

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ

**Нестеренко Александр Владимирович - соискатель Харьковского
национального университета внутренних дел**

УДК: 342.95 (477)

В статье обращается внимание на актуальность совершенствования административно-правовых форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины в контексте реформирования Вооруженных Сил Украины и соответствия их деятельности стандартам НАТО. В работе комплексно исследуются административно-правовые формы и методы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины. Обобщаются и анализируются теоретико-правовые подходы к определению понятий «форма» и «метод», выделению их видов и классификации. Анализируются положения действующих административно-правовых актов, регламентирующих административно-правовые формы и методы обеспечения национальной безопасности и обороны Украины Вооруженными Силами Украины. Совершенствуется терминологический аппарат, в частности уточняется сущность понятий административно-правовых форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Украины Вооруженными Силами Украины. Уточняются и классифицируются виды административно-правовых форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Украины Вооруженными Силами Украины.

Ключевые слова: административно-правовая форма, административно-правовой метод, Вооруженные Силы Украины, национальная безопасность, оборона, обеспечение национальной безопасности.

The article draws attention to the relevance of improving the administrative and legal forms and methods of ensuring national security and defense by the Armed Forces of Ukraine in the context of reforming the Armed Forces of Ukraine and bringing their activities closer to NATO standards. The work comprehensively investigates the administrative and legal forms and methods of ensuring national security and defense by the Armed Forces of Ukraine. Theoretical and legal approaches to the definition of the concepts of "form" and "method", the allocation of their types and classification are generalized and analyzed. The article analyzes the existing administrative and legal acts, regulating the administrative and legal forms and methods of ensuring the national security and defense of Ukraine by the Armed Forces of Ukraine. The terminological apparatus is improved; in particular, the essence of the concepts of administrative and legal forms and methods of ensuring the national security and defense of Ukraine by the Armed Forces of Ukraine is clarified. The types of administrative and legal forms and methods of ensuring the national security and defense of Ukraine by the Armed Forces of Ukraine are specified and classified.

Key words: administrative-legal form, administrative-legal method, Armed Forces of Ukraine, national security, defense, ensuring national security.

Articolul atrage atenția asupra relevanței îmbunătățirii formelor și metodelor administrative și juridice de asigurare a securității și apărării naționale de către Forțele Armate din Ucraina în contextul reformării Forțelor Armate din Ucraina și al apropierii activităților lor de standardele NATO. Lucrarea investighează în mod cuprinzător formele și metodele administrative și juridice de asigurare a securității și apărării naționale de către Forțele Armate din Ucraina. Abordările teoretice și juridice ale definirii conceptelor de „formă” și „metodă”, alocarea tipurilor și clasificării acestora sunt generalizate și analizate. Articolul analizează actele administrative și juridice existente, reglementând formele și metodele administrative și juridice de asigurare a securității naționale și apărării Ucrainei de către Forțele Armate din Ucraina. Aparatul terminologic este îmbunătățit; în special, este clarificată esența conceptelor de forme și metode administrative și juridice de asigurare a securității și apărării naționale a Ucrainei de către Forțele Armate din Ucraina. Tipurile de forme administrative și juridice și metodele de asigurare a securității naționale și apărării Ucrainei de către Forțele Armate din Ucraina sunt specificate și clasificate.

Cuvinte cheie: formă administrativ-juridică, metodă administrativ-legală, Forțele Armate din Ucraina, securitate națională, apărare, asigurarea securității naționale.

Постановка проблемы. Важной составляющей обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины являются ее административно-правовые формы и методы, разнообразие, адекватность и эффективность применения которых обуславливает качество обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины. В то же время, учитывая нынешнее состояние обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины, проблематика административно-правовых форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины является актуальной.

На этом акцентируется внимание и в Военной доктрине Украины, где отмечается, что в условиях вооруженного конфликта на востоке Украины, военно-политической нестабильности на Ближнем Востоке, борьбы за влияние на мировые финансовые и энергетические потоки усиливается глобальная военно-политическая нестабильность. Ведущие государства увеличивают размеры военных расходов, активизируют разработку новых образцов вооружения, повышают интенсивность военных учений [1]. Главной задачей является прогноз основных военно-политических тенденций в мире и вокруг границ государства, оценка реальных и потенциальных угроз национальным интересам, обоснование показателей экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу для определения ожидаемых оборонных бюджетов [2, с.216] и т.п.

Анализ последних исследований и публикаций. Формы и методы в административном праве исследовали: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.Н. Гаращук, З.С. Гладун, С.В. Кивалов, В.К. Колпаков и др. В сфере национальной безопасности и обороны отдельные аспекты данной проблематики рассматривали Г.П. Воробьев, Т.В. Вставская, В.И. Кириленко, В.П. Коваль, С.П. Пономарев, С.В. Чумаченко и другие.

Нерешенные ранее проблемы. Однако административно-правовые формы и методы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины освещены достаточно фрагментарно, на законодательном уровне также четко не выделены, что обуславливает необходимость дальнейшего теоретического исследования данного вопроса. При этом под влиянием расширения и появления новых угроз национальной безопасности Украины одни формы и методы теряют свою актуальность, другие появляются или модифицируются, что также обосновывает своевременность теоретического исследования современных форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины.

Цель данной статьи заключается в комплексном исследовании административно-правовых форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины. Достижение поставленной цели научной статьи предусматривает выполнение следующих задач: обобщение теорети-

ко-правовых подходов к определению понятий «формы» и «методы», их классификации; анализ положений административно-правовых актов, регламентирующих административно-правовые формы и методы обеспечения национальной безопасности и обороны Украины Вооруженными Силами Украины; уточнение и классификация административно-правовых форм и методов обеспечения национальной безопасности и обороны Украины Вооруженными Силами Украины.

Изложение основного материала. В общем смысле форма – это внешнее выражение, способ существования содержания для его выражения, способ организации, совокупность процессов или действий по совершенствованию взаимосвязей между элементами целого [3, с.951; 4, с.617]. З.С. Гладун трактует понятие формы в сфере государственного управления как внешне выраженное действие, в частности, волеизъявление органа исполнительной власти (его должностного лица) в условиях режима законности и с соблюдением сферы компетенции для достижения цели управления [5, с.94]. В.И. Петраш утверждает, что сущность формы заключается во внешнем проявлении конкретных действий, осуществляемых для реализации поставленных задач, в связанной с содержанием деятельности субъектов управления (через компетенцию и функции), в способе ее внешнего оформления и выражении содержания [6, с. 85]. По мнению В.К. Колпакова, форма управленческой деятельности – это способ внешнего выражения (оформления) ее содержания [7, с.199].

При исследовании форм административной деятельности Ю.С. Назар выделяет такие виды форм, как: 1) организационная – реализуется на основании административно-правовых норм, однако не вызывает правовые последствия, воздействуя только на организацию деятельности (организационная помощь, взаимодействие, собрания, совещания, тренинги); 2) правовая (нормотворческая или правоприменительная) – влечет возникновение, прекращение или изменение правоотношений или другие юридические последствия (законодательная база для закрепления прав, обязанностей, полномочий, юридически значимые действия, акты управле-

ния, соглашения, административно-юрисдикционные действия) [8, с.52-53]. Такой подход используется большинством ученых.

В свою очередь метод означает способ познания, прием или совокупность применяемых приемов в определенной сфере деятельности; совокупность способов, приемов и средств, применяя которые уполномоченный субъект влияет на поведение объекта и достигает управленческий результат [9, с.692; 10 с.671; 6, с.95]. По мнению Г.В. Атаманчука, методы управления заключаются в совокупности способов и приемов анализа, оценки ситуации, применении организационных и правовых форм воздействия на объекты управления [11, с.74]. О.Ф. Андрийко определяет методы через средства достижения целей и реализации задач [12, с.81]. Д.Н. Бахрах видит методы в способах воздействия на объект, осуществляемых субъектом воздействия [13 с.185]. А.М. Бандурка определяет методы административной деятельности как предусмотренные административно-правовыми нормами приемы, способы и средства, с помощью которых в целях реализации задач и функций осуществляется воздействие на общественные отношения [14, с.33].

Традиционными методами, применяемыми в различных сферах правоотношений, является принуждение, поощрение и убеждение. Правовое принуждение осуществляется путем применения различных мер принудительного воздействия в отношении лиц, не выполняющих требования административно-правовых норм, привлечения к ответственности [14, с.33-34]. При этом административное принуждение предусматривает применение средств психологического или физического воздействия на поведение и сознание с целью обеспечения четкого выполнения возложенных обязанностей, обеспечения безопасности, правопорядка и законности [15 с.160].

Метод поощрения предусматривает осуществление мер морального и материального воздействия для мотивации должного поведения (например, дисциплинарные поощрения военнослужащих). В свою очередь, метод убеждения заключается в мероприятиях правового и организационного характера, в частности,

воспитательных, рекомендательных, разъяснительных и т.д. [15, с. 158-159].

Исследуя формы и методы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины, следует отметить, что они тесно взаимосвязаны и взаимодополняемы, поэтому целесообразно их характеризовать в неразрывном единстве.

Вооруженные Силы Украины используют как правовые, так и организационные формы. Деятельность Вооруженных Сил Украины и Министерства обороны Украины находит свое выражение, прежде всего в правовой форме утверждения Стратегии национальной безопасности Украины и Военной доктрины Украины, Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Украины и Устава внутренней службы Вооруженных сил Украины, издания распоряжений и приказов, утверждении рекомендаций, руководств, инструкций и положений и т.п.

В частности, на основе Стратегии национальной безопасности Украины разрабатывается (уточняется) Военная доктрина Украины (в перспективе Стратегия военной безопасности Украины). Соответственно на основе Военной доктрины Украины и результатов проведения оборонного обзора разрабатывается Стратегический оборонный бюллетень Украины. Государственные целевые программы на долгосрочный период разрабатываются с целью решения проблемных вопросов развития вооружения, военной и специальной техники, инфраструктуры и других вопросов обороны. Важное значение имеет также военный стандарт как нормативный документ, основанный на консенсусе и утвержденный органом военной стандартизации, устанавливаемый для всеобщего и многократного использования правила, инструкции или характеристики деятельности в военной сфере или ее результатов и направлен на достижение оптимальной степени упорядочения в этой сфере [16].

В процессе организации подготовки подчиненных войск (сил) и обеспечения их вооружением, военной техникой, другими материально-техническими средствами командующие видов, отдельных родов войск (сил) Вооруженных Сил Украины разрабатывают соответствующие доктрины, установки, боевые уставы, оперативные

и тактические стандарты подготовки к применению и ведению операций (боевых действий) [17].

Соответственно организационно неотъемлемыми формами обеспечения национальной безопасности и обороны является взаимодействие Вооруженных Сил Украины и других сил обороны, специальные операции и специальные действия, международные операции, обучение, осуществление военно-патриотического воспитания и т.п.

Одним из специфических методов обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины является оборонное планирование на основе возможностей, особенностью которого является развитие возможностей сил обороны для эффективного противодействия угрозам и рискам, как военного, так и невоенного характера с учетом возможных сценариев развития кризисных ситуаций на долгосрочную перспективу, обычно на 10-15 лет. В то же время оборонное планирование делится на долгосрочное (12 лет), среднесрочное (6 лет) и краткосрочное (2 года) [16].

Данный метод оборонного планирования является основным в странах-членах НАТО. Одной из форм, в которых внешне выражается данный метод, является утвержденные Рекомендации по оборонному планированию на основе возможностей в Министерстве обороны Украины и Вооруженных Силах Украины. Заметим, что оборонное планирование на основе возможностей предусматривает осуществление и таких методов, как функциональный анализ и прогнозирование. Функции и задачи, которые должны выполняться при ожидаемых (вероятных) будущих операциях, трансформируются в требования к возможностям, на основании чего планируется их создание, содержание и развитие.

Оборонный обзор предусматривает проведение следующих основных процедур: оценка среды безопасности; планирования сил; планирование ресурсов; оценка рисков; формирование перспективной модели (структуры) Вооруженных Сил; подготовка программных документов их развития [16]. По их результатам прорабатывается перспективный состав и организационная структура войск (сил), соот-

ветствующих задачам Вооруженных Сил (сил обороны) и сбалансированных ресурсами, разделенными между составляющими сектора безопасности и обороны, а также программные документы долго- и среднесрочного планирования.

Процедура оценивания осуществляется путем сравнения необходимых возможностей (оперативных, боевых, специальных) для выполнения задач по каждому из вероятным сценариев развития кризисных ситуаций и имеющихся возможностей сил и средств. Между оборонными обзорами осуществляется мониторинг среды безопасности и при необходимости вносятся изменения в вероятные сценарии развития кризисных ситуаций, вариантов применения и задач Вооруженных Сил. Также применяется количественно-качественный анализ совокупности факторов, характеризующих состояние отношений между государствами (их коалициями, другими субъектами международного права), их военно-экономических потенциалов, расстановки, соотношения и взаимодействия политических, военных и других сил, степени напряженности между государствами и уровня опасности возникновения военных конфликтов, других военных угроз национальной безопасности Украины [16].

Заметим, что оценка сценариев проводится с использованием методов экспертной оценки и других методов стратегического анализа. Определяется вероятность их возникновения и негативные последствия для национальной безопасности Украины. Для обеспечения принятия рационального решения по развитию возможностей для выполнения определенных задач применяется метод анализа многомерных критериев. Определение приоритетности развития способностей может осуществляться с помощью рейтинга, оценка которого определяется экспертным путем.

При проведении оценки возможностей рекомендуется использовать методы и методологию, определенную в соответствующих стандартах НАТО: AFS Vol. VII (CREVAL) – для сухопутных войск; AFS Vol. VI (TACEVAL) – для воздушных сил; AFS Vol. VIII (MAREVAL) – для военно-морских сил; AFS Vol. IX (Evaluation of Joint HQs) – для объединенных

штабов; AFS Vol. XI (SOFEVAL) – для сил специальных операций. В сфере обеспечения национальной безопасности и обороны рекомендуется использовать и внедрять и другие стандарты НАТО (Allied Forces Standards), а именно: общие требования к силам (AFS Vol. I – General force standards) для сухопутных войск (AFS Vol. II – Standards for Land Forces) для воздушных сил (AFS Vol. III – Standards for Air Forces) для военно-морских сил (AFS Vol. IV – Standards for Maritime Forces) для объединенных штабов (AFS Vol. V – Joint Headquarters) для сил специальных операций (AFS Vol. X – Standards for Special Operations Forces) и другие руководящие документы НАТО (Allied Joint Publications, Allied Publications, Allied Tactical Publications).

Законодательством предусмотрен мониторинг выполнения мероприятий оборонного (стратегического) планирования, осуществляемый в виде постоянного мониторинга (в процессе выполнения мероприятий оборонного планирования) и периодических оценок (по результатам выполнения мероприятий) ответственными исполнителями, распорядителями средств бюджетных программ (подпрограмм), руководителями государственных целевых программ, научными учреждениями Министерства обороны и Вооруженных Сил, общественными организациями.

Основы боевой деятельности войск устанавливаются боевыми уставами, где определены цели, задачи, способы, формы, методы боевых действий и принципы применения военнослужащих, подразделений, частей и соединений, основные положения по организации, подготовке и ведению боевых действий, а также по их обеспечению и управлению войсками.

Например, в Боевом уставе механизированных и танковых войск Сухопутных войск Вооруженных Сил Украины, утвержденным приказом командующего Сухопутных войск Вооруженных Сил Украины от 30.12.2016 г. № 605 [18] боевые действия позиционируются как особая форма военных действий тактического уровня, которая применяется военными частями и подразделениями для выполнения тактических (оперативно-тактических) боевых задач в рамках операции группировки войск или самостоятельно, а также между боями

(операциями), а бой определен основной формой военных действий тактического уровня, которая представляет собой согласованные по целям, задачам, месту и времени удары, огонь и маневр военных частей, подразделений (кораблей, самолетов), которые ведутся по единому замыслу и плану для выполнения тактических боевых задач в ограниченном районе в течение короткого периода времени.

Также в Боевом Уставе характеризуются основные способы (методы) ведения общевойскового боя – последовательный разгром подразделений противника или одновременное поражение противника на всю глубину построения его боевого порядка. Определены методы работы командира при подготовке боя – методы последовательной или параллельной работы, а также комплексный, сочетающий различные методы. Указаны методы организации взаимодействия при обеспечении национальной безопасности и обороны – метод указаний командира батальона (роты), метод заслушивания докладов командиров подразделений с последовательной отработкой порядка действий подразделений по каждому заданию и розыгрышем основных тактических эпизодов по возможным вариантам действий, а также комбинированный метод, сочетающий элементы предыдущих [18] и т.д.

Полностью согласны, что поиск эффективных способов применения войск (сил) не стоит на месте, а находится в движении, поэтому нужно обобщать и разрабатывать новые формы и методы применения войск (сил), что должно быть отражено в нормативных и уставных документах, при этом не копируя чужой опыт и догоняя ведущие страны мира, а работая на опережение [19, с.30].

Выводы. Итак, обобщая вышесказанное, приходим к следующим выводам. Формы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины – это внешнее выражение содержания деятельности Вооруженных Сил Украины в пределах определенной законом компетенции по обеспечению национальной безопасности и обороны.

Формами обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными силами Украины являются:

1) основные формы:

- правовая – административно-правовые акты Вооруженных Сил Украины и Министерства обороны Украины (в т.ч. Военная доктрина, Стратегия национальной безопасности, Стратегический оборонный бюллетень, Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Украины и Устав внутренней службы Вооруженных сил Украины, военные стандарты, положения, программы, концепции, установки, рекомендации, инструкции, приказы, распоряжения, планы), договоры о международном сотрудничестве, административно-юрисдикционные действия (нормотворческая и правоприменительная деятельность Вооруженных Сил Украины);

- организационная – взаимодействие Вооруженных Сил Украины с другими силами обороны, специальные операции, специальные действия, формы ведения боевых действий, международные операции, обучение, отчеты, совещания, тренинги, военные сборы, организация в порядке предусмотренных законом военных формирований и создание новых организационных структур и т.п. (административная и организационная деятельность Вооруженных Сил Украины);

2) вспомогательные формы: воспитательная, профилактическая и т.д. (военно-патриотическое воспитание, профилактические операции и т.д.).

В свою очередь, методы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины – это совокупность приемов, способов и средств правового и организационного характера, путем применения которых осуществляется воздействие Вооруженных Сил Украины на сферу национальной безопасности и обороны, обеспечивается выполнение возложенных законом обязательств, требований и ограничений.

В сфере обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины выделены следующие основные методы:

1) универсальные методы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины: принуждение, поощрение, убеждение;

2) специальные методы обеспечения национальной безопасности и обороны Вооруженными Силами Украины: оборонное планирование на основе возможностей, оборонное прогнозирование и оценивание на основе угроз национальной безопасности, функциональный анализ оборонных возможностей, моделирование военно-политической обстановки, количественно-качественный анализ, метод анализа многомерных критериев, метод сценариев, методы экспертной оценки и рейтингов, стратегический анализ, мониторинг среды безопасности, методы боевой подготовки, методы ведения операций и боевых действий, методы военного менеджмента и управления ресурсами и т.п.

Литература

1. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#n17>
2. Оборонна політика України: матеріали Міжнар. конф. 19 вересня 2003 р., Київ. Національний ін-т проблем міжнародної безпеки, Женецький центр демократичного контролю над Збройними Силами. К.: НІПМБ, DCAF. С.216.
3. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1984. 1600 с.
4. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наук.думка, 1970–1980. Т. 10. 1979. 660 с.
5. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
6. Петраш В.І. Конспект лекцій з дисципліни «Транспортне право». Харків: ХНАМГ, 2008. 159 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
9. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наук.думка, 1970–1980. Т. 4. 1973. 840 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К., Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридлит., 1997. 400 с.
12. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. К., 1994. 166 с.
13. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебн. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Норма: Инфра М, 2000. 623 с.
14. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки; О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О.М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
15. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків, 2010. 624 с.
16. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затверджені Міністром оборони України від 12.06.2017 р. URL: https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf
17. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31. Ст.241.
18. Бойовий статут механізованих і танкових військ Сухопутних військ Збройних Сил України, затверджений наказом командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 30.12.2016 р. № 605. URL: <http://www.dut.edu.ua/ua/lib/1/category/736/view/1614>
19. Воробйов Г.П. Розвиток форм і способів застосування Збройних Сил України. *Наука і оборона*. 2014. №1. С.27-30.