

НАСТЮК В. Я.,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
завідувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

КОРОПАТНІК І. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
полковник,
начальник кафедри правового
забезпечення
(Військовий інститут
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

КАРЕЛІН В. В.,

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

УДК 342.922; 351.86

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.4.26>

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАЦІЇ
ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ В УКРАЇНІ**

У статті розглядається необхідність дослідження проблем правового режиму цивільно-військового співробітництва як ефективного засобу забезпечення операції об'єднаних сил в Україні. Зазначено, що до питання цивільно-військового співробітництва зверталась низка науковців правників та військових, зокрема: Б.В. Бернадський, Н.В. Васюкова, С.І. Денисенко, Р.О. Додонов, В.В. Коваленко, І.М. Коропатнік, В.О. Кушнір, В.Я. Настюк, О.О. Оліфіров, С.В. Петков, І.П. Руценко, С.М. Салкуцан, О.Ф. Сальнікова, В.М. Тарасов, В.М. Телелим, Р.В. Шаповал, І.М. Шопіна та інші.

Визначено основні нормативно-правові акти, які регулюють діяльність Управління цивільно-військового співробітництва в Україні.



Визначено, що під правовим режимом цивільно-військового співробітництва розуміється самостійний, законодавчо визначений, комплексний правовий інститут, який складається з комплексу заходів діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України з координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки і забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань та функцій шляхом надання допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових та невійськових сил та засобів.

Констатовано, що після запровадження в Україні правового режиму цивільно-військового співробітництва на визволених територіях України підвищилася довіра місцевих жителів до діяльності Збройних сил України у районах дислокації військових частин та підрозділів угруповань військ, а також надається допомога цивільному населенню визволених територій, а також організація взаємодії з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, місцевими органами влади, ЗМІ, різноманітними гуманітарними організаціями та приватним сектором у районах проведення операції об'єднаних сил.

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

Nastyk V. Ya., Koropatnik I. M., Karelin V. V. Legal regime of civil and military cooperation as an efficient instrument of operation support of the joint forces in Ukraine

The article considers the necessity to investigate an issue of legal regime of civil and military cooperation as an efficient instrument of operation support of the Joint Forces in Ukraine. It is noted that a number of scientists, employees and militaries have addressed the issue of military and social cooperation, in particular: V. Bernadsky, N.V. Vasyukova, S.I. Denysenko, P.O. Dodonov, V.V. Kovalenko, I.M. Koropatnik, V.O. Kushnir, V.Y. Nastyuk, O.O. Olifirov, S.V. Pietkov, I.P. Ruschenko, S.M. Salkutsan, O.F. Salnikova, V.M. Tarasov, V.M. Telelym, R.V. Shapoval, I.M. Shopina et al.

The main regulatory legal acts are determined, being regulating the activity of the Civil and Military Cooperation Department in Ukraine.

It is defined that the legal regime of civil and military cooperation is an independent, legally defined, complex legal institution that consists of a set of activities of the Armed Forces of Ukraine, other military formations and law enforcement agencies formed in accordance with the laws of Ukraine to coordinate and interact with the Executive authorities, local authorities, public associations, organizations and citizens in the areas of deployment of military units and divisions of the Armed Forces of Ukraine in order to form a positive public opinion and provide favorable conditions for the Armed Forces of Ukraine to perform their tasks and functions by providing military and non-military forces and means.

It is noted that upon introduction of a legal regime of the civil and military cooperation in Ukraine on the liberated territories of Ukraine has increased the trust of the local residents to the activity of the Armed Forces of Ukraine in the areas of the force grouping military bases and units disposition as well as assistance is provided to the civil population of the liberated territories and also interoperability with other military formations and law enforcement agents, local authorities, Mass Media, various humanitarian organization and private sector in the areas of executing the joint forces operation.

Key words: operation of the joint forces, civil and military cooperation, legal regime, Armed Forces of Ukraine, occupation.



Вступ. Питання здійснення правового режиму цивільно-військового співробітництва в умовах проведення операції об'єднаних сил в окремих районах Донецької та Луганської областей є актуальними в наш час, оскільки саме воно багато в чому визначає ефективність діяльності Збройних Сил України і як наслідок – мир та порядок у державі. Це, на нашу думку, зумовлює необхідність розгляду цього питання більш глибоко.

Дослідження проблеми правового режиму цивільно-військового співробітництва в умовах проведення операції об'єднаних сил в окремих районах Донецької та Луганської областей є однією з малодосліджених проблем у науці адміністративного права. Розуміння проблематики цього питання, а також недосконалість законодавства і правозастосовної практики, необхідність приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів, підвищення ефективності дії вже наявних правових норм і правових інститутів держави; формування позитивної правової свідомості та правомірної поведінки як військовослужбовців, так і цивільного населення прифронтових територій Донецької та Луганської областей вказують на своєчасність дослідження цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питання цивільно-військового співробітництва зверталась низка науковців правників та військових, зокрема: Б.В. Бернадський, Н.В. Васюкова, С.І. Денисенко, Р.О. Додонов, В.В. Коваленко, І.М. Коропатнік, В.О. Кушнір, В.Я. Настюк, О.О. Оліфіров, С.В. Петков, І.П. Рущенко, С.М. Салкуцан, О.Ф. Сальнікова, В.М. Тарасов, В.М. Телелим, Р.В. Шаповал, І.М. Шопіна та інші.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика інституту правового режиму цивільно-військового співробітництва як ефективного засобу забезпечення операції об'єднаних сил в Україні.

Результати дослідження. Навесні 2014 року війська Російської Федерації (далі РФ) здійснили вторгнення на територію України. Спочатку їх влада провела в Автономній республіці Крим незаконний референдум, за результатами якого окупувала півострів, але цього їй здалося замало і вона почала захоплення інших адміністративно-територіальних одиниць нашої держави, результатом чого були створені на окупованій РФ частині окремих районів Донецької та Луганської областей (далі ОРДЛО) так звані квазідержавні утворення «Донецька народна республіка» (далі ДНР) і «Луганська народна республіка» (далі ЛНР).

Офіційною реакцією на окупацію Кримського півострова з позицій внутрішньодержавного права стало прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. (надалі – Закон № 1207-VII), ст. 3 якого визнала сухопутну територію Кримського півострова, внутрішні води України цих територій, внутрішні морські води і територіальне море України, виключну (морську) економічну зону вздовж узбережжя Кримського півострову та прилеглого до узбережжя континентального шельфу, повітряний простір над цими територіями тимчасово окупованими територіями [1, с. 3].

Ст. 5 вищезазначеного Закону проголосила, що Україна вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території України [1, с. 3].

Із загостренням ситуації наша держава втратила контроль над ОРДЛО, а члени незаконних збройних формувань почали захоплювати будівлі органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі військових частин, органів та установ виконання покарань, управління юстиції, міліції (з 2015 р. національної поліції), Служби безпеки України, прокуратури, суду та ін. Тобто українські правоохоронні та контролюючі органи перестали функціонувати на невідконтрольних уряду територіях. Після чого нашою державою був введений режим антитерористичної операції, який, у свою чергу, 2018 року переріс в операцію об'єднаних сил.

Антитерористична операція, АТО (англ. Antiterrorist operation) – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [2].



Операція об'єднаних сил (ООС, англ. Joint forces operation) – комплекс військових та спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур, спрямований на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних формувань у війні на сході України [3].

Збройний конфлікт на Сході України держава визначила як терористичну загрозу і загрозу територіальній цілісності України, розгорнула антитерористичну операцію. Згодом Постановою Верховної Ради України від 17.03.2015 р № 254-VIII «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» (надалі – Постанова № 254-VIII) визнано тимчасово окупованими територіями окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, в яких відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їхньої військової техніки, а також бойовиків та найманців із території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України [1, с. 3].

Відсутність дієвої системи популяризації та інформування про діяльність Збройних Сил України і агресивна антиукраїнська пропаганда з боку РФ створили передумови до появи недовіри, а в окремих випадках – протидії з боку місцевого населення окремих районів Донецької та Луганської областей, що надало певні тимчасові переваги незаконним збройним формуванням та підрозділам збройних сил РФ [4, с. 1].

Наприкінці 2014 року стало питання створення Управління цивільно-військового співробітництва як окремого військового органу та початку розвитку системи відповідно до стандартів НАТО. Україна звернувшись до своїх партнерів. Першим, хто відгукнувся, було Об'єднане командування ОЗС НАТО Брюнсум. Воно надіслало фахівців із різних країн, однак підходи Альянсу виявилися таким, що не збігалися на той час із суспільно-політичною та воєнно-стратегічною обстановкою в Україні. НАТО не мало досвіду, як збройні сили повинні діяти зі своїм цивільним середовищем, своїми правоохоронними органами. Адже система ЦВС Альянсу будувалась із розрахунку дій у складі коаліційних або миротворчих контингентів [5].

Цивільно-військове співробітництво – це систематична, планомірна діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України (далі – Збройні Сили України) з координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами в районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки і забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань та функцій шляхом надання допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових та невійськових сил та засобів. [5].

Управління цивільно-військового співробітництва (УЦВС) – орган Збройних сил України, що був створений у 2014 році для координації взаємодії силових структур з місцевою владою, бізнесом та міжнародними організаціями для вирішення проблем цивільного населення у зоні збройного конфлікту на сході України [5].

Основні завдання структур ЦВС України: проведення заходів із формування позитивної громадської думки щодо діяльності Збройних Сил України, зокрема під час участі у стабілізаційних (антитерористичних) операціях, під час введення правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, операцій із підтримання миру і безпеки та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; оцінка розвитку політичної, соціально-економічної, екологічної, санітарно-епідеміологічної ситуації, міжконфесійних та міжетнічних відносин із метою визначення дестабілізуючих факторів у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України (українських миротворчих контингентів) і прогнозування їх впливу на умови виконання завдань; аналіз місцевих політичних, культурних, історичних, етнічних особливостей, стану національного та місцевого управління, економічного розвитку,



потреб місцевого населення, міграції (переміщення) населення, присутності і діяльності міжнародних урядових і неурядових організацій, а також релігійних та інших організацій; співпраця із цивільним населенням, місцевими органами влади, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, а також релігійними та іншими організаціями в зоні діяльності військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою створення сприятливих умов виконання завдань; взаємодія з місцевими органами влади щодо надання в установленому порядку військовим частинам та підрозділам Збройних Сил України підтримки у формі робіт, послуг і матеріальних засобів; надання допомоги місцевим органам влади в зоні діяльності військових частин та підрозділів Збройних Сил України з питань відновлення інфраструктури, забезпечення стабільності і безпеки, нормалізації життя цивільного населення; визначення можливостей місцевих органів влади, громадських, релігійних, міжнародних організацій щодо надання допомоги цивільному населенню в зоні діяльності військових частин та підрозділів Збройних Сил України; координація зусиль місцевих органів влади, громадських і міжнародних організацій щодо збалансованого використання ресурсів для відновлення об'єктів цивільної інфраструктури та забезпечення допомоги цивільному населенню в зоні діяльності військових частин та підрозділів Збройних Сил України; сприяння створенню робочих місць для місцевого населення у сфері відновлення цивільної інфраструктури, підготовки відповідних кваліфікованих кадрів у взаємодії з місцевими органами влади, міжнародними та іншими організаціями; координація надання гуманітарної допомоги цивільному населенню в зоні діяльності військових частин та підрозділів Збройних Сил України; співпраця з місцевими лідерами, місцевим населенням у зоні діяльності військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки щодо діяльності Збройних Сил України [4, с. 1–2].

Концепція цивільно-військового співробітництва не нова для багатьох провідних армій світу. Розглядаючи різноманітні національні підходи до підготовки та принципів застосування підрозділів ЦВС, можна багато чому навчитися, в тому числі на чужих помилках. Безумовно, аналіз та накопичення такого досвіду стане беззаперечним внеском у розвиток системи цивільно-військового співробітництва у ЗС України та введе їх на рівень взаємосумісності під час проведення багатонаціональних операцій, навчань тощо [6, с. 28].

Досліджуючи значення та сутність правового режиму, Д. Д. Коссе визначає кілька важливих його характеристик: по-перше, режим установлюється законодавством та залежить від забезпечення зі сторони держави; по-друге, його метою є регламентація специфічним чином конкретних сфер суспільних відносин, обмежена часом або простором тих чи інших суб'єктів та об'єктів права; по-третє, режим передбачає особливий порядок правового регулювання, що здійснюється безперервно (правового впливу) і включає в себе сукупність юридичних засобів, що займають чітко визначене місце в їх ієрархії; по-четверте, забезпечує необхідне соціальне становище в державі, належну сприятливу обстановку для існування певного типу правовідносин або несприятливі наслідки, що мають на меті забезпечення задоволення інтересів учасників відносин; по-п'яте, встановлює додаткові можливості для застосування до порушників встановлених обмежень і обов'язків юридичної відповідальності конкретного розміру і виду (фактично – за порушення норм і вимог відповідних правових режимів) [7, с. 28].

Говорячи про структуру правових режимів, зазначений автор наголошує, що вона складається з певного числа базових та допоміжних елементів. Базовими є сам механізм правового регулювання (норми права, юридичні факти, форми реалізації правових приписів, акти реалізації прав та обов'язків), суб'єкти та об'єкти права, методи, за допомогою яких відбувається взаємодія цих суб'єктів з об'єктами, встановлені та забезпечені гарантії дотримання цього статусу, що включає в себе також і можливість застосування до порушників юридичної відповідальності [7, с. 28].

На думку Е.Ф. Шамсумової, поняття «правовий режим» являє собою особливий порядок законодавчого врегулювання діяльності, дій, поведінки фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільних відносин або певних об'єктів. Цей порядок повинен встановлю-



вати механізм забезпечення фактичної реалізації стимулювання, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень. Водночас увага має приділятися компетентному виконанню всіх норм, які визначають перелічені елементи правового режиму, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності [8, с. 72].

Заслугує на увагу точка зору, за якою під терміном «правовий режим» розуміється певна сукупність правових актів та організаційно-технічних заходів, що у своїй єдності утворюють специфічний правовий інститут, що характеризується наявністю організаційних та юридичних складових та відноситься до відповідної сфери безпеки [9, с. 84].

Крім того, нині в науковій літературі прослідковується існування двох основних точок зору щодо тлумачення змісту поняття «правовий режим», які отримали умовні найменування: управлінський та управлінський та сутнісно-правовий напрями [10, с. 120].

Отже, підводячи підсумок аналізу наявних нині наукових підходів щодо розуміння правових режимів, можемо стверджувати, що, незважаючи на певні відмінності у визначеннях, вчені сходяться в думці, що будь-який правовий режим – це певний порядок регулювання, що має у своєму змісті комплекс правових засобів, за допомогою яких і забезпечується необхідне соціально-правове становище суб'єктів або об'єктів права. Водночас і сам по собі правовий режим виступає інструментом правового регулювання, з огляду на що правові режими взагалі та галузеві правові режими зокрема – це проблемні утворення, доцільність і потреба вивчення яких не викликає сумнівів.

Таким чином, під правовим режимом цивільно-військового співробітництва розуміється самостійний, законодавчо визначений, комплексний правовий інститут, який складається з комплексу заходів діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України з координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки і забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань та функцій шляхом надання допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових та невійськових сил та засобів.

Висновки. Отже, після запровадження в Україні правового режиму цивільно-військового співробітництва на визволених територіях України підвищилася довіра місцевих жителів до діяльності Збройних сил України в районах дислокації військових частин та підрозділів угруповань військ. Надається допомога цивільному населенню визволених територій, а також організації взаємодії з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, місцевими органами влади, ЗМІ, різноманітними гуманітарними організаціями та приватним сектором у районах проведення операції об'єднаних сил.

Список використаних джерел:

1. Аналітичний звіт ГО Центр правових та політичних досліджень «СІМ», ГС Українська Гельсінська спілка з прав людини Перешкоди в реалізації прав і свобод осіб на окупованій території Кримського півострова та тимчасово непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей (реєстрація фактів народження і смерті). URL : <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Zvilt.pdf>
2. «Про боротьбу з тероризмом» Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
3. Операція об'єднаних сил // База даних «Вікіпедія». URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/Операція_об%27єднаних_сил.
4. 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)» URL : <w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2.webproc34>.



5. Голуби миру у військовій формі Ч. 1 URL : <https://defence-ua.com/index.php/statti/8054-holuby-myru-u-viyskoviy-formi-ch1>.
6. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО : навчальний посібник. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2015. 87 с.
7. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 25–29.
8. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Урал. юрид. ин-т МВД России. Екатеринбург, 2001. 213 с.
9. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура. *Государство и право*. 1996. №9. С. 84–91.
10. Шарабурина О.О. Поняття адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом (основні підходи). *Часопис Київського університету права*. 2011. №2. С. 120–123.

ПУСТОВІТ Ю. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(*Київський національний торговельно-
економічний університет*)

ЗАПОТОЦЬКА О. В.,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(*Київський національний торговельно-
економічний університет*)

ТІМАШОВ В. О.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(*Київський національний торговельно-
економічний університет*)

УДК 336.025.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.4.27>

**ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ОДИН ІЗ ЗАСОБІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Дана стаття спрямована на встановлення та дослідження наукових праць із питань адміністративно-правового забезпечення ліцензування торговельної діяльності в Україні.

Визначено нормативно-правове законодавство України з питань адміністративно-правового забезпечення ліцензування торговельної діяльності в Україні та встановлено суб'єкти даних питань.

