

**Бойков Андрій Геннадійович**,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна  
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

## ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню проблеми удосконалення адміністративно-правового забезпечення цивільно-військового співробітництва в Україні. Розглянуті деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового забезпечення цивільно-військового співробітництва в Україні між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема під час проведення миротворчих операцій.*

**Ключові слова:** *цивільно-військове співробітництво, громадянське суспільство, взаємодія, антитерористична операція.*

Розвиток держави в сучасних умовах супроводжується процесами, які зачіпають буквально всі сфери життя. Прихильність держави до верховенства права та проголошення правової держави, а також її постійне членство та участь у міжнародних організаціях свідчить про включення держави в сучасний світовий правопорядок. У зв'язку з цим відбуваються зміни в інститутах державного управління, які вносять зміни в раніше сформовані системи суспільних відносин та в інститути громадянського суспільства. Нині сфера міжнародної та національної безпеки є однією з ключових областей діяльності будь-якої держави. Радикальні перетворення торкаються найважливіших для суспільства та держави інститутів. Відбувається певна трансформація їх структур, змісту та характеру виконуваних завдань. Також спостерігається зміна ставлення до них з боку суспільства. Все це робить актуальним вивчення військово-цивільних відносин, які істотно змінилися в нових умовах державного та суспільного життя. Проголошений в Україні курс на побудову демократичної держави робить особливо значущим аналіз військово-цивільних відносин, а саме в умовах демократичного розвідку держави. У свою чергу, це вимагає від держави та громадянського суспільства усвідомленого підходу до проблем національної та державної безпеки з боку фахівців різних галузей науки, техніки.

Питання вдосконалення правового адміністративно-правового забезпечення цивільно-військового співробітництва в Україні досліджувалися у роботах таких науковців, як В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, К.І. Беляков, І.М. Коропатнік, В.Я. Настюк, В.Й. Пашинський, Н.П. Христинченко, І.М. Шопіна та інших. Проте проблематика адміністративно-правового забезпечення цивільно-

військового співробітництва в Україні досліджено ще недостатньо. З огляду на це метою написання статті є аналіз розвитку адміністративно-правового забезпечення цивільно-військового співробітництва в Україні та регулювання статусу військово-цивільного співробітництва з інститутами громадянського суспільства та Збройними Силами України.

У зв'язку з цим питання про трансформацію цивільно-військових відносин в Україні актуальне з причини, що їх роль спільно зі Збройними Силами України у забезпеченні національних інтересів і військової безпеки в даний час неухильно підвищується.

Збройні сили України є державним інститутом, готувати та використовувати який відповідно до призначення уповноважені легітимні владні структури. Водночас в умовах демократії громадяни за допомогою механізмів політичної участі також повинні мати право і можливість впливати на ці процеси. Вітчизняна і зарубіжна політична практика постійно надає приклади актуальності проблеми правового забезпечення цивільно-військового співробітництва, що диктує необхідність постійного їх наукового осмислення. Сучасна Україна є дуже цікавим прикладом виникнення та розвитку практики й теорії цивільно-військового співробітництва.

Відповідно до Конституції України найважливішими функціями держави є захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності [1]. Враховуючи, що відповідно до ст. 1 Закону України “Про Збройні Сили України” Збройні Сили – це багатоскладова структура, яка складається із різних суб’єктів з багатоманітною сферою інтересів, функцій та ступенем повноважень тощо, але об’єднаних спільною рисою – їх обов’язком є оборона України [2].

Правове забезпечення Збройних Сил України дотепер здійснювалося в основному нормами публічного права: військового, адміністративного, військово-кримінального, міжнародного права. Однак за останні десятиліття в державно-правовій системі України відбуваються всебічні та взаємопов’язані поступові зміни.

Так, ст.ст. 26, 30, 31 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” регламентують забезпечення прозорості функціонування цього органу держави, особливості здійснення контролю, у тому числі громадського, за його діяльністю. Також основними принципами діяльності Національного бюро є взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями, віднесена до принципів діяльності цього органу [3].

У Законі України “Про Національну поліцію” ст. 11 має назву “Взаємодія з населенням на засадах партнерства”, в якій визначається, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об’єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Крім того, у цій статті закладено низку вимог та норм до побудови такої співпраці, зокрема, урахування особливостей регіону під час планування діяльності, особливостей її оцінювання та залучення незалежних соціологічних організацій до цього процесу [4].

Тому сучасне трактування цивільно-військових відносин передбачає, що як суспільно-політичне і соціальне явище вони являють собою систему функціо-

нальних взаємозв'язків, які проявляються у всіх сферах суспільного життя між суспільством і Збройними Силами з приводу реалізації основних життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, що розглядаються в контексті забезпечення військової безпеки.

Розглядаючи нормативно-правові акти в сфері взаємодії Збройних Сил України та інститутів громадянського суспільства, можна бачити природну обмеженість такого елемента адміністративно-правового статусу Збройних Сил України, як їх права при цій взаємодії. Це природно, оскільки громадянське суспільство є незалежним і не підпорядкованим державній організації. Таким чином, має місце цілком закономірне обмеження прав державно-організаційних інститутів, до яких належать Збройні Сили України, при синергії владних структур і громадянського суспільства [5, с. 92].

Проблеми нормативно-правового забезпечення в сфері взаємодії Збройних Сил України з громадськістю останнім часом привертають увагу дослідників. Так, І.М. Шопіна відзначає, що структура військового права як комплексної галузі права виступає зовнішнім вираженням системи останнього і включає дві основні підсистеми: публічно-правову та приватноправову. Публічно-правовими є відносини, пов'язані з функціонуванням Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної спеціальної служби транспорту України; з оборонним плануванням, демократичним цивільним контролем тощо. Правовідносини, пов'язані з проходженням військової служби як окремого виду державної служби, з соціально-правовим захистом військово-службовців, є за своєю сутністю приватноправовими [6]. Також відзначається, що особливістю військово-правових норм є комплексний характер деяких із них: так, з елементами норм військового права в їх структурі можуть поєднуватися елементи норм конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного та інших галузей права.

Таким чином, в українській правовій системі має місце закономірний сучасний поділ права на приватне і публічне. Перехід від єдиної централізованої економіки, заснованої на пануванні державної власності, до власності приватної і товарно-грошових відносин як основної форми економічних зв'язків, спричинив адекватну зміну в державно-правовій системі. Так, система адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України не була предметом уваги держави, внаслідок чого в ній виникли деякі прогалини та суперечності. Потреба вирішення правового регулювання в адміністративно-правовій сфері набула актуальності під час участі Збройних Сил України в антитерористичній операції.

Виконання завдань щодо забезпечення військової безпеки України передбачає злагоджену роботу всіх суб'єктів цієї діяльності, які в умовах мирного часу беруть участь в укладенні широкого кола цивільно-правових договорів, виконанні зобов'язань за ними, несенні цивільно-правової відповідальності.

Викликає інтерес розгляд таких аспектів міжгалузевого регулювання, як: організація і порядок перевезень, постачання продукції, озброєння і військової техніки для потреб оборони; договірні роботи у військових організаціях; правовий режим майна військових організацій; відповідальність військових організацій і військовослужбовців за цивільно-правовими зобов'язаннями; захист прав, честі,

гідності та ділової репутації військовослужбовців; діяльність суб'єктів різних напрямів військового співробітництва; відсутність об'єднаного керівництва силами оборони, яке, здійснювалося б, відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами – членами НАТО; надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони; наявність корупційних проявів у системі забезпечення військ (сил), що знижує спроможності сил оборони щодо виконання покладених завдань застосування цивільного законодавства у сфері військового управління та інтелектуальної власності та інші.

Взаємодія Збройних Сил України як суб'єкта із зовнішніми інститутами громадянського суспільства відображається в нормах Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. Згідно з ними Міністерство оборони України має право залучати в установленому порядку представників інститутів громадянського суспільства (причому лише за їх згодою) до розгляду питань, що належать до його компетенції; а також безоплатно одержувати від об'єднань громадян інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на міністерство завдань [7].

Для вирішення поставлених завдань та проблем 23 червня 2015 року до Верховної Ради України було подано проєкт Закону України “Про внесення змін до законів України “Про Збройні Сили України” та “Про оборону України” [8] (щодо здійснення Збройними Силами України цивільно-військового співробітництва)” (реєстраційний номер 2153а). У пояснювальній записці до законопроєкту зазначалося, що з метою недопущення створення передумов гуманітарної катастрофи у районах проведення антитерористичної операції, виникнення соціальної напруги на іншій території України, формування позитивної громадської думки щодо діяльності Збройних Сил України під час дії особливого періоду, ведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, у операціях з підтримання миру та безпеки, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій існує необхідність впровадження системи цивільно-військового співробітництва у Збройних Силах України.

Система цивільно-військового співробітництва впроваджена у збройних силах країн-членів Європейського Союзу, Північноатлантичного альянсу та відповідає вимогам Організації Об'єднаних Націй щодо участі у збройних конфліктах. Проєктом передбачалося, що ч. 4 ст. 1 Закону України “Про Збройні Сили України” [2], в якій закріплено функції останніх, доповнити повноваженням брати участь у цивільно-військовому співробітництві, а ч. 3 ст. 11 Закону України “Про оборону України” [9] доповнити новим абзацом такого змісту: “здійснює в межах своєї компетенції цивільно-військове співробітництво з іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, органами виконавчої влади та іншими державними органами, міжнародними, благодійними та гуманітарними організаціями, військовими та дипломатичними представництвами іноземних держав, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та цивільним населенням” [10].

Водночас Н.П. Христинченко зауважує про законодавчо рівні умови, за яких можуть створюватися військово-цивільні адміністрації (неспроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виконувати свої функції протягом певного періоду). Крім того, повноваження голови військово-цивільної

адміністрації мають бути доповнені його правом представляти відповідну військово-цивільну адміністрацію та територіальну громаду у відносинах зі Збройними Силами України, що створить відповідні правові гарантії здійснення ним своїх владних повноважень [11].

Поступово відбувається правова регламентація контрольних повноважень у державі та інститутах громадянського суспільства щодо Збройних Сил України, а також і сектору безпеки держави в цілому. Позитивної оцінки в цьому відношенні заслуговують одна із ознак правової держави, її неухильне додержання принципу законності всіма суб'єктами суспільних відносин. Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація Збройних Сил України визначається виключно законом. Сьогодні в Україні створено передумови для формування військового права як комплексної галузі права, предметом якого є правовідносини у сфері військового управління; правовідносини, пов'язані з підготовкою, проходженням та звільненням з військової служби, внутрішньоорганізаційні відносини, що виникають в органах військового управління, у військових підрозділах, частинах, з'єднаннях, створених відповідно до чинного законодавства, правовідносини, які виникають у зв'язку з участю військових підрозділів в операціях із підтримки миру та безпеки, правовідносини, які виникають під час уведення воєнного та надзвичайного стану; правовідносини, які виникають при залученні збройних сил до проведення антитерористичної операції; правовідносини, пов'язані з юридичною відповідальністю військовослужбовців; правовідносини, які виникають під час забезпечення правопорядку та військової дисципліни серед військовослужбовців в місцях дислокації та районах виконання завдань. Одним із кроків створення і вдосконалення нормативно-правової бази функціонування Збройних Сил України має стати розвиток адміністративно-правового забезпечення цивільно-військового співробітництва в Україні шляхом легалізації поняття останнього на законодавчому рівні, визначення компетенції його суб'єктів та завдань, а також створення адміністративно-правового механізму здійснення підрозділами (групами) цивільно-військового співробітництва своїх функцій як у районах проведення антитерористичної операції, так і в інших регіонах України [11].

Також І.М. Коропатнік зазначає, що чинним законодавством не врегульовано порядок взаємодії Збройних Сил України та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в умовах мирного часу, у тому числі у період проведення антитерористичної операції. Залучення Збройних Сил України до виконання функцій цих органів може суперечити нормам Конституції України, з огляду на що, враховуючи роль військового компоненту для досягнення стабільності в районах проведення антитерористичної операції, необхідно визначити правовий механізм тимчасового делегування їм окремих функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в разі неможливості їх виконання в умовах ведення бойових дій [5, с. 322].

З огляду на це слід визначити, що на законодавчому рівні військова безпека України має всеосяжний і комплексний характер та підтримує необхідний і достатній військовий потенціал побудови стабільної системи міжнародних відносин у всіх областях, включаючи економіку, політику, військову сферу і правоохоронну

діяльність, а також всебічного забезпечення стабільного функціонування військової організації держави.

Цивільно-військове співробітництво слід розуміти як врегульовану правовими нормами систему взаємовідносин між Збройними Силами України та іншими суб'єктами держави, а також необхідність вирішення наукової та практичної проблеми невідповідності рівня розробки цивільного і військового законодавства, що застосовується в сфері забезпечення військової безпеки, сучасним вимогам забезпечення національної безпеки, що визначатиме найважливіші напрями розвитку військового права. Одним із таких напрямів мають стати проникнення, інтеграція цивільно-правового регулювання у військове законодавство.

Сьогодні в Україні чинним законодавством не врегульовано порядок взаємодії Збройних Сил України та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в умовах мирного часу, зокрема у період попередження військових загроз. Тому головною особливістю є те, що при використанні цивільно-правових норм в оборонній сфері особливо слід урахувувати публічно-правову складову регульованих відносин, а також здійснення відповідних заходів цивільно-військового співробітництва дозволили підвищити рівень довіри населення до Збройних Сил України і державних інститутів у цілому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108.
3. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.
5. Коротатнік І.М. Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Міжрегіональна академія управління персоналом. К., 2016. 529 с.
6. Шопіна І.М. Побудова системи військового права України. Актуальні проблеми військового права: збірник матеріалів XV Міжнародної науково-практичної конференції “Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє”, 29 листопада 2019 року. Київ: Військовий інститут КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С. 96–99.
7. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97. Ст. 2796.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до законів України “Про Збройні Сили України” та “Про оборону України” (щодо здійснення Збройними Силами України цивільно-військового співробітництва)” № 2153а від 23.06.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55702) (дата звернення: 10.04.2020).
9. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
10. Проект (доопрацьований) Закону України “Про внесення змін до законів України “Про Збройні Сили України” та “Про оборону України” (щодо здійснення Збройними Силами України цивільно-військового співробітництва)” № 2153а від 13.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55702) (дата звернення: 10.04.2020).
11. Христинченко Н.П. Щодо питання адміністративно-правового забезпечення цивільно-військового співробітництва в Україні. Тези доповідей XV Міжнародної науково-практичної конференції “Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє” (Секція 7. Актуальні проблеми військового права (частина 2) (м. Київ, 29 лист. 2019 р.)). Київ: Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2019. С. 78–80.

© Boikov Andrii, 2020

## REFERENCES

1. Constitution of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No 30. Art. 141 [in Ukrainian].
2. On Armed Forces of Ukraine: Law of Ukraine dated 06.12.1991 No 1934-XII. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1992. № 9. Ст. 108 [in Ukrainian].
3. On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. No 47. Art. 2051 [in Ukrainian].
4. On National Police: Law of Ukraine dated 02.07.2015 No 580-VIII. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40-41. Art. 379 [in Ukrainian].
5. *Koropatnik, I.M.* (2016) Administratyvno-pravovi zasady vzayemodiyi hromadyanskoho suspilstva i Zbroynykh Syl Ukrayiny. “Administrative and Legal Bases of Interaction of Civil Society and the Armed Forces of Ukraine: thesis ... Doct. of Law: 12.00.07. K., 529 p. [in Ukrainian].
6. *Shopina, I.M.* (2019) Pobudova systemy viyskovoho prava Ukrayiny. Construction of the system of military law of Ukraine. Current Issues of Military Law: Proceedings of the XV International Scientific and Practical Conference “Military Education and Science: Present and Future”, November 29, 2019. Kyiv: Military Institute of Taras Shevchenko National University, 2019. P. 96–99 [in Ukrainian].
7. On Approval of the Regulation on the Ministry of Defense of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 26, 2014 № 671. Official Gazette of Ukraine. 2014. № 97. Art. 2796 [in Ukrainian].
8. Explanatory note to the draft Law of Ukraine “On Amendments to the Laws of Ukraine “On the Armed Forces of Ukraine” and “On Defense of Ukraine” (on the implementation of civil-military cooperation by the Armed Forces of Ukraine)” No 2153a від 23.06.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55702) (Date of Application: 10.04.2020) [in Ukrainian].
9. On the Defense of Ukraine: Law of Ukraine of December 6, 1991 No 1932-XII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1992. No 9. Art. 106 [in Ukrainian].
10. Draft (revised) of the Law of Ukraine “On Amendments to the Laws of Ukraine “On the Armed Forces of Ukraine” and “On Defense of Ukraine” (concerning the implementation of civil-military cooperation by the Armed Forces of Ukraine)” No 2153a dated 13.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55702) (Date of Application: 10.04.2020) [in Ukrainian].
11. *Khrystynchenko, N.P.* (2019) Shchodo pytannya administratyvno-pravovoho zabezpechennya tsyvilno-viyskovoho spivrobitnytstva v Ukrayini. “On the Issue of Administrative and Legal Support of Civil-Military Cooperation in Ukraine”. Abstracts of the XV International Scientific and Practical Conference “Military Education and Science: Present and ” (Section 7. Current Issues of Military Law (Part 2)) (Kyiv, November 29, 2019). Kyiv: Military Institute of Kyiv National University named after Taras Shevchenko, 2019. P. 78–80 [in Ukrainian].

UDC 342.9:351.86

**Boikov Andrii,**  
Cand. Sci. (Law), senior researcher of the State Research  
Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,  
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

**PROBLEMS OF THE IMPROVEMENT OF  
ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT  
OF CIVIL-MILITARY COOPERATION IN UKRAINE**

Paper is devoted to the study of the problem of improving the administrative and legal support of civil-military cooperation in Ukraine. Some aspects of the improvement of the administrative and legal support of civil-military cooperation in

© Boikov Andrii, 2020

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2020.2\(48\).4](https://doi.org/10.36486/np.2020.2(48).4)

Issue 2(48) 2020

<http://naukaipravookhorona.com/>

Ukraine between military units and the civilian population, in particular, during peacekeeping operations, are considered. The development of the state in modern conditions is accompanied by processes that affect literally all spheres of life. Radical transformations affect the most important institutions for society and the state. There is a certain transformation of their structures, content and nature of the tasks performed. The course of the foundation of a democratic state proclaimed in Ukraine makes the analysis of military-civil relations especially important, in particular in the conditions of democratic state intelligence. In this regard, the issue of transformation of civil-military relations in Ukraine is relevant due to the fact that their role along with the Armed Forces of Ukraine in ensuring national interests and military security nowadays steadily increases. The legislative level of military security of Ukraine is comprehensive and supports the necessary and sufficient military potential, foundation of a stable system of international relations in all areas of society and the state to prevent military threats, as well as comprehensively ensure the stable functioning of the military organization. In Ukraine, the current legislation does not regulate the procedure of interaction between the Armed Forces of Ukraine and the executive authorities and local governments in peacetime, including the period of prevention of military threats. The purpose of the paper is to analyze the development of administrative and legal support of civil-military cooperation in Ukraine and regulate the status of military-civil cooperation with civil society institutions and the Armed Forces of Ukraine. It is also necessary to take into account the public-law component of regulated relations, as well as the implementation of appropriate measures of civil-military cooperation allowed to increase the level of public confidence in the Armed Forces of Ukraine and state institutions in general.

**Keywords:** civil-military cooperation, civil society, interaction, anti-terrorist operation.

Отримано 12.06.2020