

В. Й. Пашинський

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовується авторське розуміння та наукові підходи до визначення сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення діяльності Збройних Сил України». Запропоновано авторське визначення поняття, структури та мети адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України.

Ключові слова: збройні сили, військове управління, органи військового управління, адміністративні нормативно-правові акти військового управління, адміністративно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення такого комплексного державно-правового явища як оборона держави вимагає розгляду питань адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України як основного складника, спеціального суб'єкта забезпечення оборони. Особливо гостро постає це питання в умовах проведення оборонної реформи та російської збройної агресії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового забезпечення у різних сферах управлінської діяльності держави досліджували В.А. Головка, О.М. Гумін, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, В.І. Марчук, Ю.О. Тихомиров, П.І. Шаганенко та інші. Окремі аспекти правового забезпечення діяльності військ (сил) розглядали М.І. Карпенко, С.Ю. Поляков, М.М. Прохоренко, В.В. Шульгін та інші. Але питання адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України досі залишаються не дослідженими.

Мета статті – обґрунтування сучасних наукових поглядів щодо розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України, його значення для забезпечення оборони держави та управління Збройними Силами України.

Виклад основного матеріалу. Керівництво та управління Збройними Силами

України (далі – ЗС України) нерозривно пов'язане з адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави, під яким слід розуміти системну діяльність суб'єктів публічного управління у сфері оборони щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, зокрема в діяльності ЗС України, за допомогою правових норм військово-адміністративного законодавства.

Ще у XVI ст. про органічний зв'язок між законом і військом говорив М. Макіавеллі, який пов'язував непорушність законів із забезпеченням суспільної безпеки, стверджуючи, що у всіх державах основою влади «...слугують добрі закони і добре військо. Але добрих законів не буває там, де немає доброго війська, і навпаки, де є добре військо, там добрі й закони» [1, с. 211]. На його думку, право і закон – це зброя влади, відображення її сили та сили її війська; головною справою правителя повинні стати війна, військові настанови, військова наука; а з ворогом можливо боротися по-перше, законами, по-друге, силою [2].

На думку В.М. Корякіна, створення і розвиток такого особливого державного інституту, як військо (збройні сили), завжди супроводжувалося виданням державою спеціальних правових норм, що регулювали його діяльність [3, с. 16]. Як зазначає В.В. Шульгін, сама діяльність військ (сил) повинна здійснюватися на

підставі законів, інших підзаконних нормативно-правових актів військової сфери суспільних відносин та відповідно до вимог [4, с. 6]. А ЗС України тільки у межах забезпечення законності та правопорядку зможуть виконувати покладені на них функції [5, с. 19].

Дійсно, вся діяльність ЗСУ (повсякденна і бойова), всі види забезпечення (бойове, морально-психологічне, матеріально-технічне, медичне) військ (сил) потребують постійного організаційного та нормативно-правового удосконалення, дотримання режиму законності, правопорядку, внутрішнього статутного порядку, міцної військової дисципліни, належної організації служби військ та штабів, стандартизації процедур (стандартів НАТО – Allied Forces Standards) за головного та неодмінного «посередництва», за допомогою, на наш погляд, адміністративно-правового забезпечення органами державного та військового управління діяльності ЗС України.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності ЗС України вбачається нам ключовим, системно та правоутворюючим для інших видів забезпечення військ (сил), а також обслуговуючим видом, без якого неможливо уявити правомірність діяльності та застосування військ (сил) як у мирний, так і у воєнний час. На думку Ю.О. Тихомирова, комплексний характер правового (адміністративно-правового) забезпечення органів державної влади (органів публічного управління у сфері оборони) включає такі його елементи: 1) видання правових актів з урахуванням суспільних відносин; 2) вивчення правових актів під час вступу на посаду та в процесі діяльності; 3) правове виховання та правова пропаганда як засоби підвищення правової культури та професійної кваліфікації; 4) правильне застосування юридичних норм для оптимального вирішення завдань управління; 5) аналіз практики застосування законодавства, правових актів; 6) контроль за застосуванням законності, запобігання та усунення її порушень, застосування заохочувальних або каральних заходів впливу на посадових осіб; 7) удосконалення законодавчих та каральних заходів впливу до посадових осіб [6, с. 8] П.П. Богуцький указує,

що компроміс у здійсненні загальної для всього суспільства функції щодо захисту державного суверенітету може бути забезпечений через застосування державних владних повноважень (наказу, примусу). Ми маємо розуміти, що коли йдеться про відносини у військовій сфері або ж навіть у військово-цивільній сфері, то йдеться про публічно-правові відносини, оскільки не врегульованих та не передбачених нормами права відносин у військовій сфері (сфері оборони) не існує [7, с. 55].

Адміністративно-правове забезпечення діяльності ЗС України слід розглядати як детально регламентовану комплексом військово-адміністративних правових норм діяльність суб'єктів публічного управління (державно-владних та військово-управлінських повноважень), що спрямована на створення за допомогою правих засобів, способів, форм та методів, необхідних сприятливих правових умов для надійного функціонування та виконання завдань за призначенням із метою гарантованої реалізації оборонної функції держави у різних правових режимах (мирного часу, особливого періоду, воєнного часу) з урахуванням організаційно-правових особливостей взаємодії ЗС України з органами влади, іншими суб'єктами забезпечення оборони (в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави).

Пріоритетами адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України слід уважати ефективність діяльності суб'єктів публічного управління у сфері оборони щодо правового регулювання військово-адміністративних відносин, зокрема у формах позитивної нормотворчості, правореалізації (правозастосування), правової охорони та захисту прав і законних інтересів усіх учасників цих правовідносин, спрямованих на підтримання бойової готовності ЗС України до забезпечення оборони держави шляхом застосування збройної сили, веденням бойових дій.

До складників структури адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України слід включити такі: 1) об'єкт – суспільні відносини у сфері діяльності органів військового управління, організаційних та функціональних структур, військ (сил) ЗС України; 2) суб'єкти – органи,

посадові, службові особи органів військового управління та військового командування, командири (начальники), наділені відповідними повноваженнями; 3) норми права (військово-адміністративного права, зокрема актів органів військового управління), що регламентують діяльність ЗС України в системі сил оборони; 4) юридичні факти; 5) військово-адміністративні правові відносини в процесі реалізації військово-управлінських повноважень; 6) гарантії – умови, засоби, способи, форми та методи, за допомогою яких здійснюється реалізація військово-адміністративних відносин у сфері оборони держави.

Більш детально розглянемо основні елементи структури адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України, без яких взагалі не можна уявити його організаційно-правовий механізм – інституційно-правовий (суб'єкти – органи військового управління) та нормативний-правовий (акти військового управління) компоненти структури.

Розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України через функціонально-діяльнісний підхід асоціюється із завданням процесу правореалізації – ефективно, без відхилень від режиму законності переводити чинні приписи правових норм у правомірну поведінку, максимально повно реалізувати можливості права, і вичерпно виконувати його вимоги [8, с. 136].

На нашу думку, варто при цьому підтримати позицію В.В. Шульгіна стосовно функціонування у загальному механізмі реалізації військового законодавства, як у системи, здатної до самоорганізації, але створеної та врегульованої державною владою за допомогою та у межах її позитивного права, двох видів юридичних механізмів – ординарного механізму безпосередньої свідомо-вольової нормативної самореалізації та механізму опосередкованої владно-організаційної піднормативної реалізації, направлених на втілення абстрактної нормативно-поведінкової моделі суб'єктів-учасників військово-правових відносин у фактичну правомірну поведінку та діяльність. Характер процесів у цих механізмах, на думку вченого, відрізняється специфічною визначеністю рів-

ня суб'єктного складу, видами правового регулювання (нормативне, індивідуальне), складністю організаційної структури, спрямованістю, відсутністю або наявністю державно-владного та військово-управлінського опосередкування [9, с. 73].

Слід наголосити на тому, що правореалізація військово-адміністративного законодавства як складник адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України, має забезпечити ефективне керівництво та управління ЗС України, яке здійснюють суб'єкти військового управління (органи військового управління та військового командування, посадові, службові особи, командири (начальники), наділені відповідними повноваженнями. Таким чином, військове управління – це цілеспрямована діяльність державних військових органів управління, зокрема командира (начальника) штабу щодо організації ефективної діяльності ЗС України, підпорядкованих підрозділів, військ (сил) за призначенням в умовах повсякденної діяльності та під час бойових дій.

Головне, що за своєю сутністю та цілеспрямованістю військове управління носить правовий характер, більш точно адміністративно-правовий характер – це організуюча, регулююча, забезпечувальна, виконавчо-розпорядча та контрольно-юрисдикційна діяльність, направлена на реалізацію функції оборони держави та діяльності ЗС України як основного суб'єкта її забезпечення.

Інституційну державно-управлінську основу в механізмі адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України складають органи державного керівництва обороною та органи військового управління силами оборони, які здійснюють військово-управлінські функції та видають адміністративні нормативно правові акти військового управління. Система управління ЗС України включає такі рівні: стратегічний (Міноборони, Генеральний штаб ЗС України, Озброєння ЗС України, Тил ЗС України); оперативний (командування видів ЗС України, родів військ, управління оперативних (повітряних) командувань, військово-морських баз); тактичний (управління бригад, полків, баз, складів, арсеналів, інших військових ча-

стин їм рівних, національні миротворчі контингенти) [10, с. 26]. Таким чином, система органів військового управління ЗС України, що здійснюють військове управління, мають специфічну організаційну та функціональну структуру, яка визначається функціями і завданнями цих органів у системі управління ЗС України, силами оборони.

Державна програма розвитку ЗС України на період до 2020 р. містить стратегічні цілі, імплементація яких буде здійснюватися на основі прийнятих в НАТО принципів і стандартів військового управління: 1) розвиток системи управління ЗС України; 2) удосконалення системи оборонного планування, запровадження прозорого та ефективного управління ресурсами; 3) набуття спроможностей виконувати завдання щодо гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави та участі у підтриманні миру і міжнародної безпеки; 4) створення єдиної системи логістики та удосконалення системи медзабезпечення ЗС України; 5) професіоналізація, створення військового резерву ЗС України. Передбачено чітке розмежування повноважень та завдань між органами військового управління з урахуванням прийнятого у збройних силах держав-членів НАТО принципу відокремлення функцій щодо формування, підготовки та розвитку військ (сил) від функцій управління застосуванням [11]. Для розмежування повноважень та завдань між органами військового управління відповідно до стандартів НАТО в процесі оборонної реформи принципове значення має визначення повноважень у нормах військово-адміністративного законодавства як на рівні відповідних законів, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Нормативно-правову основу здійснення військового управління ЗС України складає система ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та адміністративно-правозастосовчі акти у сфері оборони держави, які ґрунтуються на положеннях Конституції України. Військове управління ЗС України здійснюється органами військового управління

(як суб'єктами адміністративно-правового забезпечення) в процесі прийняття, застосування та реалізації підзаконних нормативно-правових військового управління. Так, Л.Б. Зуєв до складу правозастосування включає владну діяльність компетентних органів і осіб щодо здійснення своїх повноважень; діяльність, направлену до сфери суспільних відносин інших суб'єктів права; надання їм допомоги і створення умов для нормального використання прав, виконання обов'язків, дотримання основних вимог; здійснення примусу на суб'єктів права з метою підпорядкування поведінки вимогам закону [12].

Ефективність адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України, на наш погляд, криється у системності прийняття та ефективності реалізації адміністративних нормативно-правових актів військового управління під час здійснення військового управління від стратегічного до тактичного рівня (як у мирний час так, і в особливий період). Нормативно-правовий акт суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, органу військового управління можна визначити підзаконним, владним, обов'язковим, офіційним, забезпеченим силою публічного примусу рішення спеціально уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації (органу військового управління), спрямованим на встановлення, зміну або реалізацію правової норми, якою регулюються суспільні відносини у сфері оборони.

Так, Президент України як глава держави щодо діяльності ЗС України видає укази та розпорядження, а як Верховний Головнокомандуючий ЗС України, повноваження якого визначаються законами, – накази і директиви з питань оборони [13].

Міністерство оборони України (як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення та орган військового управління) для реалізації своїх повноважень, забезпечення діяльності та управління ЗС України видає такі адміністративні нормативно-правові акти військового управління, як накази і директиви [14], зокрема накази і директиви Міністра оборони України з питань реформування та розвитку ЗС України, бойової і мобілізаційної, оперативної та бойової підготовки, здійснен-

ня оргзаходів та інспектування, накази міжвідомчого характеру спільно з іншими органами державної влади та правоохоронними органами [15].

Генеральний штаб ЗС України як орган військового управління, який здійснює безпосереднє управління ЗС України, видає накази і директиви з організаційно-штатних заходів, із мобілізації та мобілізаційної готовності, зі стратегічного (оперативного) планування застосування ЗС України та бойової готовності); спільні накази (директиви) Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України з питань реформування, розвитку ЗСУ, здійснення організаційних (організаційно-штатних) заходів. Крім того, Начальник Генерального штабу – Головнокомандуючий ЗС України організовує та контролює виконання прийнятих актів військового управління, а також має право скасовувати директиви і накази підпорядкованих йому органів військового управління [16]. У військових частинах (установах) ЗС України видаються накази командира (керівника), якими регулюються всі питання повсякденної діяльності, бойової підготовки, підготовки та ведення бойових дій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, під адміністративно-правовим забезпеченням діяльності ЗС України слід розуміти регламентовану комплексом військово-адміністративних правових норм діяльність суб'єктів публічного (військового) управління, що спрямована на створення за допомогою правих засобів, способів, форм та методів необхідних сприятливих правових умов для надійного функціонування та виконання завдань за призначенням із метою реалізації оборонної функції держави у різних правових режимах (мирного часу, особливого періоду, воєнного часу).

Головною метою адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України є ефективне керівництво та управління ЗС України для забезпечення виконання завдань за призначенням щодо оборони держави шляхом ведення бойових дій. При цьому військове управління нерозривно пов'язане і здійснюється за допомогою адміністративних нормативно-правових актів військового управління, які (відповідно до норм закону) приймають-

ся уповноваженими органами військового управління для реалізації своїх функцій і завдань у сфері оборони.

Список використаної літератури:

1. История политических и правовых учений. Учебник / Под ред. Лейста О.Э. Москва: Зерцало, 2000. 688 с.
2. Макиавелли Н. Избранные произведения. Москва: Художественная литература, 1982. Сканировано с: Макиавелли Н. Государь. Москва: Планета, 1990. 79 с.
3. Корякин В.М. Введение в теорию военного права : монография. Москва: За права военнослужащих. 2007. 78 с.
4. Шульгін В.В. Конспект лекцій ыз курсу: «Актуальні питання правового забезпечення військової діяльності» для підготовки слухачів юридичного профілю навчання за програмою магістрів ВІ КНУ ім. Тараса Шевченка. К.: Військовий інститут, 2008. 364 с.
5. Поляков С.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України: монографія. Харків: Право, 2012. 256 с.
6. Тихомиров Ю.А. Правовое обеспечение управления : [учеб. пособ.]; Акад. нар. хоз-ва, при СМ СССР. Каф. права и психологии управления. Москва, 1987. 148 с.
7. Богущкий П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток: моногр. Одеса: Фенікс, 2008. 188 с.
8. Протасов В.Н. Теория права и государства: Учеб. Пособие. Москва: Юрайт-М, 2001. 220 с.
9. Шульгін В.В. Реалізація військового законодавства України: історія, теорія, практика, шляхи удосконалення: монографія. Київ: «МП Леся», 2018. 264 с.
10. Біла книга – 2016. Збройні Сили України. Міністерство оборони України. Київ: Преса України. 2017. 113 с.
11. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року (т): Указ Президента України від 22.03.2017 № 73/2017. / URL: https://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/22017-06-16_National-program-2020_uk.pdf. 25 с. (да та звернення: 20.05.2018).
12. Зуев Л.Б. Правоприменение: его механизм, понятие. Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения: материалы МРесп. НПК. Волгоград, 1990. С. 9–10.

13. Про оборону України: Закон України від 06.12.1992 № 19320-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
14. Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11. 2014 № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97. Ст. 2796.
15. Інструкція з підготовки наказів Міністерства оборони України: Наказ Міністерства оборони України від 22.12.2016 № 700 // Архів Адміністративного департаменту Міноборони України за 2016 рік.
16. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21.09.2006 № 769/2006. Офіційний вісник України. 2006. № 39. Ст. 2616.

Пашинский В. И. Административно-правовое обеспечение деятельности Вооруженных Сил Украины

В статье обосновывается авторское понимание и научные подходы к определению сущности понятия «административно-правовое обеспечение деятельности Вооруженных Сил Украины». Предложено авторское определение понятия, структуры и цели административно-правового обеспечения деятельности Вооруженных Сил Украины.

Ключевые слова: вооруженные силы, военное управление, органы военного управления, административные нормативно-правовые акты военного управления, административно-правовое обеспечение.

Pashinskiy V. Administrative-legal support of the activity of the Armed Forces of Ukraine

The article substantiates author's understanding and scientific approaches to the definition of the essence of the concept of "administrative-legal support of the activity of the Armed Forces of Ukraine". Proposed author's definition of the concept, structure and purpose of administrative-legal support of the activity of the Armed Forces of Ukraine.

Key words: armed forces, military administration, military management bodies, administrative legal acts of military management, administrative-legal support.