

О. О. Усаченко, кандидат наук з державного управління, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

У статті зазначено, що всі правовідносини є суспільними відносинами, але останні не завжди підлягають правовому регулюванню і можуть бути визнані юридичними (наприклад, відносини у сфері моралі, спілкування тощо). Відмінними рисами правовідносин є такі: правові відносини виникають, припиняються або змінюються лише на основі правових норм, які безпосередньо породжують (реалізують) правовідносини і реалізуються через них. Предметами правовідносин є взаємопов'язані юридичні права та обов'язки, які в юридичній науці прийнято називати суб'єктивними. Цей зв'язок є суттю правовідносин, у межах яких право однієї сторони кореспондує (відповідає) іншій і навпаки. Правові відносини є вольовими і проявляються двома способами. З одного боку, завдяки нормам права у правовідносинах відображається державна воля, з іншого боку, навіть за наявності правових норм правовідносини не можуть автоматично з'являтися і потім функціонувати без волі його учасників, хоча б одного з них. Потрібний умисний вчинок, що породжує явище. Правові відносини, як і закон, за яким вони виникають, охороняються державою. Правові відносини вирізняються індивідуальністю суб'єктів, суворим визначенням їхньої взаємної поведінки, уособленням прав та обов'язків.

Визначено, що правовідносини – це суспільні відносини, що охороняються державою, які виникають, як правило, внаслідок норм права на поведінку людей і характеризуються наявністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків його учасників. Організаційно-правові механізми державного регулювання суспільних відносин повинні будуватися з урахуванням інтересів як усього суспільства (тобто суспільних інтересів), так і приватних інтересів осіб. Водночас є певні типи відносин, в яких переважають суспільні інтереси, і одним із таких типів є правовідносини в оборонній галузі. Метою державного регулювання розвитку оборонної промисловості є задоволення державних (громадських) інтересів у забезпеченні безпеки держави.

Ключові слова: організаційно-правові механізми, державне регулювання, розвиток оборонної промисловості, громадське відношення, громадські стосунки, задоволення державних інтересів.

O. O. Usachenko. Organization of regulatory regulation of development of defense industry

It is stated that all legal relationships are public relations, but the latter are not always subject to legal regulation and can be recognized as legal (for example, relations in the sphere of morality, communication and the like). Distinctive features of legal relations are the following: Legal relations arise, terminate or change only on the basis of legal norms that directly generate (bring to life) legal relationships and are realized through them. The subjects of legal relations are mutually interconnected legal rights and obligations, which in legal science are commonly called subjective. This connection is the essence of a legal relationship within which the right of one party corresponds (corresponds) to the other, and vice versa. Legal relations are strong-willed and manifest in two ways. On the one hand, due to the norms of law in legal relations reflects the state will, on the other hand, even in the presence of legal norms legal relationship can not automatically appear and then function without the will of its participants, at least one of them. Willful act is required, which gives rise to the phenomenon. Legal relations, as well as the law on which they arise, are protected by the state. Legal relations are distinguished by the individuality of the subjects, the strict definition of their mutual behavior, the personification of rights and responsibilities.

It is determined that a legal relationship is a public relation, protected by the state, which arises, as a rule, as a result of the norms of the right to behavior of people and characterized by the presence of subjective

rights and legal obligations of its participants. Organizational and legal mechanisms of state regulation of public relations should be built taking into account the interests of both the whole society (i.e. public interests) and the private interests of individuals. At the same time, there are certain types of relationships in which public interests prevail, and one such type is the legal relationship in the defense industry. The purpose of state regulation of the development of the defense industry is to satisfy state (public) interests in ensuring the security of the state.

Key words: organizational and legal mechanisms, state regulation, development of the defense industry, public relations, public relations, satisfaction of state interests.

Постановка проблеми. На відміну від взаємозв'язків у природі, всі види і форми стосунків, що виникають у суспільстві між індивідами та їхніми об'єднаннями, є громадськими, або соціальними. За допомогою права держава покликана регулювати наявні громадські стосунки. Основна мета такого регулювання – зробити їх підконтрольними і керованими. Правові стосунки традиційно визначають як громадські стосунки, врегульовані правом. Правовідношення у своїй суті – це «результат дії правової норми» або «форма її реалізації».

Право регулює не увесь комплекс наявних громадських стосунків, а лише найбільш принципові стосунки, що мають істотне значення для інтересів держави, суспільства, нормальної життєдіяльності людей. Це, передусім, стосунки влади та управління, власності, соціально-економічного пристрою, прав і обов'язків громадян, забезпечення громадського порядку, а також трудові, майнові і деякі інші стосунки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду основних науково-теоретичних і прикладних аспектів у сфері організаційно-правових механізмів державного регулювання розвитку оборонної промисловості в Україні як засобу посилення обороноздатності держави присвячені дослідження таких учених: А.М. Слободської, Н.Г. Борецької, Г.О. Крапівіної, Т.В. Лях та інших.

Водночас наукові публікації, що пов'язані з питаннями щодо становлення організаційно-правових механізмів державного регулювання розвитку оборонної промисловості в соціальній та безпековій галузі у світі та Україні, практично відсутні, що зумовлює необхідність у проведенні подальших наукових пошуків із цієї проблематики.

Мета статті – визначення умов і заходів щодо державного оборонного замовлення в умовах розвитку оборонної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. Можна сказати, що всі правовідносини є громадськими стосунками, але останні, у свою чергу, далеко не завжди піддаються правовому регулюванню і можуть бути визнані правовими (наприклад, стосунки у сфері моралі, спілкування і тому подібне) [1, с. 87]. Характерними ознаками правовідносин є такі:

1. Правовідносини виникають, припиняються або змінюються тільки на основі правових норм, які безпосередньо породжують (викликають до життя) правовідносини і реалізуються через них.

2. Суб'єкти правових стосунків взаємно пов'язані між собою юридичними правами і обов'язками, які в правовій науці прийнято називати суб'єктивними. Цей зв'язок становить суть правовідношення, у межах якого праву однієї сторони кореспондує (відповідає) обов'язок іншої і навпаки.

3. Правові стосунки мають вольовий характер, який проявляється двояко. З одного боку, через норми права в правовідносинах відбивається державна воля, з іншого боку, навіть за наявності юридичної норми правовідношення не може автоматично з'явитися і потім функціонувати без волевиявлення його учасників, принаймні одного з них. Потрібний вольовий акт, що дає початок явищу.

4. Правовідносини, як і право, на базі якого вони виникають, охороняються державою.

5. Правові стосунки вирізняються індивідуальністю суб'єктів, суворістю визначеністю їхньої взаємної поведінки, персоніфікацією прав і обов'язків.

Отже, правовідношення – це громадське відношення, що охороняється державою, виникає, як правило, внаслідок дії норм права на поведінку людей і характеризується наявністю суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у його учасників.

Організаційно-правові механізми державного регулювання громадських стосунків повинні будуватися з урахуванням інтересів як усього суспільства (тобто публічних інтересів), так і приватних інтересів окремих індивідів [2, с. 178]. Водночас є певні види стосунків, у регулюванні яких переважають публічні інтереси, і один із таких видів – правовідносини у сфері оборонної промисловості.

Мета державного регулювання розвитку оборонної промисловості стосунків – задоволення державних (публічних) інтересів із забезпечення безпеки держави. Як уже було зазначено, розвиток оборонної промисловості входить до складу державного сектору економіки, є особливим об'єктом державної власності і в цій ролі піддається державному регулюванню (управлінню) з боку уповноважених органів державної влади.

Державне регулювання розвитку оборонної промисловості стосунків часто трактується як міра втручання держави в економічне життя [3, с. 35]. Державне регулювання передбачає:

- формування організаційно-економічних структур, що забезпечують суворий контроль за дотриманням норм регламентації господарської поведінки суб'єктів ринку і обслуговуючих господарських відносин;

- вироблення соціально-економічної політики, визначення та результативне застосування механізмів її реалізації – власне регулювання соціально-економічних процесів.

Зазвичай розрізняють пряме і непряме державне регулювання економіки. При цьому до методів прямого державного регулювання економіки в економічній літературі відносять державне підприємництво. Непряме державне регулювання економіки полягає у використанні різних методів впливу на неї: зміни обсягу грошової маси, що перебуває в обігу; зміни валютного курсу; перегляду податкової політики тощо. Пряме державне управління поширюється на об'єкти державної власності та полягає в можливості безпосереднього керуючого впливу на ці об'єкти і процеси, протікають в них, із боку державних органів управління, що володіють відповідними повноваженнями [4, с. 55].

Організаційно-правові механізми державного регулювання оборонною промисловістю можна розглядати у двох аспектах:

1. Управління розвитком оборонної промисловості як об'єктом державної власності, інакше кажучи, як частиною державного господарства.

2. Управління розвитком оборонної промисловості, що входить у державний сектор економіки галузевим промисловим комплексом, який складається з підприємств, перед якими стоїть єдине завдання – забезпечення обороноздатності держави.

На думку деяких учених, правовідносини у сфері державної власності (зокрема, ті, що належать до розвитку оборонної промисловості) належать, перш за все, до галузі цивільно-правового регулювання. Держава в цьому випадку є власником, що реалізовує свої речові права щодо майна, яке належить йому, і, отже, правовідносини, що виникають у процесі такої діяльності, є за своєю суттю господарськими і повинні регулюватися цивільним правом.

Такий підхід видається не цілком обґрунтованим, оскільки не враховує особливості державної власності (зокрема, публічні цілі її використання), а також той факт, що процес реалізації державою своїх повноважень у сфері державного господарства виходить за межі традиційних цивільних правовідносин і є державним управлінням певним сектором економіки [6]. Оборонна промисловість є частиною державної власності, орієнтованої на задоволення саме публічних інтересів усього суспільства, тоді як інші об'єкти власності використовуються в приватних інтересах. Можна стверджувати, що для громадських стосунків, які виникають у

Механізми державного управління

сфері оборонної промисловості, характерні, перш за все, такі особливості: вони спрямовані на досягнення публічних інтересів і за своєю суттю є управлінськими, тобто виникають у сфері державного управління.

Низка учених також підкреслює, що державну власність необхідно розглядати не лише в цивільно-правовому сенсі. Під державною власністю можуть розумітися різноманітні стосунки, побудовані за ієрархічним принципом:

1) усередині органів законодавчої та виконавчої влади, які пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням державним майном, затвердженням бюджету;

2) між центральними і регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування;

3) між апаратом держави і державними підприємствами як реальними товаровиробниками.

За відношенням до державної власності акцентується не власницький, цивілістичний аспект, а управлінський. Отже, тут необхідно говорити про адміністративно-господарські правовідносини, що виникають у процесі державного управління оборонною промисловістю. Державне управління – різновид соціального управління, з функціонуванням якого традиційно пов'язується формування оборонної промисловості відособленої правової галузі – адміністративного права [7]. Громадські стосунки, що виникають у сфері державного управління, є адміністративно-правовими відносинами.

Більшість учених одностайна у визначенні адміністративно-правових стосунків. Під ними розуміються регульовані нормами адміністративного права громадські стосунки, що виникають у сфері виконавчої влади або складаються у сфері управління. Деякі автори дають більш розгорнуте визначення. Наприклад: адміністративно-правовим відношенням є врегульоване адміністративно-правовою нормою управлінське громадське відношення, в якому сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, встановлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою.

На нашу думку, для визначення адміністративних правовідносин необхідно враховувати дві їхні істотні особливості:

- по-перше, це правовідносини, що виникають у сфері державного управління;
- по-друге, вони регулюються нормами адміністративного права.

Те, що сторони є носіями «взаємних прав і обов'язків», не є характерною рисою адміністративних правовідносин, оскільки це – загальна ознака будь-яких правовідносин.

Що стосується правових норм, спрямованих на регулювання адміністративно-правових відносин, то тут слід зазначити, що комплексного правового акта, який регламентує питання державного управління, немає. Застосовуються, як правило, комплексні нормативно-правові акти, які містять як норми адміністративного права, так і правові норми інших галузей.

Як і щодо більшості правовідносин у різних галузях права, основним актом для правового регулювання адміністративних правовідносин у сфері оборонної промисловості, безперечно, є Конституція України, статтею 85 якої затверджено перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності. Як уже було зазначено, всі підприємства оборонних галузей промисловості можуть перебувати виключно в державній власності, отже, управління ними здійснюють тільки державні органи виконавчої влади.

Основу для управління у сфері оборонної промисловості становлять закони України, що створюють необхідний правовий фундамент для регулювання правовідносин, які виникають у діяльності підприємств оборонної промисловості. Прикладами непослідовного розвитку інституційної політики державного регулювання розвитком оборонної промисловості є такі:

Механізми державного управління

- утворення у 1996 році, ліквідація у 1999 році та знову утворення у 2001 році Державної служби експортного контролю України;
- утворення у 1999 році та ліквідація у 2000 році Комісії з політики експортного контролю та військово-технічного співробітництва з іноземними державами при Президентіві України;
- утворення у 2000 році та ліквідація у 2006 році Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентіві України;
- утворення у 2006 році, але фактична бездіяльність із березня 2010 по вересень 2014 року Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Раді національної безпеки і оборони України (засідання Комісії у згаданий період не проводились, її склад не поновлювався);
- утворення у 1999 році та ліквідація у 2007 році Комісії Кабінету Міністрів України з питань військово-промислової політики;
- утворення у 2007 році та ліквідація у 2008 році Комісії з питань військово-технічної політики та оборонно-промислового комплексу при Кабінеті Міністрів України;
- утворення у 2008 році та ліквідація у 2011 році Агентства з питань оборонно-промислового комплексу при Міністерстві промислової політики України;
- утворення у 2012 році та фактична ліквідація у 2014 році Комітету з реформування і розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу.

Наступну ланку в системі правового регулювання адміністративних відносин державного регулювання розвитку оборонної промисловості становлять укази Президента України та постанови Уряду України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Можна виділити деякі особливості нормативно-правового регулювання адміністративних відносин у сфері оборонної промисловості. Запропоновано визначити їх у такому:

По-перше, правове регулювання адміністративно-господарських відносин у сфері оборонної промисловості здійснюється тільки на державному рівні. Це пов'язано з тим, що всі об'єкти ОПК можуть перебувати тільки в державній власності й не можуть належати ні регіонам, ні, тим більше, приватним особам.

По-друге, значне місце в системі нормативно-правового регулювання зазначених правовідносин посідають закони України. Як правило, на рівні закону визначаються лише правові основи, на яких надалі будується підзаконне регулювання, більш детально регламентує всі основні моменти правовідносин, що утворюються в тій чи іншій галузі. Але у сфері регулювання адміністративних правовідносин у сфері оборонної промисловості ситуація дещо інша. Таке становище зумовлено специфічними якістьми продукції, виробленої в оборонній промисловості, і жорстким державним контролем за її використанням і поширенням, а також тим, що всі виникаючі в цій галузі правовідносини безпосередньо пов'язані з реалізацією найважливіших державних функцій щодо забезпечення обороноздатності країни.

По-третє, роль відомчого регулювання в системі нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері оборонної промисловості зводиться в принципі до реалізації державними органами виконавчої влади повноважень власника майна оборонної промисловості від імені України і вирішення організаційних питань. Забезпечення функціонування оборонного виробництва в Україні належить до повноважень Уряду, і більшість рішень, що стосуються діяльності підприємств оборонної промисловості, закріплені в постановах Уряду України, прийнятих на основі відповідних законів України. На відомчому рівні здійснюється регулювання найменш важливих питань, а також видання індивідуальних нормативно-правових актів у межах управління конкретним підприємством оборонної промисловості.

Список використаних джерел:

1. Васійчук В.О., Гончарук В.Є., Качан С.І., Мохняк С.М. Основи цивільного захисту : навч. посібник. Львів : Вид-во Нац. у-ту «Львівська політехніка», 2010. 417 с.
2. Смирнов В.А., Дикань С.А. Основи цивільного захисту : навч. посібник. Полтава, 2013. 300 с.
3. Катастрофы и общество : монография / Ю.Л. Воробьев, Г.Г. Малинецкий, В.И. Осипов и др. ; М-во Рос. Федерации по делам гражд. обороны, чрезвычайн. ситуациям и ликвидации последствий стихийн. бедствий. Москва : Контакт-Культура, 2000. 331 с.
4. Супотницький М.В. Забытая химическая война 1915–1918 гг. III. Применение химического оружия в операциях Первой мировой войны. *Офицеры*. 2010. № 5 (49). С. 54–59.
5. Галушко Ю.І., Шершнеєв М.А., Карпенко В.І. Вплив розвитку військ ППО в часи Великої Вітчизняної Війни на створення ракетних військ повітряних сил Збройних Сил України. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2010. № 1 (3). С. 96–100.
6. Труш О.О. Історичний розвиток державної політики у сфері цивільного захисту України. 2009. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/10.pdf>.
7. МНС України: історія становлення. URL: <http://www.mns.gov.ua/history>.

References:

1. Vasiichuk V.O., Goncharuk V.Ye., Kachan S.I. and Mokhnyak S.M. (2010). Fundamentals of Civil Protection : navchal'ny'j posibny'k. Lviv, Ukraine.
2. Smirnov V.A. and Dikan S.A. (2013). Fundamentals of Civil Protection : navchal'ny'j posibny'k. Poltava, Ukraine.
3. Vorobiev Y.L., Malinetskii G.G. and Osipov V.I. (2000). Accidents and society : monohrafiia. Moscow, Russia.
4. Supotnitsky M.V. (2010). The Forgotten Chemical War of 1915–1918. *The use of chemical weapons in the operations of the First World War*. Vol. 5 (49). P. 54–59.
5. Galushko Yu.I., Shershniv M.A. and Karpenko V.I. Influence of the development of air defense forces during the Great Patriotic War on the creation of missile forces of the Air Forces of the Armed Forces of Ukraine (2010). Kyiv, Ukraine.
6. Trush O.O. (2009). Historical development of state policy in the field of civil protection of Ukraine. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/10.pdf> (Accessed 12 January 2016).
7. Ministerstvo nadzvychaynykh sytuatsiy Ukrainy: istoriya stanovlennya. URL: <http://www.mns.gov.ua/history> (Accessed 12 January 2016).