УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/apdp.v104.2024.14

П. М. Фівкін, О. М. Рибицька, Є. М. Правдивець

ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З СИЛАМИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ ОПЕРАЦІЙ

Постановка проблеми. В умовах сучасних викликів, пов'язаних із веденням воєнних дій на території України ще з 2014 року та повномасштабним вторгненням росії у лютому 2024 року, не втрачає своєї актуальності та важливості питання правового забезпечення військових операцій у силах безпеки і оборони. В умовах збройної агресії важливо забезпечити функціонування органів державної влади та відновлення правопорядку в регіонах, які зазнають обстрілів, бомбардувань та окупації. Тимчасовим державним органом, на якого держава поклала обов'язок підтримки правопорядку та закону стали військово-цивільні адміністрації, які є важливим інститут, що забезпечує функціонування органів державної влади в умовах особливого правового режиму воєнного стану, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях). Питання діяльності військово-цивільних адміністрацій, їх правове регулювання неодноразового розглядалось українськими науковцями у різних аспектах, як військових так і юридичних. Однак, у нашому дослідженні ми зосередимо увагу на взаємодії, військово-цивільних адміністрацій та юридичних служб (у межах здійснення правової роботи) сил безпеки та оборони щодо правового забезпечення військових операцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій, їх правового регулювання, взаємодія з іншими державними органами та військовими формуваннями було висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: М.І. Ануфрієв, Є.П. Вакуленко, А.М. Лисенко, О.П. Сікорський, В.М. Тарасов, С.А. Трофимов, та багато інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання взаємодія військово-цивільних адміністрацій з силами безпеки і оборони щодо правового забезпечення військових операцій, є порівняно мало дослідженим, а тому актуальним.

Метою статті є визначення особливостей взаємодії Військово-цивільних адміністрацій та юридичних служб (у межах здійснення правової роботи) сил безпеки і оборони, щодо правового забезпечення військових операцій.

© П. М. Фівкін, О. М. Рибицька, Є. М. Правдивець, 2024

Завдання дослідження полягає у встановленні процедури взаємодії між Військово-цивільними адміністраціями та юридичними службами (у межах здійснення правової роботи) сил безпеки і оборони, щодо правового забезпечення військових операцій та її впливу на реалізацію останніх.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», що був прийнятий 21 червня 2018 року, «сили безпеки» – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; «сили оборони» – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [1]. Необхідно зазначити, що у нашій статті ми розглядаємо взаємодію правоохоронних органів та військових формувань (Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Збройні Сили України та ін.), які відповідно до чинного законодавства входять до сектору безпеки і оборони, з військово-цивільними адміністраціями щодо правового забезпечення військових операцій.

Військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА) в Україні були створені у відповідь на потребу у відновленні контролю над територіями, які зазнали впливу збройних конфліктів, а також внаслідок тимчасової окупації. Основою їх функціонування стало рішення Верховної Ради України від 16 травня 2014 року, яке надало правові підстави для створення ВЦА в зонах проведення антитерористичної операції . Вищезазначене рішення закріпило правові підстави для їх функціонування в зонах проведення антитерористичної операції. Що стало важливим кроком у рамках стратегії забезпечення національної безпеки та оборони країни. Створення ВЦА передбачало, що їх діяльність здійснюватиметься в особливих умовах, які вимагали не лише адаптації законодавства, але й швидкого реагування на зміну обставин. Основним завданням ВЦА стало забезпечення управління на місцях, реалізація державної політики, контроль за правопорядком, а також здійснення соціального захисту населення. У 2015 році, з метою удосконалення правового регулювання, було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», який визначив основні принципи та завдання їх діяльності. Цей закон чітко окреслив повноваження ВЦА, зокрема щодо контролю за дотриманням законності, забезпечення соціально-економічного розвитку територій, а також взаємодії з органами місцевого самоврядування [2]. У 2017 році, внаслідок підвищення ефективності управлінських процесів, було запроваджено нові механізми контролю за діяльністю ВЦА. Це включало створення інститутів, які мали забезпечити належну взаємодію між ВЦА, місцевими органами влади та населенням. Такі інституційні зміни сприяли покращенню комунікації, підвищенню прозорості в управлінні та залученню населення до процесів прийняття рішень. Важливо зазначити, що досвід функціонування ВЦА в Україні є унікальним і може бути корисним для інших держав, підходи, які були застосовані в Україні, можуть слу-

гувати основою для розробки моделей військово-цивільного управління в умовах кризових ситуацій. Це включає питання оптимізації управлінських структур, підвищення рівня підготовки персоналу та забезпечення дієвих механізмів реагування на надзвичайні ситуації [3, с. 115].

Відповідно до ч. 4 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ВЦА населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу. Беззаперечно позитивним аспектом є той факт, що ВЦА формуються з військовослужбовців правоохоронних органів та військових формувань, це підготовлені, висококваліфіковані не лише у військовій діяльності, а і наприклад, юридичній, економічній, кадровій сферах працівники. Тобто при виникненні різного роду викликів, при необхідності надання допомоги військовим формуванням або правоохоронним органам ВЦА у межах наданим їм повноважень зможуть посприяти виконанню поставлених завдань або вирішенню складних питань.

Аналізуючи статтю 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», серед 50 пунктів повноваженнь військово-цивільних адміністрацій, ми вважаємо за необхідне виділити два, а саме:

31) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України;

37) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

Повноваження ВЦА також охоплюють: координацію діяльності правоохоронних органів; організацію роботи місцевих рад; реалізацію державних програм соціально-економічного розвитку [4, с. 38]. У свою чергу слід дійти висновку, що ВЦА тісно взаємодіють із правоохоронними органами та військовими формування. так як, по-перше, складаються з військовослужбовців вищезазначених формувань, по-друге сприяють діяльності останніх у різних сферах та різними способами, наприклад, здійснюють координацію дій правоохоронних органів для забезпечення правопорядку [5, с. 165].

Переходячи до питання діяльності юридичної служби правоохоронних органів та військових формувань, щодо правового забезпечення військових операцій слід зазначити наступне: під час конфлікту важливим фактором, що визначає процес планування командира, а на пізніших етапах – і визначення розвитку воєнних дій, є специфічна правова база, у межах якої проводитимуться військові операції. Командир повинен бути ознайомлений зі своїми обов'язками, правовими межами діяльності як частиною початкового формулювання проблеми. Він має чітко розуміти наслідки правового статусу своєї операції. Саме правова основа формува-

тиме всю військову діяльність від стратегічного до тактичного рівня. Командир, якому поставлене завдання, повинен оцінити, чи може він законно виконати його в межах наявної нормативної бази. Тому командир повинен усвідомлювати свої зобов'язання відповідно до закону, а також потенційний гуманітарний вплив його дій. Його керівні вказівки підлеглим командирам та штабним офіцерам із планування мають включати аналіз правових і гуманітарних факторів [6, с. 10–11].

Саме на офіцерів юридичних служб в межах здійснення правової роботи командир покладає правове забезпечення військ (сил) в військових операціях, фахове юридичне супроводження процесів прийняття військових рішень, що представляє собою методологію планування, яка впроваджує діяльність командира, штабу, підпорядкованих, доданих і взаємодіючих штабів з метою розуміння обстановки та бойового завдання, розробки і порівняння варіантів бойових дій, вибору варіанту бойових дій, а також розробки операційного плану, розпорядження або наказу на виконання бойового завдання та безпосереднього застосування військ (сил). Проте, юридична служба в межах правової роботи окрім вищевикладеного, також виконує й інші завдання, пов'язані із правовим забезпеченням повсякденної діяльності військових організаційних структур, залучених до військових операції. Підсумовуючи, на нашу думку, правове забезпечення військ (сил) в військовій операції необхідно поділити на такі категорії: правове забезпечення планування військової операції; правове забезпечення ведення військової операції; правове забезпечення повсякденної діяльності військової організаційної структури в військовій операції.

З урахуванням набутого Збройними Силами України, Національною гвардією України, окремими підрозділами Державної прикордонної служби України досвіду ведення військових операцій, юридична служба (офіцери юридичної служби – юридичні радники) можуть залучатись до: роботи командира з військово-цивільними адміністраціями; заходів військово-цивільного співробітництва, які мають правовий характер; заходів, пов'язаних із відшкодуванням шкоди, завданої цивільному населенню у районі ведення військової операції; інших заходів, які потребують участі юридичного радника (юридичної служби), та визначені командиром. Кваліфіковане здійснення правового забезпечення ведення військової операції сприяє виконанню командиром обов'язку щодо вжиття всіх можливих заходів для уникнення (або у випадку військової необхідності – зведення до мінімуму) випадкових втрат серед цивільного населення, збитків цивільних об'єктів, порушення норм національного та міжнародного законодавства. Важливість цієї теми зростає в умовах ведення воєнних дій на території нашої держави, що вимагає адаптації законодавства до нових реалій, а також активної взаємодії між державними органами.

Висновки. Підсумовуючи все вищезазначене, слід дійти висновку, що військово-цивільно адміністрації тісно взаємодіють з юридичними радниками щодо правового забезпечення військових операцій. А саме обмінюються необхідними даними та інформацією, щодо кількості цивільного населення на визначеній території, яка може постраждати в наслідок проведення військової операції, щодо будівель і споруд, які захищенні міжнародним-гуманітарним правом, по яких заборонено законом застосовувати вогонь, щодо можливих матеріальних збитків, які будуть

завданні у результаті проведення операції та багато іншого. Задля подальшого розвитку взаємодії між вищезазначеними державними органами необхідно, по-перше, забезпечення навчання військовослужбовців та працівників ВЦА, обмін досвідом та запровадження нових технологій управління, що дозволить військово-цивільним адміністраціям ефективно реагувати на виклики, що виникають у процесі виконання їхніх функцій; по-друге, необхідно створити механізми моніторингу діяльності ВЦА, що дозволить виявляти недоліки та своєчасно вживати заходів для їх усунення; по-третє, у контексті міжнародних стандартів, важливо забезпечити відповідність діяльності ВЦА нормам міжнародного гуманітарного права, що дозволить Україні підтримувати свою репутацію на міжнародній арені та дотримуватись принципу захисту прав людини, що особливо актуально в умовах ведення бойових дій. Юридичним службам усіх рівнів (юридичним радникам) Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Збройних Сил України, удосконалювати свої теоретичні знання норм національного та міжнародного законодавства, які регулюють питання правового забезпечення військових операцій. Подальші дослідження в цій сфері повинні зосередитися на аналізі практичного досвіду взаємодії військово-цивільних адміністрацій з юридичними службами сил безпеки і оборони, а також на розробці нових підходів до їх співпраці, з метою покращення правового забезпечення військових операцій.

Література

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Дата оновлення: 09.08.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text. (дата звернення 15.11.2024).

2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02. 2015 № 141-VIII. Дата оновлення 18.05.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення: 15.11.2024 р.).

3. Сазонов В. Д. Організаційні засади діяльності військово-цивільних адміністрацій. *Юридичний науковий вісник*. 2019. № 3. С. 112–118.

4. Левицька, Н. І. Військово-цивільні адміністрації в Україні: проблеми та перспективи. *Право України*. 2020. № 1. С. 35–42.

5. Свіріна К.С. Особливості адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник МГУ України. Серія: Право*. 2018. № 36. С. 164–166.

6. Міжнародний комітет червоного хреста. Процес прийняття рішень під час бойових дій. Довідкове видання.// МКЧХ, березень 2018 р. С. 68. URL: https://www.mil.gov.ua/content/books/process0808.pdf

Анотація

Фівкін П. М., Рибицька О. М., Правдивець Є. М. **Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з силами безпеки і оборони щодо правового забезпечення військових операцій.** – Стаття.

В статті автори шляхом аналізу чинного українського законодавства, яке регулює питання національної безпеки та оборони, зазначають, що до сил безпеки і сил оборони входять Збройні Сили України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України та інші державні органи. По-друге, досліджують чинники, які сприяли створенню військово-цивільних адміністрацій, а саме збройні конфлікти на території Донецької та Луганської областей, анексія Криму, та неготовність органів місцевого самоврядування здійснювати свої функції через бойові дії або окупацію. Створення військово-цивільних адміністрацій передбачало, що їх діяльність здійснюватиметься в особливих умовах, які вимагали не лише адаптації законодавства, але й швидкого реагування на зміну обставин. Автори зазначають, що основними завданнями військово-цивільної адміністрації стало забезпечення управління на місцях, реалізація державної політики, контроль за правопорядком, а також здійснення соціального захисту населення . За результатами синтезу нормативно-правових актів вказують, що правове забезпечення військових операцій, складний та відповідальний процес, який покла-

ється на юридичного радника (юридичну службу). Автори акцентують увагу, що правове забезпечення військ в військовій операції поділяється на три категорії, а саме: правове забезпечення планування військової операції; правове забезпечення ведення військової операції; правове забезпечення повсякденної діяльності військової організаційної структури в військовій операції. У висновках автори вказують на аспекти взаємодії між військово-цивільними адміністраціями та силами безпеки і оборони щодо правового забезпечення військових операцій. Пропонують шляхи покращення діяльності військово-цивільних адміністрацій, а саме забезпечення навчання військовослужбовців та працівників військово-цивільних адміністрацій, обмін досвідом та запровадження нових технологій, а також юридичних служб сил безпеки і оборони – удосконалювати свої теоретичні знання норм національного та міжнародного законодавства, які регулюють питання правового забезпечення військових операцій. Пропонують напрями подальших досліджень з даної проблематики.

Ключові слова: військово-цивільна адміністрація, правова робота в правоохоронних органах та військових формування, військова операція, сили безпеки і оборони, юридична служба.

Summary

Fivkin P. M., Rybytska O. M., Pravdyvets E. M. **Interaction of military-civilian administrations with security and defense forces regarding the legal support of military operations.** – Article.

In the article, the authors, through an analysis of the current Ukrainian legislation regulating issues of national security and defense, note that the security and defense forces include the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the State Border Service of Ukraine, and other state bodies. Secondly, they examine the factors that contributed to the creation of military-civil administrations, namely the armed conflicts in the Donetsk and Luhansk regions, the annexation of Crimea, and the unwillingness of local governments to carry out their functions due to hostilities or occupation. The creation of military-civil administrations assumed that their activities would be carried out in special conditions, which required not only the adaptation of legislation but also a quick response to changing circumstances. The authors note that the main tasks of the military-civil administration were to ensure local management, implement state policy, control over law and order, and provide social protection for the population. The results of the synthesis of regulatory legal acts indicate that the legal support of military operations is a complex and responsible process that is entrusted to a legal advisor (legal service). The authors emphasize that the legal support of troops in a military operation is divided into three categories, namely: legal support for planning a military operation; legal support for conducting a military operation; and legal support for the daily activities of the military organizational structure in a military operation. In their conclusions, the authors point out aspects of the interaction between military-civilian administrations and security and defense forces regarding the legal support of military operations. They suggest ways to improve the activities of military-civilian administrations, namely, ensuring the training of military personnel and employees of the military-civilian administrations, exchanging experience and introducing new technologies, as well as the legal services of the security and defense forces – to improve their theoretical knowledge of the norms of national and international legislation that regulate the issues of legal support for military operations. They suggest directions for further research on this issue.

Key words: military-civilian administration, legal work in law enforcement agencies and military formations, military operation, security and defense forces, legal service.