

## ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

### THE CONCEPT AND FEATURES OF REGULATORY RISKS IN THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF THE MILITARY ADMINISTRATION TO ENSURE THE NATIONAL SECURITY UNDERSTANDING

Івашенко С.М., старший викладач кафедри загальновійськових дисциплін

*Військово-юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті аналізуються актуальні питання виникнення нормативно-правових ризиків та їх впливу на діяльність суб'єктів військового управління з виконання багатограних завдань щодо забезпечення національної безпеки та оборони України. Наголошується на тому, що організація та функціонування всіх складників сектору безпеки і оборони України щодо виконання покладених на них завдань та функцій здійснюється лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. На підставі цього констатується, що особливе значення у контексті забезпечення національної безпеки та оборони має нормативно-правове підґрунтя. У його створенні бере участь широке коло органів державної влади, а також органи військового управління, які мають відповідні повноваження в нормотворчій сфері.

Указується на те, що діяльність суб'єктів військового управління має бути спрямована, зокрема, на виявлення, усунення, нейтралізацію або хоча б мінімізацію різноманітних ризиків, виникнення яких може не лише негативно відбитися на внутрішньому середовищі, а й реально створити умови для перешкоджання забезпеченню національної безпеки та оборони України. З огляду на це, управління ризиками як діяльність щодо їх усунення чи мінімізації є запорукою досягнення цілей і реалізації завдань та пріоритетів державної політики у воєнній сфері, яка реалізується через складники сектору безпеки і оборони України.

Зазначається, що в системі ризиків особливе місце займають ті, що мають нормативно-правову природу. При цьому наведені ризики у сфері національної безпеки та оборони України мають потенційну можливість чинити більш негативний вплив ніж в інших сферах, що зумовлено низкою обставин, які аналізуються в статті.

Констатується, що система ризиків починається з недосконалого й суперечливого правового регулювання. При цьому вказується таке: якщо закон в оборонній чи безпековій сфері містить у собі корупційогенний складник, то без його усунення протидіяти корупції буде неможливо. Проаналізовано юридичну природу та фактологічні підстави для виникнення нормативно-правових ризиків у сфері діяльності суб'єктів військового управління. Зазначається, що серед таких підстав не варто виокремлювати зміну законодавства, про яку йдеться в деяких нормативно-правових актах. Варто вказати на таке: якщо йдеться про непослідовну, поспішну, науково необґрунтовану зміну законодавства, то це може призвести до негативних наслідків та сприятиме виникненню нормативно-правових ризиків.

Особливо акцентується на тому, що для повного викладу фактологічних обставин імовірного та потенційного настання нормативно-правового ризику необхідно орієнтуватися на ті підходи, що мають місце в діяльності суду. Зокрема, у відповідних процесуальних кодексах йдеться про неповноту, нечіткість, неясність, суперечливість чи відсутність законодавства.

На підставі проведеного аналізу резюмується, що під нормативно-правовим ризиком необхідно розуміти такий ризик, імовірність виникнення якого зумовлена неповнотою, нечіткістю, неясністю, суперечливістю чи відсутністю правового регулювання організації та функціонування суб'єктів військового управління у сфері виконання завдань із забезпечення національної безпеки та оборони України.

**Ключові слова:** сектор безпеки та оборони України, суб'єкти військового управління, правові засади забезпечення національної безпеки і оборони України, нормативно-правові ризики.

The article analyzes the current issues of regulatory risks and their impact on the activities of military authorities to perform multifaceted tasks to ensure national security and defense of Ukraine. It is emphasized that the organization and functioning of all components of the security and defense sector of Ukraine to perform the tasks and functions assigned to them is carried out only on the basis, within the powers and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine. Based on this, it is stated that the legal basis is of special importance in the context of ensuring national security and defense. A wide range of public authorities, as well as military authorities with appropriate powers in the field of rule-making, take part in its creation.

It is pointed out that the activities of military entities should be aimed, including the detection, elimination, neutralization, or at least minimization of various risks, the occurrence of which may adversely affect not only the internal environment, but also create real conditions for obstruction of national security and defense of Ukraine. In this regard, risk management as an activity to eliminate or minimize them is the key to achieving the goals and objectives and priorities of state policy in the military sphere, which is implemented primarily by components of the security and defense sector of Ukraine.

It is noted that in the system of risks a special place is occupied by risks that have a regulatory nature. At the same time, these risks in the field of national security and defense of Ukraine have the potential to have a much more negative impact than in other areas, due to a number of circumstances analyzed in the article.

It is stated that the system of risks begins with imperfect, contradictory legal regulation. It is pointed out that if the law in the field of defense or security contains a corruption-causing component, then without its elimination it will be impossible to combat corruption. The legal nature and factual bases for occurrence of normative-legal risks in the sphere of activity of subjects of military management are analyzed. It is noted that among such grounds it is not necessary to single out the change in legislation, which is referred to in some regulations. At the same time, it is worth noting that if it is an inconsistent, hasty, scientifically unreasonable change in legislation, it can lead to negative consequences and will contribute to regulatory risks.

Particular attention is paid to the fact that for a full statement of the factual circumstances of the probable and potential occurrence of regulatory risk, it is necessary to focus on the approaches that take place in the court. In particular, the relevant procedural codes deal with incompleteness, vagueness, ambiguity, inconsistency or lack of legislation.

Based on the analysis, it is summarized that regulatory risk should be understood as such risk, the probability of which is due to incompleteness, ambiguity, inconsistency or lack of legal regulation of the organization and functioning of military authorities in the field of national security and defense of Ukraine.

**Key words:** security and defense sector of Ukraine, subjects of military administration, legal bases of ensuring national security and defense of Ukraine, normative-legal risks.

Сфера національної безпеки та оборони України займає особливе місце у межах діяльності держави. Здійснення цієї діяльності є одним із конституційних пріоритетів. Відповідно до частини 2 та 3 Основного Закону України [1] оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Організація та функціонування всіх складників сектору безпеки і оборони України щодо виконання покладених на них завдань та функцій здійснюється лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачені Конституцією та законами України. З огляду на це, особливого значення в контексті забезпечення національної безпеки та оборони набуває правове підґрунтя. У його створенні бере участь широке коло органів державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо), а також органи військового управління, які мають відповідні повноваження в нормотворчій сфері.

Відповідно до частини 6 статті 1 Закону України «Про Збройні Сили України» [2] органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції України [1] стосовно того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод людини та громадянина або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкодження діяльності. Усе це покладає обов'язок формувати правові засади діяльності складників сектору безпеки і оборони України, оскільки внутрішнє середовище останнього передбачає чітке та послідовне правове встановлення. Внутрішнє середовище є складним організаційно-правовим утворенням, оскільки, на думку представників робочої групи Головної інспекції Міністерства оборони України, охоплює операції, процеси, регламенти, структуру та чіткий розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами (військового управління), спрямовані на забезпечення виконання установовою завдань і функцій та досягнення встановлених мети (місії), стратегічних та інших цілей, планів і вимог щодо діяльності установи [3, с. 15].

Для забезпечення внутрішнього середовища у вказаному вище форматі діяльність суб'єктів військового управління має бути спрямована, зокрема, на виявлення, усунення, нейтралізацію або хоча б мінімізацію різноманітних ризиків, виникнення яких може не лише негативно відбитися на внутрішньому середовищі, а й реально створити умови для перешкодження забезпеченню національної безпеки та оборони України.

Розробники Методичного посібника, присвяченого організації внутрішнього контролю та управління ризиками, затвердженого Головним інспектором Міністерства оборони України 15 жовтня 2019 року, виходять із того, що ризик є потенційною подією, яка може впливати на досягнення установовою визначених цілей та завдань [3, с. 16]. Окреслений підхід, у межах якого підкреслюється здатність ризику негативно впливати на реалізацію цілей і завдань як окремими підрозділом, так і всім сектором безпеки і оборони загалом, повністю корелює з положеннями чинного законодавства. Відповідно до пункту 8 частини 2 статті 28 Закону України «Про національну безпеку України» [4] Стратегія воєнної безпеки України визначає способи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, зокрема управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

Отже, як безпосередньо впливає з наведеного нормативно-правового припису, управління ризиками як діяльність щодо їх усунення чи мінімізації є запорукою досягнення цілей і реалізації завдань та пріоритетів державної

політики у воєнній сфері, яка реалізується складниками сектору безпеки і оборони України та суб'єктами військового управління.

За видами ризику поділяються на: кадрові, корупційні, нормативно-правові, операційно-технологічні, програмно-технічні, інформаційної безпеки, репутаційні, фінансові, фінансово-господарські та інші [3, с. 37]. Як видно, серед ризиків фахівці виокремлюють кадрові, корупційні та нормативно-правові. Такий підхід є виваженим та правильним. Це зумовлено універсальністю та поширеністю вказаних ризиків не лише в системі сектору безпеки і оборони України, а й у системі органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, зокрема суб'єктів приватного права.

Варто підкреслити, що саме в системі організації та функціонування сектору безпеки і оборони України наведені ризики мають потенційну можливість чинити більш негативний вплив ніж в інших сферах.

Зумовлено це низкою обставин.

По-перше, особливими цілями та завданнями, які покладаються на сектор безпеки і оборони України, що розглядаються державою та суспільством як провідні конституційні пріоритети (статті 1, 2, 17 та інші Основного Закону України) [1].

По-друге, складною структурою сектору безпеки і оборони України, що вимагає як належного правового забезпечення всіх його складників, так і належного кадрового забезпечення. Відповідно до частини 2 статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» [4] до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислово політику.

По-третє, значним фінансовим ресурсом, що виділяється державою та іншими суб'єктами на сектор безпеки і оборони України. Як зазначив Голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки Олександр Завітневич, уперше в історії нашої держави у проєкті Бюджету на 2022 рік запланований обсяг фінансування сектору безпеки і оборони України становить рекордні 5,95% від ВВП (відповідний показник у 2021 році становив 5,92%, а у 2020 році – 5,45%). До того ж Україна отримає міжнародну допомогу від урядів Франції (12,6 млрд грн), Великої Британії (6,7 млрд грн) та США (1,7 млрд грн). Рекордні кошти (32,9 млрд грн) передбачено на програму розвитку озброєння та військової техніки [5].

На всі ці ризики звертається увага в Стратегії воєнної безпеки України [6]. Так, у цьому документі вказується, що досягнення цілей державної політики у воєнній сфері здійснюватиметься через формування та реалізацію ефективної воєнної політики, стратегічного, зокрема оборонного, планування та планування оборони України; оновленої військової кадрової політики, спрямованої на укомплектування Збройних Сил України, інших складників сил оборони вмотивованим, професійним, всебічно забезпеченим і підготовленим особовим складом, підготовку військово-навченого резерву людських ресурсів із максимально можливим залученням громадян України до всеохопної оборони України, зменшення ризиків корупції в силах оборони; вивільнення додаткових оборонних

ресурсів для розвитку спроможностей сил оборони через мінімізацію корупційних ризиків.

Отже, як видно, Стратегія особливо виокремлює такі ризики, як кадровий, корупційний та нормативно-правовий. Стосовно запропонованого переліку ризиків ми виходимо з того, що їх необхідно подавати в іншій послідовності, зважаючи на юридичну природу, охоплення відповідних сфер та тих фактичних обставин, які з ними пов'язані. Уважаємо, що в діяльності суб'єктів військового управління потрібно говорити про нормативно-правові, корупційні та кадрові ризики. Це зумовлено тим, що система ризиків починається з недосконалого й суперечливого правового регулювання. Так, якщо закон в оборонній чи безпековій сфері містить корупціогенний складник, то без її усунення протидіяти корупції неможливо.

Для підкріплення своєї позиції необхідно звернутися до положень Стратегії воєнної безпеки України [6] у частині, присвяченій управлінню ризиками у воєнній сфері. Так, наведений документ пріоритетного державного стратегіювання називає такий ризик, як ухвалення стратегічно помилкових рішень у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва на підставі неякісного аналізу реальних і потенційних воєнних загроз національній безпеці.

Ми вважаємо, що є всі підстави розглядати термін «рішення» в досить широкому контексті та розуміти під ним рішення, які можуть бути втілені як у нормативно-правових актах, так і в актах правозастосування. При цьому, вочевидь, перші є первинними щодо других. На підтвердження нашої тези слід послатися на частину 1 та 2 статті 25 «Види рішень Верховної Ради України» Регламенту Верховної Ради України [7]. Зокрема, у цих приписах вказано на те, що рішеннями Верховної Ради України є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради України є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви.

Крім того, нормативно-правові акти як рішення розглядає і Кодекс адміністративного судочинства України [8]. Зокрема, у пункті 18 частини 1 статті 4 встановлено, що нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який устанавлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і який розраховано на довгострокове та неодноразове застосування.

Саме тому є всі підстави для того, щоб у системі ризиків, які можуть виникнути у діяльності суб'єктів військового управління як фундаментальна та первинна група ризиків, виокремлювати саме нормативно-правові ризики. З огляду на це, постає питання про те, що слід розуміти під указаними ризиками. Так, практичний порадник, підготовлений Головною інспекцією Міністерства оборони України з використанням матеріалів Департаменту внутрішнього аудиту Міністерства оборони України, компанії НОСК Training Ukraine (за сприяння комунікаційної групи StratComUA щодо нормативно-правових ризиків), указує на те, що їм властива суперечність або нечітка регламентація.

Таке визначення є занадто стислим та не досить конкретизованим. Тому потрібно звернутися до положень чинного законодавства, де трапляється посилання на такі ризики та дається їм визначення. З огляду на те, що нормативно-правові ризики можуть виникати у різних сферах та мати схожу юридичну природу та фактологічні обставини, можна звернутися до тих документів, які стосуються інших сфер. Найбільш розроблені підходи щодо різних ризиків, зокрема й нормативно-правових, мають місце в діяльності установ, пов'язаних із фінансовими питаннями.

Відповідно до пункту 3.4.2. Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті (зі змінами, затвердженими наказами Голови Рахункової палати від 09 квітня 2020 р. № 25; від 16 вересня 2020 р. № 71) під нормативно-правовими ризиками розуміються

ті, ймовірність виникнення яких пов'язана з відсутністю, суперечністю або нечіткою регламентацією виконання операції у відповідних нормативно-правових актах, законодавчими змінами тощо. Як видно, це визначення є більш розгорнутим ніж те, що пропонується фахівцями Міністерства оборони України, та передбачає такі складники, як відсутність, суперечність або нечіткість регламентації.

Згідно з підпунктом 27 пункту 1 розділу II Постанови Правління Національного банку України від 28 листопада 2014 року № 755 «Про затвердження Положення про нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків в Україні» правовий ризик – це ризик відсутності правового регулювання, зміни або непередбачуваного застосування положень законодавства, що можуть призвести до виникнення збитків платіжної організації платіжної системи та/або її учасників. У підході Національного банку закладено та мають місце інші складники, пов'язані з виникненням такого ризику, як-от зміна правового регулювання у відповідній сфері. Але виникає питання щодо цього фактологічного складника виникнення ризику, адже внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, підпунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин, пунктів і підпунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті є частиною поточної законодавчої діяльності Верховної Ради України в межах процедури, передбаченої Регламентом Верховної Ради України (пункт 3 частини 6 статті 89). Так само чинним законодавством передбачається процедура внесення змін до вже виданих підзаконних нормативно-правових актів іншими органами влади, зокрема Кабінетом Міністрів України (пункт 5-1 параграфа 33 постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України»).

Уважаємо, що зміна законодавства не може розглядатися як фактологічна підстава для виникнення нормативно-правового ризику в діяльності відповідних суб'єктів, зокрема й суб'єктів військового управління. Однак варто вказати на таке: якщо йдеться про непослідовну, поспішну, науково необґрунтовану зміну законодавства, то це може призвести до негативних наслідків та буде сприяти виникненню нормативно-правових ризиків. Зокрема, на цей аспект звертає увагу Консультативна рада Європейських суддів у висновку № 20 від 10 листопада 2017 року [9].

Що стосується такого фактологічного складника, як непередбачуваність застосування положень законодавства, то його, безперечно, можна зарахувати до нормативно-правового ризику, оскільки його наявність суперечить правовій визначеності як складнику верховенства права (частина 1 статті 8 Конституції України [1], абзац 3 статті 11 Закону України «Про Збройні Сили України» [2], пункт 1 частини 2 статті 3 Закону України «Про національну безпеку України» [2]). Коли ми говоримо про законодавчі положення з відповідними вадами, то краще говорити про суперечність, непослідовність та нечіткість.

Саме тому, на наш погляд, більш виважений підхід щодо викладу фактологічних обставин виникнення нормативно-правового ризику має місце в Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті, де зазначається про відсутність, суперечність або нечіткість регламентації відповідної сфери. Ми вважаємо, що для повного викладу таких обставин необхідно орієнтуватися на ті підходи, що мають місце в діяльності суду. Відповідно до частини 10 статті 10 Цивільного процесуального кодексу України забороняється відмова у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості, суперечливості законодавства, що регулює спірні відносини. Згідно з частиною 4 статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів

неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Аналогічне положення встановлено в частині 11 статті 11 Господарського процесуального кодексу України.

Отже, вказані Кодекси говорять про неповноту, нечіткість, неясність, суперечливість чи відсутність законодавства. Ці складники необхідно враховувати при розумінні нормативно-правових ризиків, що можуть виникнути в діяльності будь-яких суб'єктів, зокрема й суб'єктів військового управління. Це зумовлено тим, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення

(відповідно до частини 3 статті 124 Конституції України [1]). У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Отже, на підставі викладеного можна запропонувати таке модельне визначення нормативно-правового ризику в діяльності суб'єктів військового управління. Так, під ним ми пропонуємо розуміти такий ризик, імовірність виникнення якого зумовлена неповнотою, нечіткістю, неясністю, суперечливістю чи відсутністю правового регулювання організації та функціонування суб'єктів військового управління у сфері виконання завдань із забезпечення національної безпеки та оборони України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Збройні Сили України : Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
3. Методичний посібник організація внутрішнього контролю та управління ризиками / Затверджено Головним інспектором Міністерства оборони України 15 жовтня 2019 року. 239 с.
4. Про національну безпеку України : Закон від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
5. У проєкті бюджету 2022 обсяг фінансування сектору безпеки і оборони України становить рекордні 5,95% від ВВП. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2021/09/16/v-proekti-byudzhetu-2022-obsyag-finansuvannya-sektoru-bezpeki-i-oboroni-ukraini-stanovit-rekordni-5-95-vid-vvp/#~:text=Вперше%20в%20історії%20України%20у,%2C45%25%20від%20ВВП>.
6. Стратегія воєнної безпеки України : Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021.URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
7. Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15. № 16–17. Ст. 133.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446
9. Висновок № 20 (2017) про роль суддів у забезпеченні єдності застосування закону. Страсбург. 10 листопада 2017 року. URL: [http://www.vru.gov.ua/content/file/Висновок\\_КРЄС\\_20.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/file/Висновок_КРЄС_20.pdf)