

УДК 342.9.355.6:355.7.623.1/7

## СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

**Максим КУШНІР,**начальник Управління правового забезпечення Генерального штабу Збройних сил України –  
начальник юридичної служби Збройних Сил України

### АНОТАЦІЯ

У статті розглядається сутність такої наукової категорії адміністративного права, як «адміністративно-правове забезпечення». Здійснюється аналіз підходів учених та суб'єктів нормотворчої діяльності до визначення адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві. Досліджується співвідношення понять «адміністративно-правове забезпечення» і «адміністративно-правове регулювання».

Крім того, у статті акцентовано увагу на питаннях адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби. Проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби та доведено необхідність відокремлення соціального забезпечення військовослужбовців у звичайних умовах та в умовах дії особливого періоду. Запропоновано вдосконалення нормативно-правових основ у цій сфері.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, державне регулювання, правове регулювання, військова служба, особливий період, соціальний захист.

### CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPLY OF MILITARY SERVICE

**Maksym KUSHNIR,**Head of the Legal Department of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine –  
Head of the Legal Service of the Armed Forces of Ukraine

### SUMMARY

The article examines the essence of such a scientific category of administrative law as “administrative and legal provision”. The analysis of the approaches of scientists and subjects of normative activity to the definition of administrative and legal provision in administrative law is carried out. The relationship between the concepts of “administrative and legal provision” and “administrative and legal regulation” are researched.

In addition, the article focuses on the issues of the administrative and legal provision of military service. The present state of the administrative and legal support for military service is analyzed and the necessity of separation of social security of servicemen under the usual conditions and in the conditions of a special period is proved. The improvement of the legal and regulatory framework in this area is proposed.

**Key words:** administrative and legal provision, administrative and legal regulation, state regulation, legal regulation, military service, special period, social protection.

**Постановка проблеми.** На наш погляд, військовими подіями, втратами особового складу, техніки підтверджується вся застарілість діючої військової системи, військового права та законодавства. Нашим завданням є приведення чинного законодавства до можливостей максимально ефективного застосування Збройних Сил України під час воєнних дій (особливого періоду), забезпечення при цьому достатнього рівня соціальної та правової захищеності військовослужбовців. Тому одним із проблемних питань є з'ясування сутності «адміністративно-правового забезпечення» та його елементів, що сприятиме дослідженню сучасного стану адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби.

**Актуальність теми дослідження.** Без належного адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби, без законодавчого регулювання прав військовослужбовців, без належної та достатньої мотивації не є можливим якісне виконання військовослужбовцями своїх обов'язків.

Незважаючи на те, що дефініції «адміністративно-правове забезпечення» і «адміністративно-правове регулювання» використовуються досить широко, часто виникають проблеми із застосуванням, бо відбувається «накладання» одного поняття на інше. Тому пропонується дослідити ці поняття та надати чітке регламентування кожному з них.

**Стан дослідження.** Останніми роками адміністративно-правове забезпечення різних суспільних відносин на дисертаційному рівні розглядали К.В. Барсуков, В.І. Марчук, В.В. Кириченко, Ю.В. Вишневіська, М.П. Міняйло, С.В. Стороженко, С.І. Москаленко та інші. Водночас дослідження адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби не було предметом окремих наукових пошуків, що і стало орієнтиром для наших напрацювань у цьому напрямі.

**Метою та завданнями статті** є аналіз наукових робіт та законодавства України щодо адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби; розгляд питань, пов'язаних із сучасним станом адміністративно-правового забезпечення; виявлення й подолання прогалин у цій галузі. Ми ставимо за мету напрацювати оновлені уявлення про сутність і зміст, природу й особливості адміністративно-правового забезпечення прав військовослужбовців Збройних Сил України.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативну основу адміністративно-правового забезпечення прав військовослужбовців Збройних Сил України складають міжнародно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Конституція України, закони України «Про соціальний і правовий захист військово-

службовців та членів їхніх сімей», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про Збройні Сили України» «Про оборону», «Про військовий обов'язок і військову службу» та такі підзаконні нормативно-правові акти: «Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України», затверджене Указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2008, Наказ Міністерства оборони України від 19.01.2016 № 27 «Про затвердження Інструкції про організацію у Збройних Силах України соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних, резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України».

До початку агресії з боку Російської Федерації (кінець лютого 2014 року) все військове законодавство України було орієнтоване на функціонування Збройних Сил України в умовах мирного часу. Уже після анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополь (під час проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей України (з 30.04.2018 року Операції об'єднаних сил)) почався період прийняття нових нормативно-правових актів, унесення змін до вже діючих, який був зорієнтований на функціонування Збройних Сил України в умовах «особливого періоду».

Також адміністративно-правове забезпечення проходження військової служби в мирний час відрізняється від адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби під час особливого періоду.

Так, пункт 1 Положення «Про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України», затвердженого Указом Президента України, визначає порядок проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України та регулює питання, пов'язані з проходженням такої служби під час виконання громадянами військового обов'язку в запасі; пункт 251 Положення зазначає, що в особливий період військовослужбовці проходять військову службу, резервісти призиваються на військову службу, а військовозобов'язані виконують військовий обов'язок у запасі в порядку, передбаченому цим Положенням та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють порядок проходження військової служби в особливий період.

Для прикладу наведемо декілька порівнянь правового статусу окремих категорій військовослужбовців. Правовий статус солдата, який не брав безпосередньої участі в бойових діях, є іншим, ніж у особи, яка брала участь у виконанні бойового завдання зі знищення терористів у складі антитерористичного підрозділу.

Не всі військовослужбовці є учасниками антитерористичної операції. Законодавче тлумачення цього поняття у Законі України від 20 березня 2003 р. № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом» відсутнє. Широкий перелік осіб, які визнаються учасниками бойових дій, що брали участь в антитерористичній операції, закріплено в Законі України № 1547-VII «Про внесення змін до ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії соціального захисту». Це військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби України, особи рядового і начальницького складу МВС України, службовці МВС України, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, брали участь в антитерористичних операціях, забезпечували її проведення, а також

працівники підприємств, установ, організацій, громадяни, які залучалися для участі в антитерористичній операції (у порядку, встановленому законодавством).

Крім того, до нормативно-правових актів, зокрема до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії соціального захисту», було внесено зміни, які знайшли своє закріплення у постанові Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення» (Назва Постанови із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 789 від 18.10.2017, № 350 від 10.05.2018).

Для більш точного вирішення проблемних питань необхідно з'ясувати зміст понять «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання».

Так, у тлумачних словниках поняття «забезпечення» визначається: 1) задоволення когось, чогось у якихось потребах, створенням надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантуванням чогось; 2) матеріальними засобами до існування: матеріальним, пенсійним, соціальним забезпеченням [8].

Адміністративно-правове забезпечення – це один із видів правового забезпечення, яке за допомогою правових (адміністративних) засобів впливає на поведінку людей та на суспільні відносини [9].

Це поняття можна розглядати у двох значеннях. По-перше, діяльністю уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, результатом цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян. Перше значення, на нашу думку, означає поняття регулювання.

У СРСР поняття «правове забезпечення» застосовувалося системою державних заходів, спрямованих на подання матеріальної допомоги громадянам, що пішли на пенсію, захворіли, втратили працездатність тощо. Саме тому адміністративно-правове забезпечення проходження військової служби асоціюється із соціальним забезпеченням військовослужбовців.

Соціальний захист військовослужбовців в особливий період відрізняється від соціального захисту військовослужбовців, зокрема тим, що, крім основних прав, свобод та пільг, має ще додаткові, які діють тільки в умовах особливого періоду або під час отримання особою статусу учасника бойових дій. Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції або забезпеченні її проведення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413 (зі змінами).

Зазначимо такі додаткові пільги:

1) право на одноразову грошову допомогу.

Порядок та умови виплати одноразової грошової допомоги в разі звільнення військовослужбовцем, призваним на військову службу у зв'язку з мобілізацією, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 460;

2) пільги учасникам бойових дій надаються відповідно до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії соціального захисту». Серед них такі:

– 75-відсоткова знижка квартирної плати та вартості комунальних послуг, яка надається учасникам бойових дій та членам їхніх сімей, що проживають разом із ними;

– безплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості;

- безплатний проїзд один раз на два роки (туди і назад) або один раз на рік (туди й назад) із 50-відсотковою знижкою залізничним, водним, повітряним або міжміським автомобільним транспортом;

- безплатне одержання лікарських засобів за рецептами лікарів, першочергове безплатне зубопротезування, забезпечення санаторно-курортним лікуванням;

- використання чергової щорічної відпустки у зручний час, а також одержання додаткової відпустки строком до двох тижнів на рік;

- переважне право на залишення на роботі під час скорочення штату організації;

- першочергове забезпечення житловою площею. Учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво, забезпечуються житловою площею протягом двох років із дня взяття на квартирний облік;

- першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, одержання позики на будівництво з погашенням її протягом 10 років, починаючи з п'ятого року після закінчення будівництва;

- першочергове право на вступ до житлово-будівельних (житлових) кооперативів, кооперативів зі будівництва та експлуатації колективних гаражів, стоянок для транспортних засобів та технічне обслуговування;

- інші.

Законом «Про статус ветеранів війни, гарантії соціального захисту» учасникам бойових дій та інвалідам війни, особам (сім'ї загиблих), на яких поширюється чинність Закону, передбачено надання пільги у вигляді першочергового відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва. Порядок надання цих земельних ділянок визначений Земельним кодексом України (далі – ЗКУ). Відповідно до ч. 1 ст. 121 ЗКУ, визначено, що громадяни України мають право на безоплатне отримання земельних ділянок для ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, для будівництва й обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд, для індивідуального дачного будівництва, для будівництва індивідуальних гаражів.

На думку К.В. Барсукова, адміністративно-правове забезпечення проходження служби у складі миротворчих підрозділів – це складне, багатопланове, комплексне поняття, головним змістом якого є діяльність держави щодо створення належних правових умов відбору персоналу, підготовки кадрів, направлення до миротворчих місій та гарантування правового захисту шляхом установлення відповідного нормативно-правового забезпечення проходження служби [6, с. 8–12].

Якщо провести паралель з адміністративно-правовим забезпеченням проходження військової служби, то ним є сукупність адміністративно-правових заходів державних органів, спрямованих на створення умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод військовослужбовців, а також створення належних умов проходження військової служби.

Деякі автори визначають адміністративно-правове забезпечення складником державного управління, його правовою формою. Так, формами адміністративно-правового забезпечення можна назвати видання нормативно-правових актів та інших офіційних документів; контроль та нагляд за виконанням наказів, проведення службових розслідувань та інше.

В.І. Марчук під адміністративно-правовим забезпеченням установленого порядку управління розуміє створення та підтримку умов для виконання вимог установленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових

засобів у правовій сфері. Структуру механізму адміністративно-правового забезпечення він відображає так: 1) норма права (адміністративно-правова норма); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління і їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права [7, с. 9].

Водночас регулювання – це вплив на певний процес із метою зменшення відхилень його перебігу від бажаного. Правове регулювання – це здійснюване правовими засобами впорядкування суспільних відносин за допомогою закріплення прав і обов'язків учасників і забезпечення належного виконання.

Однією з основних ознак адміністративно-правового регулювання проходження військової служби є особливий суб'єкт, на якого поширюється таке регулювання (це військовослужбовці Збройних Сил України). Унаслідок особливого адміністративно-правового статусу військовослужбовців ЗСУ відносини стосовно регулювання проходження ними служби підпадають саме під регулювання нормами адміністративного права.

Зважаючи на здійснення наукового дослідження, ми вважаємо, що адміністративно-правове забезпечення проходження військової служби більш широким поняттям, пов'язаним із наданням прав, свобод, пільг військовослужбовцям, що включає і соціальний захист, і гарантування можливості використання, а адміністративно-правове регулювання обмежується діяльністю уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій.

**Висновки.** Отже, головними ознаками адміністративно-правового забезпечення є такі: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, охорона, захист та відновлення; 4) регулювання нормами адміністративного і конституційного права.

Механізм адміністративно-правового забезпечення визначається цілісною системою адміністративно-правових норм та структурно взаємопов'язаних між собою суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, які створюють надійні умови для реалізації, охорони, захисту й відновлення. Завданнями адміністративно-правового забезпечення є комплекс заходів органів державної влади, які спрямовані на реалізацію державної політики з питань здійснення соціального і правового захисту.

Таким чином, права військовослужбовців забезпечуються належною законодавчою основою, створенням сприятливих умов проходження військової служби з урахуванням її специфіки та здійснюються командирами, начальниками у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Із метою вдосконалення адміністративно-правового законодавства потребує уточнень понятійно-термінологічного апарату, зокрема використання термінів «забезпечення» і «регулювання» (у деяких випадках ідентичними, а в інших – нерівнозначними за змістом) призводить до неоднозначності їх застосування.

Так, адміністративно-правове забезпечення прав і свобод осіб, які перебувають на військовій службі, можна визначити результатом діяльності уповноважених державних органів, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод військовослужбовців, а також наданням за допомогою цих норм відповідних гарантій, які створюють систему можливостей користування наданими правовими цінностями.

Наша думка полягає в тому, що «забезпечення» та «регулювання» – це самостійні поняття, вони не є взаємозамінними, як це може видатися на перший погляд. Зазначе-

не слід відобразити у законодавстві, оскільки функціонування єдиної юридичної термінології (у сфері адміністративно-правового забезпечення проходження військової служби зокрема та в правовій сфері загалом) – важливий чинник реформування і гармонізації законодавства.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>
2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>
3. Про затвердження Інструкції про організацію у Збройних Силах України соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України: Наказ Міністерства оборони України від 19.01.2016 № 27. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0478-16>
4. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
5. Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затверджене Указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2008. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#n17>

6. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.

7. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. 250 тисяч слів. Київ-Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

9. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрущенко, Т.П. Базова та ін. 2-ге вид., стереотипне. Київ: Либідь, 2004. 320 с.

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

**Кушнір Максим Валерійович** – начальник Управління правового забезпечення Генерального штабу Збройних сил України – начальник юридичної служби Збройних Сил України

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kushnir Maksym Valeriiovych** – Head of the Legal Department of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine – Head of the Legal Service of the Armed Forces of Ukraine

*korvelll@ukr.net*