

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.922; 351.86

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.5>

В. Я. Настюк

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

І. М. Коропатнік

доктор юридичних наук, доцент, полковник,
начальник кафедри правового забезпечення
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В. В. Карелін

доктор юридичних наук, капітан,
науковий співробітник науково-дослідного відділу проблем педагогіки
у військовій сфері науково-дослідного управління
військово-гуманітарних досліджень науково-дослідного центру
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЩОДО СТАНУ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Встановлено, що на всіх етапах розвитку України система взаємодії війська із цивільним населенням була одним з атрибутів держави та інструментів забезпечення її сталого функціонування. При цьому на кожному з етапів державотворення виникали нові ідеї, підходи та бачення ефективності Збройних Сил України як потужного апарату публічного управління. Наразі протягом усього періоду розвитку сфери взаємодії війська із цивільним населенням суверенної України науковці та практики шукали оптимальну модель її функціонування, яка могла б належним чином не лише забезпечити захист інтересів суспільства, а й відповідала б міжнародним стандартам.

Зазначено, що адміністративно-правовий режим паралельно з іншими факторами має на меті убезпечити суспільство від небезпеки саме своїми заборонами й обмеженнями і водночас забезпечити безпеку на прифронтових територіях в цілому, саме цивільне населення і військовослужбовців Збройних сил України. Причому в останньому випадку

має йтися не лише про профілактичну роботу з населенням прифронтових територій, а й про запобігання шкідливому інформаційному впливу окупанта.

Висвітлено, що основною метою та головним призначенням адміністративно-правового регулювання процесу цивільно-військового співробітництва є запровадження належних умов для позитивних змін в особистості жителів прифронтових територій, досягнення цілей, що поставлені перед центрами цивільно-військового співробітництва Збройних сил України, а також запровадження на шляху асоціальної поведінки деяких представників населення прифронтових територій надійних організаційно-правових бар'єрів, які б мінімізували, а в певних ситуаціях повністю б виключили протиправну поведінку, як із боку цивільного населення, так і з боку військовослужбовців.

Доведено, що результати проведених в Україні наукових доробок із проблем реалізації адміністративно-правових режимів становлять, на нашу думку, міцний фундамент для визначення стратегічного напрямку в комплексному дослідженні адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва. Водночас їхній аналіз дає підстави для висновку, що в межах стратегії як пріоритетні визначаються інтеграційні перспективи України стосовно досвіду країн НАТО. У розрізі загальнодержавної політики впровадження прогресивного світового досвіду процеси вдосконалення статусу, організації і діяльності системи управлінь цивільно-військового співробітництва мають бути максимально цілеспрямованими.

Ключові слова: операція об'єднаних сил, цивільно-військове співробітництво, адміністративно-правовий режим, Збройні сили України, окупація.

Постановка проблеми. На всіх етапах розвитку України система взаємодії війська з цивільним населенням була одним з атрибутів держави та інструментів забезпечення її сталого функціонування. При цьому на кожному з етапів державотворення виникали нові ідеї, підходи та бачення ефективності Збройних Сил України як потужного апарату публічного управління. Наразі протягом усього періоду розвитку сфери взаємодії війська із цивільним населенням суверенної України науковці та практики шукали оптимальну модель її функціонування, яка могла б належним чином не лише забезпечити захист інтересів суспільства, а й відповідала б міжнародним стандартам.

Мета статті – аналіз стану наукового дослідження проблеми реалізації адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система цивільно-військового співробітництва сьогодні є важливим елементом державного регулювання, а тому якісно нове визначення стратегії та практики розвитку Збройних Сил України має глибокий характер, оскільки передбачає впровадження низки комплексних заходів. При цьому важливу роль у зазначених процесах відіграє теоретичне підґрунтя

переходу Збройних Сил України на якісно новий етап розвитку та чітке визначення передумов такого переходу. Іншими словами, у зв'язку з висловленим своєчасно поставити питання про створення єдиної концепції реалізації адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва, адже й дотепер відсутня єдина, логічно вибудована концепція щодо визначення змісту базових понять, їх зв'язків, класифікації та належного нормативного закріплення положень, якими забезпечується належний відповідний адміністративно-правовий режим.

До речі, слід наголосити, що в теорії науки термін «концепція» (від лат. *conceptio* – розуміння, система) визначається як спосіб розуміння, трактування будь-якого предмета, явища, процесу, основна точка зору на предмет та ін., керівна ідея щодо їх систематичного висвітлення [1, с. 94]. Уявляється, що в концептуальному плані адміністративно-правовий режим цивільно-військового співробітництва має охоплювати низку принципів положень щодо розуміння останніх як комплексного правового явища, що, з одного боку, включає відповідні органи, що є суб'єктами реалізації завдань режимної діяльності, а з іншого, містять чітку систему функціональних

обов'язків цих суб'єктів, реалізація яких якраз й забезпечує сталість й непорушність безпекових умов під час збройних конфліктів. Разом із тим завдання розробки сучасної концепції реалізації адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва передбачає визначення, по-перше, пріоритетних завдань у справі досягнення стабільності вітчизняної системи цивільно-військового співробітництва, а по-друге, шляхів реформування діяльності відповідних органів, що виступають концептуальним складником, з метою досягнення прогресу у розглядуваній площині. Паралельно із цими завданнями уявляється нагальним і формулювання тих проблемних дільниць роботи, що є перешкодою на шляху досягнення усталеності всієї системи цивільно-військового співробітництва. Адже розв'язання саме цих складнощів свідчатиме про створення оптимальної системи функціонування адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва. Слід зауважити, що після завершення розробки та запровадження концепції у вигляді нормативно закріплених положень відбувається вплив останніх на практичну діяльність, у нашому випадку – на діяльність, пов'язану з реалізацією режимних завдань цивільно-військового співробітництва. Якщо практика виявить, що концепція є в чомусь помилковою, хибною, то знову розпочинається кропітка робота із формування нових концептуальних засад у певній сфері життєдіяльності суспільства.

Однією з основних умов належного цивільно-військового співробітництва є безпека. Це базова категорія концептуального значення у визначенні феномену розглядуваних режимів. Як справедливо визначають В.Я. Настюк і В.В. Белєвцева, головною основою адміністративно-правових режимів є суверенна концепція власної безпеки, що спирається на внутрішні економічні, політичні, соціальні та інші чинники, зрозуміло, з урахуванням міжнародно-правових вимог співіснування світової спільноти [2, с. 128]. Безпека в її понятійному та змістовому розумінні є вкрай складним явищем. Адже одним з основних завдань юридичної науки та нормотвор-

чої діяльності суб'єктів забезпечення безпеки виявляється напрацювання понять, необхідних для встановлення і реалізації відповідних правових приписів. Безпека – багатобічне явище, тому вона може розглядатися в різних аспектах: змістовому, правовому, військовому, управлінському, організаційно-технічному, міжнародному, політичному, інформаційному та ін.

Якщо аналізувати безпеку в діяльності цивільно-військового співробітництва, однаково важливими є правові, військові, управлінські, організаційні та інші аспекти діяльності суб'єктів, уповноважених забезпечувати безпеку у сфері цивільно-військового співробітництва. Безумовно, безпека цивільно-військового співробітництва посідає досить важливе місце в підтриманні правопорядку. Вона має суворо правову спрямованість, що відбивається в тому, щоб забезпечити нормальну діяльність центрів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, захистити інтереси та права осіб, які проживають на прифронтових територіях, а також осіб, які певною мірою стосуються функціонування всіх підрозділів Міністерства оборони України, та в кінцевому підсумку (з урахуванням завдань і функцій, що нею виконуються) забезпечити безпеку суспільства і держави, людини та громадянина. У зв'язку із цим неабиякого значення набувають розроблення та практична реалізація організаційних, правових безпеки цивільно-військового співробітництва в Україні.

Вибудовуючи механізм правового регулювання безпеки, необхідно враховувати те, що всі елементи вказаного механізму (норми права, юридичні факти, акти тлумачення, правовідносини, правозастосовні акти) повинні бути детально переробленими щодо конкретних завдань, які вирішуються в повсякденній діяльності управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. Значну увагу слід при цьому приділяти визначенню напрямів і способів удосконалення особливого варіанта юридичного інструментарію, призначеного для забезпечення безпеки, – правового режиму.

Інститут правових режимів широко висвітлюється в юридичній теорії та засто-

совується на практиці. За його допомогою здійснюється регламентація важливих складових частин внутрішньодержавної, а також міжнародної безпеки. Термін «правовий режим» означає, що дії, діяльність (суспільні відносини) врегульовані правом, і для їхньої охорони використовується визначена система юридичних засобів впливу [3, с. 5].

Наявність конкретних правових режимів можна прослідкувати в галузях публічного права. У них правовий режим базується, як правило, на владній (імперативній) основі. Так, адміністративно-правовий режим у цілому можна розглядати як універсальний комплексний засіб, призначений для забезпечення державного управління у сфері безпеки. Необхідно підкреслити, що основу будь-якого адміністративно-правового режиму становлять засоби впливу на управлінську систему. Однак водночас важливо визначити перелік суб'єктів і об'єктів правозастосування, перелік підконтрольних об'єктів. Крім того, важливо запровадити в дію повноцінну систему управління, що існує паралельно зі звичайною системою влади.

Необхідно також зазначити, що адміністративно-правовий режим паралельно з іншими факторами має на меті забезпечити суспільство від небезпеки саме своїми заборонами й обмеженнями і водночас забезпечити безпеку на прифронтових територіях в цілому, саме цивільне населення і військовослужбовців Збройних сил України. Причому в останньому випадку має йтися не лише про профілактичну роботу з населенням прифронтових територій, а й про запобігання шкідливому інформаційному впливу окупанта.

Отже, основною метою та головним призначенням адміністративно-правового регулювання процесу цивільно-військового співробітництва є запровадження належних умов для позитивних змін в особистості жителів прифронтових територій, досягнення цілей, що поставлені перед центрами цивільно-військового співробітництва Збройних сил України, а також запровадження на шляху асоціальної поведінки деяких представників населення прифронтових територій надійних організаційно-правових бар'єрів, які б

мінімізували, а в певних ситуаціях повністю б виключили протиправну поведінку, як із боку цивільного населення, так і з боку військовослужбовців.

Організація процесу цивільно-військового співробітництва відбувається в умовах дії комплексного правового режиму, що за своєю правовою природою переважно є адміністративно-правовим.

На цю комплексну за характером проблему неодноразово звертали увагу в спеціальній літературі фахівці з адміністративного права. Зазначимо що в завданнях цивільно-військового співробітництва йдеться про застосування засобів адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері. Зокрема, це стосується залучення сил і засобів місцевих громад та організацій до відновлення інфраструктури населених пунктів Донецької та Луганської областей, створення умов для повернення представників органів виконавчої влади правоохоронних органів до звільнених населених пунктів, пошуку та ексгумації тіл загиблих на окупованих територіях, їх транспортування, сприяють обміну полоненими, здійснюють інформаційне та психологічне супроводження сімей безвісти зниклих та загиблих військовослужбовців, надають консультації щодо відшкодування втрат майна, пошкодженого внаслідок бойових дій, соціальних виплат, організації договірної роботи для відновлення пошкоджених чи зруйнованих об'єктів соціальної інфраструктури, розмінування територій, отримання місцевими мешканцями гуманітарної допомоги, відновлення газу, енергопостачання, організація взаємодії з представниками міжнародного комітету Червоного Хреста в Україні, в рамках якого проводиться комплекс заходів для підвищення рівня підготовленості залученого персоналу до виконання завдань за призначенням та волонтерів [4, с. 38].

Що стосується проведення інформаційних операцій, ЦВС здійснює проведення заходів щодо формування позитивної громадської думки про діяльність Збройних Сил України шляхом систематичної роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, роботи ЗМІ, організації та участі гуманітарних акцій у закладах соціаль-

ного захисту, навчальних закладах тощо, встановлення та підтримання взаємодії з цивільним населенням, регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування, міжурядовими та неурядовими, релігійними та іншими організаціями в районі виконання завдань військовими частинами та підрозділами Збройних Сил України для сприяння позитивному ставленню до них, співпраці з місцевими впливовими особами (ключовими лідерами), ЗМІ, громадянами в районі відповідальності військових частин і підрозділів з метою формування позитивної громадської думки про діяльність Збройних Сил України [4, с. 38].

Слід зазначити, що питання адміністративно-правових режимів у тому чи іншому аспекті досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Є.О. Бараш, В.В. Бєлевцева, Ю.П. Битяк, О.Г. Братель, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.М. Комарницький, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, С.К. Могил, Т.П. Мінка, В.Я. Настюк, С.В. Петков, В.М. Плішкін, М.М. Тищенко та ін. Вагоме значення в дослідженні вказаного правового інституту мало вивчення праць радянських та зарубіжних вчених: С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Д.М. Власова, В.М. Григор'єва, А.В. Грязнова, В.В. Гущина, О.Л. Дубовика, А. Е. Жалінського, О.П. Коренева, Ю.М. Козлова, А.М. Ларіна, В.В. Лозбінева, І.Л. Петрухіна, С.В. Пчелінцева, В.Б. Рушайла, С.Д. Хазанова та багатьох інших.

Питанням дослідження адміністративно-правових режимів у тому чи іншому аспекті в адміністративному праві приділяло увагу широке коло дослідників, але при цьому ними висловлювалися різні погляди починаючи з проблем визначення поняття цього інституту, до питання визначення змісту концепції застосування адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва необхідно підходити виважено. Адже проблематика концепції має глибокі феноменологічні корені. Це пояснюється тим, що гуманітарні і соціологічні науки прагнуть до постійної концептуалізації понять. У свою чергу, юридична наука більшою

мірою зосереджена на пошуках оптимальних моделей функціонування тих чи інших правових систем у прикладному розумінні цього слова. Цивільно-військове співробітництво виступає в контексті застосування в ній адміністративно-правових режимів однією з таких цілісних систем.

Методологічною основою дослідження адміністративно-правових режимів в сучасних умовах можуть виступати монографії В.В. Бєлевцевої та В.Я. Настюка «Адміністративно-правові режими в Україні» і Н.В. Коваленко «Теорія адміністративно-правових режимів», С.О. Кузніченка «Надзвичайні адміністративно-правові режими» та В.Б. Рушайла «Адміністративно-правові режими». У цих працях комплексно проаналізовано поняття й ознаки адміністративно-правових режимів, принципи їх реалізації і критерії класифікації, загальні засади та особливості нормативно-правового підґрунтя адміністративно-правових режимів тощо.

Вагоме значення для дослідження адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва має дисертаційне дослідження І.М. Коропатніка. «Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України», в якому автор досліджує особливості адміністративно-правових повноважень Управління цивільно-військового співробітництва.

Актуальні питання функціонування Збройних Сил України розкрито в монографіях «Механізми державного управління реформування Збройних Сил України: уніфікація трансформація» та «Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військово-управління»; питання діяльності військово-цивільних адміністрацій як суб'єкта взаємодії військової організації з цивільним населенням – у монографії «Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження».

Теоретико-наукове обґрунтування нормативно-правового регулювання окремих питань адміністративної діяльності Збройних Сил України у своїх дисертаційних дослідженнях здійснювали такі вітчизняні вчені: М.В. Гребенюк, О.І. Грінченко, О.О. Гушин, О.П. Кутовий, І.М. Коропатнік, С.М. Мель-

ник, Ю.В. Пунда, В.М. Телелим, О.В. Устищенко, В.С. Фролов, В.Й. Шевченко та ін.

Деякі аспекти визначення поняття, окремих особливостей та видів адміністративно-правових режимів розкрито в наукових статтях, опублікованих у юридичних фахових виданнях України та за кордоном. Зокрема, це статті О.В. Адабаша, В.В. Белєвцевої, Н.М. Бірюкової, С.В. Зливка, В.В. Конопльова, Т.П. Мінки, Н.Ф. Попової, С.К. Поповчук, І.С. Розанова, В.М. Снігур, О.О. Шарабуріної та ін. Незалишаються поза увагою науковців і питання адміністративної діяльності у Збройних Силах України.

Необхідно зазначити, що кожна система як сукупність пов'язаних між собою елементів потребує управління та організації незалежно від кількості таких елементів. Обов'язковою характеристикою управління є цілісність. Управління завжди включає в себе відносини суб'єкта й об'єкта. Правовідносини із забезпечення безпеки виникають за наявності якої-небудь небезпеки чи загрози її виникнення.

У процесі здійснення цивільно-військового співробітництва між військовою організацією і цивільним населенням виникають різноманітні суспільні відносини, в тому числі адміністративно-правові, що є для державного управління вихідними.

У зв'язку із цим режим цивільно-військового співробітництва можна розглядати як адміністративно-правовий режим, який включає: створення сприятливих умов для життя мирного населення; відновлення системи державного управління; відновлення інфраструктури регіону; здійснення гуманітарної допомоги.

Підсумовуючи наведене вище, можна зазначити, що адміністративно-правові режими як основна складова забезпечення безпеки на прифронтових територіях зумовлюються обставинами, що передують введенню того чи іншого режиму, характеристикою об'єктів пра-

возагострення, що перебувають під впливом режиму, а також комплексною характеристикою суб'єктів забезпечення безпеки (режиму). Діяльність управлінь із питань цивільно-військового співробітництва щодо забезпечення безпеки в умовах адміністративно-правових режимів повинна впливати з методологічної передумови взаємовідносин об'єкта і суб'єкта управління, за якого об'єкт є первинним.

Висновки і пропозиції. У цілому результати проведених в Україні наукових досліджень із проблем реалізації адміністративно-правових режимів становлять, на нашу думку, міцний фундамент для визначення стратегічного напрямку в комплексному дослідженні адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва. Водночас їхній аналіз дає підстави для висновку, що в межах стратегії як пріоритетні визначаються інтеграційні перспективи України стосовно досвіду країн НАТО. У розрізі загальнодержавної політики впровадження прогресивного світового досвіду процеси вдосконалення статусу, організації і діяльності системи управлінь цивільно-військового співробітництва мають бути максимально цілеспрямованими.

Список використаної літератури:

1. Большая советская энциклопедия. Третье изд. Москва : Изд-во «Сов. энциклопедия», 1973. Т. 13. С. 94.
2. Настюк В.Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.
3. Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. Москва : ВНИИ МВД России, 2008. С. 5.
4. Ткачук П.П., Середенко М.М., Кізло Л.М., Радзіковський С.А. Особливості діяльності органів цивільно-військового співробітництва на Сході України: склад, завдання та перспективи розвитку. *Військово-технічний збірник*. 2018. № 18. С. 36–40.

Nastyuk V., Koropatnik I., Karelin V. Regarding the state of scientific research of the problem of implementation of the administrative law regime of civil-military cooperation

It is established that at all stages of its development, Ukrainian system of interaction of the army with civilian population was one of the attributes of state and a tool for ensuring the states sustainable functioning. At the same time, at each stage of state formation, new ideas, approaches and visions emerged regarding the effectiveness of the Armed Forces of Ukraine as a powerful apparatus of public administration. Currently, throughout the whole period of development of the sphere of interaction of the army with civilian population of sovereign Ukraine, scientists and practitioners have been looking for the optimal model of its functioning, which would not only protect the interests of society but also meet international standards.

It is noted that the administrative law regime, along with other factors, aims to protect society from danger precisely by its prohibitions and restrictions. At the same time the administrative law regime aims to ensure security of civilian population and servicemen of the Armed Forces of Ukraine in frontline areas in general. The latter case refers not only to preventive work with the population of the frontline territories, but also to the prevention of harmful informational influence of the invader.

It is highlighted that the main goal and purpose of administrative law regulation of civil-military cooperation is to introduce appropriate conditions for positive changes in the personality of residents of frontline territories, to achieve the goals set before the centers of civil-military cooperation of the Armed Forces of Ukraine, and also to establish reliable organizational and legal barriers against antisocial behavior of some members of the population of the frontline territories, that would minimize, and in certain situations would completely eliminate illegal behavior, both by civilians and servicemen.

It is proven that the results of scientific research conducted in Ukraine on the implementation of administrative law regimes are, in our opinion, a solid foundation for determining the strategic direction for a complex study of the administrative law regime of civil-military cooperation. At the same time, their analysis gives grounds to conclude that within the framework of the strategy, Ukraine's integration perspectives based on the experience of NATO countries are identified as a priority. In the context of the national policy of implementation of progressive world experience, the processes of improving the status, organization and activity of administrative systems of civil-military cooperation should be as purposeful as possible.

Key words: *joint force operation, civil-military cooperation, administrative law regime, Armed Forces of Ukraine, occupation.*