі стандартами НАТО [12]. Наказом Міністерства оборони України від 26.12.2019 № 670 «Про забезпечення функціонування системи військової стандартизації» затверджено Матрицю розподілу відповідальності за співробітництво з НАТО у сфері стандартизації та Перелік організацій, що здійснюють стандартизацію у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України [13], тим самим забезпечено можливість імплементації Стандартів НАТО.

До документів НАТО з питань стандартизації належать: 1) стандарти (NATO STDs); 2) угоди із стандартизації (STANAGs); 3) рекомендації із стандартизації (STANRECs); 4) інші міжнародні стандарти, прийняті для використання (non-NATO STDs); 5) інші документи, які мають відношення до процесів стандартизації (SRD), а саме, доктрини, директиви, оперативні і тактичні оцінки, результати вивчення бойового досвіду, отриманого на навчаннях та в реальних бойових операціях, стратегічні плани організації із стандартизації НАТО і національних агентств стандартизації (NSO/NSA Strategic Plan) [3, с.75]. База даних стандартів НАТО містить понад 1000 документів [1].

М.С. Садовський відмічає, що на сьогодні в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України створена та забезпечується діяльність системи, яка дозволяє здійснювати отримання, облік, збереження, переклад, розповсюдження нормативних документів НАТО, планування та реалізацію заходів щодо їх впровадження [21, с. 41]. Перелік стандартів та керівних документів НАТО, вимоги яких запроваджено в національних нормативних документах, складає Міністерство оборони України [9]. На 2019 рік в Україні запроваджено 196 стандартів НАТО, з них 59 впроваджено в межах середньострокових цілей партнерства, визначених у річній національній програмі під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік. Інші стандарти були запроваджені поза цілями партнерства, наприклад, зараз розглядається 120 стандартів, що стосуються безпеки боєприпасів, потреба у чому виникла після вибухів у жовтні 2018 року на військових складах у Чернігівській області [5].

Питання впливу міжнародного права на національне, на думку Ю.О. Волошина, є суто

юридичний аспект проблеми співвідношення національного та внутрішньодержавного права, що передбачає вплив міжнародного права на національне право, головним чином, як допомогу останнього при здійсненні норм першого [4, с. 57]. Реформування Збройних Сил України в рамках євроатлантичної інтеграції України зумовлює взаємодію міжнародного та внутрішньодержавного права. Положення стандартів НАТО щодо функціонування національних збройних сил не мають прямого застосування, а імплементуються шляхом прийняття відповідних правових актів Міністерства оборони, насамперед, військових стандартів. Впровадження стандартів НАТО при цьому стає ключовим інструментом у досягненні цілей реформування Збройних Сил України.

Висновки. Підсумовуючи слід зазначити, що обрання європейського та євроатлантичного курсу України та закріплення його незворотності у преамбулі Конституції створило передумови для проведення реформування Збройних Сил України для приведення їх до загальних вимог та стандартів Північноатлантичного альянсу. Україна наразі не є членом НАТО, однак двосторонні угоди містять положення про можливість проведення спільних операцій, зобов'язання України проводити реформи в оборонному секторі та зобов'язання Альянсу сприяти у проведенні цих реформ. Відповідні плани та програми співпраці між Україною та НАТО передбачають впровадження стандартів НАТО, що робить більш ефективною військову співпрацю, а також створює перспективи членства України у цій міжнародній організації. Причому Україна здійснює впровадження не тільки стандартів, які містяться у програмних документах щодо співпраці України та НАТО, тим самим використовуючи більш прогресивний досвід функціонування збройних сил. Проте, на відміну від членів НАТО, які беруть участь у розробці цих стандартів, Україна лише домовляється про впровадження уже прийнятих документів. На нашу думку, практика імплементації положень правових актів НАТО, щодо дотримання яких Україна взяла на себе зобов'язання, сприяє недопущенню правових колізій у регулюванні сфери оборони, що, з огляду на нечіткість конституційних положень про співвідношення міжнародних договорів та національного законодавства, є правильним кроком.

Література:

1. List of Current NATO Standards / NATO Standardization Document Database. <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>.

2. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії: підручник / за ред. В.Г. Буткевича. Київ: Ліідь, 2002. 608 с.
3. Возняк С. М., Іващенко А. М., Пеньковський В. І. Політика стандартизації Північноатлантичного Альянсу. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2016. № 2. С. 74-79. URL: <http://znp-cvsvd.nuou.org.ua/article/download/126936/121798>.
4. Волошин Ю. О. Парадигма взаємодії міжнародного та національного права в умовах міждержавної інтеграції: нові підходи та виклики. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 61. С. 51-60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_61_7.
5. Гетьманчук А., Зарембо К., Фахурдінова М. Рівняння на 2020: коли Україна зможе перейти на стандарти НАТО. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/07/10/7098312/>.
6. Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною, підписаної 9 липня 1997 року, від 21 серпня 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_021#Text.
7. Козюбра М. І. Співвідношення національних і міжнародних правових систем. Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки. 2016. Том 181. С. 3-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2016_181_3.
8. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Перелік стандартів та керівних документів НАТО, вимоги яких запроваджено в національних нормативних документах. URL: https://www.mil.gov.ua/content/pdf/Standart_NATO_Dod_03072020.pdf.
10. Перепьолкін С.М. Реформування Збройних Сил України на основі стандартів НАТО. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наукового семінару. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 331-333. URL: <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/3069/1/73.pdf>.
11. Полторак С. Т. Механізми державного управління реформуванням збройних сил України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 11. С.100-102. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5553&i=17>.
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо військових стандартів: Закон України від 6 червня 2019 року № 2742-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2742-19>.
13. Про забезпечення функціонування системи військової стандартизації: Наказ Міністерства оборони України від 26.12.2019 № 670. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0670322-19#Text>.
14. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>.
15. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.
16. Про нову редакцію Воєнної доктрини України: Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>.
17. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
18. Про Стратегічний оборонний бюлетень України; Рішення РНБО України від 20 травня 2016 року, введено в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0006525-16>.
19. Романенко Є. О. Реформування Збройних сил України за стандартами НАТО. Публічне урядування. 2016. № 3. С. 142-150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_3_15

20. Савчук К.О., Драчов О.В. Генезис проблеми співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2010. Випуск 93 (Частина II). С. 128-134. <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/apmv/article/viewFile/682/640>.
21. Садовський М. С. Проблеми впровадження стандартів НАТО в функціонування Збройних Сил України. Системи управління, навігації та зв'язку. 2016. Вип. 1 (37). С. 38-42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/suntz_2016_1_12
22. Угода між урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус представництва НАТО в Україні, ратифікована Законом України від 04.02.2016 № 989-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_033#Text.
23. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 9 липня 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text.

Наукове видання

«ПРАВОВІ ГОРИЗОНТИ»

Науковий журнал

Головний редактор – Ю.В. Гаруст
Комп'ютерне складання та верстання – Б.О. Павленко

Випуск №24(37)

Стиль та орфографія авторів збережені

Підписано до друку 24.12.2020 р. Формат 60х90/8
Папір офс. Друк офс.
Ум.друк.арк. 19,07. Обл.-вид.арк. 14075
Наклад 100 пр. Замовлення №08/18

Видавець і виготовлювач:
Сумський державний університет