Збірник наукових праць Державного науково-дослідного інституту випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки. 2022. Вип. 3(13)
ISSN 2706-7386
УДК 353.3 DOI: 10.37701/dndivsovt.13.2022.08

Крюков М.І. *Головний спеціаліст відділу взаємодії з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України Департаменту інформаційно-організаційної роботи та контролю Міністерства оборони України*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ЯКІ ВНЕСЕНІ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

В роботі розглядаються процедурні питання, які виникають під час супроводження виконавцями структурних підрозділів Міністерства оборони України (Збройних Сил України) законопроєктів, які внесені до Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи та відносяться до компетенції оборонного відомства.

Ключові слова: *взаємодія, законопроєкти, міжнародна технічна допомога, Міністерство оборони України.*

Постановка проблеми.

Повномасштабна агресія російської федерації призвела до деяких змін в організації взаємодії між органами виконавчої влади, а також до об'єктивної необхідності у пришвидшенні вирішення законодавчих питань, розгляду та прийняття законопроєктів, які стосуються сфери безпеки та оборони. Особливо це стосується питання забезпечення Сил безпеки та оборони озброєнням та військовою технікою (ОВТ) іноземного виробництва в рамках міжнародної допомоги. Міністерство оборони України (далі – МО України) під час своїх повноважень взаємодіє з Верховною Радою України (далі – ВРУ) та її органами, Президентом України та його Офісом, Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) та його Секретаріатом, у тому числі, для узгодження позицій щодо законодавчого врегулювання нагальних питань оборони держави.

Виходячи з накопиченого досвіду діяльності уповноваженого органу у сфері діловодства МО України, необхідно удосконалити процеси взаємодії між виконавцями структурних підрозділів МО України (Збройних Сил (ЗС) України) з органами державної влади за наступними елементами: супроводження законопроєктів, ініційованих Президентом України; підготовка висновків до законів, що надходять на підпис Президентові України; супроводження законопроєктів, ініційованих народними депутатами України; експертиза законопроєктів; підготовка документів, необхідних для реалізації закону; забезпечення участі керівництва МО України у засіданнях Верховної Ради України та її комітетів, що і визначає актуальність написання статті

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питанню взаємодії МО України з іншими органами державної влади щодо законодавчих ініціатив присвячено не значну кількість досліджень, оскільки дане питання достатньо повно розкрито у відповідних нормативних документах [1–6], однак ті процедури, які були прописані для воєнного стану, потребують уточнення на рівні виконавців з метою пришвидшення прийняття нагальних законопроєктів у сфері безпеки та оборони.

Мета статті.

Виходячи з наведеної актуальності статті, визначимо її мету як розроблення рекомендацій виконавцям щодо удосконалення процесу взаємодії Міністерства оборони

© Крюков М.І., 2022

ISSN 2706-7386

України з органами державної влади щодо законопроєктів, які внесені до Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Основна частина.

Виходячи з мети статті, для удосконалення процесів взаємодії та визначення рекомендацій виконавцям МО України необхідно провести аналіз існуючих законодавчих норм та їх положень, розділивши їх на ряд взаємопов'язаних груп у відповідності до суб'єкта права законодавчої ініціативи.

Порядок супроводження законопроєктів, які ініціюються Президентом України.

В порядку законодавчої ініціативи Президентом України на розгляд парламенту вноситися проєкт Закону України, де доповідачем законопроєкту під час його розгляду на пленарному засіданні може бути визначено Міністра оборони України. Отже, з метою забезпечення належного представлення позиції Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України виконавцю необхідно проводити моніторинг проходження в парламенті відповідного законопроєкту та готувати участь представників МО України у роботі комітетів Верховної Ради України.

Враховуючи те, що внесення законопроєктів з питань розроблення та реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності не допускається без погодження з відповідним міністром або керівником іншого центрального органу виконавчої влади, цілком очевидно існує ймовірність надходження з Офісу Президента України на погодження до МО України законопроєкту з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, що вимагає відповідної роботи.

Порядок підготовки висновків до законів, які надійшли на підпис Президентові України.

Поряд з процедурою супроводження законопроєктів існує завдання візування вже прийнятих законів та таких, які надійшли на підпис Президентові України. При цьому, МО України, взаємодіючи з КМУ, забезпечує в установленому порядку опрацювання матеріалів щодо підготовки висновків до законів, що надходять на підпис Президентові України.

Так, КМУ за рішенням Президента України організовує проведення експертизи Закону України, що надійшов на підпис Президентові України, але не пізніше ніж протягом семи днів подає йому свої пропозиції щодо такого закону.

У зв'язку з цим, Секретаріат КМУ не пізніше ніж через три години після надходження до КМУ від Офісу Президента України копії прийнятого ВРУ надсилає її для вивчення МО України, якщо до компетенції оборонного відомства належать питання, що регулюються таким законом.

МО України, в свою чергу, визначає, чи є економічно доцільним прийнятий Закон України, проводять аналіз очікуваних соціально-економічних результатів його реалізації та перевірку відповідності положень закону Конституції України, їх узгодженості з іншими законами України.

За результатами аналізу відповідного Закону України МО України готує пропозиції щодо доцільності його підписання Президентом України або застосування права вето щодо такого закону і подає їх разом із завізованою Міністром оборони України копією закону центральному органу виконавчої влади, визначеному у супровідному листі Секретаріату КМУ першим, не пізніше ніж протягом 48 годин з моменту надходження копії закону, якщо інший строк не визначено у супровідному листі Секретаріату КМУ.

Порядок супроводження законопроєктів, ініційованих народними депутатами України.

Досить важливою є процедура висвітлення позиції КМУ при розгляді законопроєктів, які внесені до ВРУ народними депутатами України.

Відносно цих законопроєктів МО України повинно проводити ряд процедур:

– моніторинг законопроєктів з питань, що належать до компетенції МО України, та аналіз таких проєктів на відповідність засадам державної політики;

– визначення посадових осіб, які представлятимуть позицію КМУ під час розгляду таких законопроєктів комітетами та на пленарних засіданнях ВРУ і внесення відповідної інформації до модуля взаємодії. Інформація про заплановану участь у засіданнях комітетів та пленарних засіданнях ВРУ вноситься МО України до модуля взаємодії не пізніше 18-ї години дня, що передує відповідному засіданню, та розміщується на офіційному веб-сайті КМУ. МО України не пізніше 10-ої години дня, що настає після дня засідання комітетів ВРУ, вносять до модуля взаємодії інформацію про результати розгляду питань та фактичну участь у засіданнях;

– формування пропозиції щодо визначення позиції КМУ до першого читання законопроєктів і внесення їх до модуля взаємодії не пізніше ніж протягом десяти днів з дня розміщення тексту таких законопроєктів на офіційному веб-сайті ВРУ;

– формування та внесення до модуля взаємодії пропозиції до законопроєктів, підготовлених до другого та наступних читань, не пізніше ніж протягом восьми днів з дня розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті ВРУ з урахуванням поправок та пропозицій до таких законопроєктів;

– внесення до модуля взаємодії не пізніше 12-ої години п’ятниці, що передує тижню пленарних засідань ВРУ, пропозиції до законопроєктів, які включені до проєкту розкладу пленарних засідань ВРУ на відповідний тиждень, з урахуванням рішень комітетів ВРУ. Внесення зазначених пропозицій до модуля взаємодії здійснюється незалежно від дня розміщення тексту законопроєктів на офіційному веб-сайті ВРУ.

Оскільки пропозиції щодо визначення позиції КМУ стосовно законопроєктів підписуються Міністром оборони України, та вносяться до модуля взаємодії у форматі PDF, то підписання таких пропозицій може здійснюватися з використанням кваліфікованого електронного підпису. Також береться до уваги те, що пропозиції мають включати: найменування органу виконавчої влади, назва проєкту Закону України та його реєстраційний номер, ініціатор (ініціатори) законопроєкту та до якого читання надаються пропозиції, чітка з обґрунтуванням позиція органу виконавчої влади до законопроєкту.

Порядок проведення експертизи законопроєктів [3].

Особливе місце належить питанню забезпечення проведення експертизи внесених на розгляд ВРУ іншими суб’єктами права законодавчої ініціативи проєктів законів, які надіслані ВРУ.

МО України, як правило, проводить моніторинг зареєстрованих законопроєктів з питань, що належать до їх компетенції, та не пізніше ніж протягом семи днів з дня розміщення на офіційному веб-сайті ВРУ тексту таких законопроєктів вносить до модуля взаємодії інформацію щодо впливу законопроєкту на показники бюджету і відповідності законам, якими регулюються бюджетні відносини, з обов'язковим зазначенням обсягу коштів, що впливає на показники бюджету.

Разом з тим, у випадку надіслання ВРУ відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу України законопроєкту для надання експертного висновку Секретаріат КМУ надсилає його Міністерства фінансів України та зацікавленим центральним органам виконавчої влади для підготовки експертного висновку щодо впливу законопроєкту на показники бюджету і відповідності законам, якими регулюються бюджетні відносини. МО України, як заінтересований орган, інформує про свою позицію Міністерство фінансів України.

Необхідно врахувати, що за зверненням Голови ВРУ, його Першого заступника, заступника або за рішенням головного комітету ВРУ КМУ також подає ВРУ не пізніше ніж через 14 днів з дня надходження законопроєкту, ініційованого народним депутатом України (народними депутатами України), експертний висновок по суті законопроєкту.

Отже для підготовки проєкту експертного висновку по суті законопроєкту, який включено до порядку денного сесії ВРУ, Секретаріат КМУ надсилає його до МО України, якщо до компетенції оборонного відомства належить питання, що є предметом регулювання законопроєкту, Мінфіну та заінтересованим центральним органам виконавчої влади. МО України готує проєкт експертного висновку по суті законопроєкту з урахуванням позицій

заінтересованих органів виконавчої влади, які внесені до модуля взаємодії, та у восьмиденний строк з дня надходження законопроєкту подає проєкт експертного висновку Кабінетові Міністрів. Проєкт експертного висновку повинен бути завізований Міністром оборони України та містити чітко сформульовану позицію щодо законопроєкту.

Зацікавлені органи не пізніше ніж протягом 4-ох днів з дня надходження законопроєкту вносить до модуля взаємодії або актуалізує свою позицію для підготовки проєкту експертного висновку МО України. Позиція заінтересованого органу повинна містити однозначно сформульовану пропозицію щодо підтримки законопроєкту або його відхилення. У разі коли заінтересований орган не вніс до модуля взаємодії свою позицію в установлений строк, вважається, що зауваження до законопроєкту відсутні. У такому разі МО України проєкт експертного висновку подається Кабінетові Міністрів без зазначення позиції заінтересованого органу.

Акцентується увага на те, що за наявності розбіжностей у позиціях зацікавлених центральних органів виконавчої влади щодо законопроєкту, проєкт експертного висновку до законопроєкту розглядається на засіданні урядового комітету.

Експертний висновок по суті законопроєкту, ініційованого народним депутатом України (народними депутатами України), звернення щодо подання якого адресоване безпосередньо МО України, готується ним за участю заінтересованих органів виконавчої влади та вноситься до модуля взаємодії.

Порядок підготовки документів.

Потрібно відмітити, що у разі підготовки законопроєкту до розгляду в третьому читанні, КМУ на звернення комітету ВРУ готує подання плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних заходів, необхідних для введення в дію закону.

За існуючими положеннями МО України відповідно до компетенції разом з іншими заінтересованими органами опрацьовує план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних заходів і вносить його в установлений строк до КМУ для подальшого подання комітету ВРУ.

На практиці автору відомі обставини, коли за рішенням ВРУ необхідно розробити проєкти актів КМУ, прийняття яких передбачено законопроєктом, що готується до третього читання, або є необхідне для введення відповідного закону в дію, та подати їх до третього читання. Такі проєкти актів готуються МО України відповідно до компетенції та подаються до ВРУ.

Порядок забезпечення участі керівництва МО України у засіданнях ВРУ та її комітетів.

Питання про взаємодію буде не повним, якщо не розкрити сутність процедури документального забезпечення участі керівництва МО України у засіданнях ВРУ та її комітетів.

Так, під час здійснення своїх повноважень КМУ співпрацює з ВРУ. Міністр оборони України, заступники міністра мають право бути присутнім на засіданнях ВРУ та її комітетів і виступати з питань, що обговорюються. За дорученням Міністра оборони України у засіданнях комітетів ВРУ мають право брати участь посадові особи міністерства. При цьому, посадові особи, які представляють позицію МО України беруть участь у роботі комітетів ВРУ та пленарних засіданнях, дають пояснення, а також відповідають на поставлені запитання.

До попереднього розгляду законопроєкту, поданого іншими суб’єктами права законодавчої ініціативи, головний комітет ВРУ на власному засіданні може запропонувати МО України висловити свою думку щодо доцільності його прийняття, а під час попереднього розгляду запросити безпосередньо представника МО України для участі в обговоренні зазначеного питання.

В окремих випадках Міністр оборони України має право подавати висновки до проєктів законів з питань, що належать до компетенції оборонного відомства. Такі висновки

ISSN 2706-7386

надсилаються безпосередньо комітету ВРУ, визначеному головним з опрацювання відповідного законопроєкту.

Усе це свідчить про необхідність документального забезпечення участі керівництва МО України у зазначених заходах, для чого виконавці готують відповідні інформаційні документи (тези виступу, довідковий матеріал). Під час підготовки інформаційних документів виконавцям, при цьому, слід враховувати наступні вимоги: тези виступу повинні бути точними та лаконічними; довідкові матеріали повинні відображати стислі, суттєві аспекти, не перевищувати 3-ох сторінок та не містити інформацію з обмеженим доступом.

Також, виконавці через відповідний структурний підрозділ забезпечують внесення (у разі зміни оперативне коригування внесеної інформації) до бази даних модулю взаємодії з ВРУ (як складова автоматизованої системи документообігу "АСКОД") відповідних документів, зазначених у блоках 3 і 4 (табл.1).

Таблиця 1

Зведений перелік документів
з питань взаємодії з органами державної влади, які готуються виконавцями структурних підрозділів Міністерства оборони України (Збройних Сил України)

Назва блоку взаємодії	Назва документу	Порядок опрацювання документу
1. Супроводження законопроєктів, ініційованих Президентом України	1.1 Інформаційні документи (тези доповіді, довідковий матеріал) на засідання Верховної Ради та її комітетів	Документальне забезпечення участі керівництва МО України *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*
	1.2 Документальні матеріали МО України щодо погодження проєкту акта	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до Офісу Президента України)*
2. Підготовки висновків до законів, що надходять на підпис Президентові України	2.1 Документальні матеріали стосовно пропозицій МО України щодо доцільності підписання закону	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до Кабміну або до ЦОВВ, відповідального за узагальнення)*
3. Супроводження законопроєктів, ініційованих народними депутатами України	3.1 Інформація про посадових осіб, які представлятимуть позицію МО України	Внесення до модулю взаємодії *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*
	3.2 Інформація про результати розгляду питань	Внесення до модулю взаємодії *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*
	3.3 Позиція МО України щодо першого (другого) читання законопроєктів	Внесення до модулю взаємодії *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*
	3.4 Документальні матеріали щодо позиції МО України	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до відповідного Секретаріату ВРУ)*
4. Експертиза законопроєктів	4.1 Інформація МО України щодо впливу законопроєкту на показники бюджету	Внесення до модулю взаємодії *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*
	4.2 Пропозиції МО України до проєкту експертного висновку щодо впливу законопроєкту на показники бюджету	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до Мінфіну)*
	4.3 Документальні матеріали стосовно пропозицій МО України до проєкту експертного висновку по суті законопроєкту	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до Кабміну або до ЦОВВ, відповідального за узагальнення)*
	4.4 Пропозиції МО України до проєкту експертного висновку по суті законопроєкту	Внесення до модулю взаємодії *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*

ISSN 2706-7386

Закінчення таблиці 1

	4.5 Інформаційні документи (тези доповіді, довідковий матеріал) на Урядовий комітет	Документальне забезпечення участі керівництва МО України *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*
5. Підготовка документів, необхідних для реалізації закону	5.1 План організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних заходів	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до Кабміну або до ЦОВВ, відповідального за узагальнення)*
	5.2 Проєкти актів Кабінету Міністрів, прийняття яких передбачено законопроєктом	Надсилання засобами СЕВ ОВВ *(до відповідного Секретаріату ВРУ)*
6. Забезпечення участі керівництва МО України у засіданнях Верховної Ради та її комітетів	6.1 Інформаційні документи (тези доповіді, довідковий матеріал) на засідання Верховної Ради та її комітетів	Документальне забезпечення участі керівництва МО України *(через уповноважений орган у сфері діловодства)*

Висновки. Таким чином, узагальнюючи вищенаведені процедурні питання, можна стверджувати, що для забезпечення ефективного супроводження законопроєктів, які внесені до Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, виконавцями необхідно готувати відповідні документи, перелік яких зведено в табл.1 та відображені за блоками взаємодії і порядку їх опрацювання.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України від 10.02.2022 № 1861-VI (із змінами) "Про Регламент Верховної Ради України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/1861-17.

2. Закон України від 27.02.2022 № 794-VII (із змінами) "Про Кабінет Міністрів України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/794-18.

3. Указ Президента України "Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроєктами та іншими документами, що вносяться на розгляд Верховної Ради України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/270/95.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (із змінами) "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007#Text.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671 (із змінами) "Про затвердження Положення про Міністерство оборони України". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014- #Text.

6. Наказ Міністерства оборони України від 26.07.2018 № 370 (із змінами) "Про затвердження Інструкції з діловодства та документування управлінської інформації в електронній формі в Міністерстві оборони України та Генеральному штабі Збройних Сил України". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/content/ mou_order/122-20198. PDF.

Крюков Михайло Іванович
головний спеціаліст відділу взаємодії з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України Департаменту інформаційно-організаційної роботи та контролю Міністерства оборони України, Київ, Україна
https://orcid.org/ 0000-0002-6778-2057

Mykhailo Kriukov
Chief specialist for relations with the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine of the Department of Information and Organizational Work and Control of the Ministry of the defense of Ukraine, Kyiv, Ukraine
https://orcid.org/ 0000-0002-6778-2057

ISSN 2706-7386

IMPROVEMENT OF THE INTERACTION PROCESS OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE WITH STATE AUTHORITIES ON DRAFT LAWS SUBMITTED TO THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE BY OTHER SUB'LEGISLATIVE INITIATIVE

M Kriukov

The work considers procedural issues that arise when escorted by the structural units executives of the Ministry of Defence of Ukraine (Armed Forces of Ukraine) Draft laws submitted to the Verkhovna Rada by other subjects of the legislative initiative right and fall within the competence of the defence department. The analysis of existing legislative norms and their provisions is conducted, taking into account the division of them into a number of interrelated groups in accordance with the subject of the law of legislative initiative. The interdependent groups represented include: the procedure for accompanying bills initiated by the President of Ukraine; the procedure for drawing conclusions to laws submitted for signature by the President of Ukraine; The procedure for following up draft laws initiated by people's deputies of Ukraine; Procedure for the examination of draft laws; procedure for the preparation of documents; The procedure for ensuring the participation of the leadership of the Ministry of Defence of Ukraine in the meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine and its committees. The relevant documents have also been submitted and the executors, through the relevant structural unit, ensure that a module for interaction with the Verkhovna Rada of Ukraine is entered into the database. Thus, in order to ensure the effective follow-up of draft laws submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine by other subjects of the law of legislative initiative, the executors must prepare appropriate documents, the list of which is given in the article and are reflected by the blocks of interaction and the order of their processing.

Keywords: *interaction, bills, international technical assistance, Ministry of Defense of Ukraine.*