



ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВІЙСЬКОВО- ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

ШЕВЧЕНКО Вікторія - аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

Стаття посвящена проблемам существования военно-гражданского сотрудничества в историческом опыте государственного строительства Украины. Определены основные направления осуществления военно-гражданской администрации. Выделены причины создания военно-гражданских администраций.

Ключевые слова: военно-гражданские отношения, гражданский контроль, военно-гражданские администрации, административно-территориальное устройство, государственное управление территориальным развитием.

Актуальність теми

Сучасний період розвитку української державності відбувається у складних геополітичних умовах, коли Україна фактично підтверджує свій суверенітет та своє право на незалежність. Збройний конфлікт на сході України, незаконна окупація українських територій Автономної республіки Крим та військова інтервенція з боку Росії на суверенну територію України призвела до необхідності не лише вести військові дії, але і переформатувати апарат державного управління. Так чи інакше, в незалежності від умов і обставин, але держава, як універсальне суспільно-політичне утворення, повинна доводити свою спроможність та забезпечувати належний рівень захисту прав і свобод своїх громадян. Так само і Україна в незалежності від військової агресії Росії повинна забезпечувати права та свободи власних громадян, у тому числі і на територіях, що знаходяться у без-

посередній близькості до зони проведення антитерористичної операції.

Подібні реалії вимагають дієвої співпраці цивільної влади і військового механізму держави, що отримало нову форму адміністрування територіального розвитку – військово-цивільна адміністрація. На сьогодні особливу актуальність викликає пошук дієвих та ефективних механізмів забезпечення її функціонування та виконання покладених на неї завдань. Окрім суто теоретичних пошуків, вирішення даної проблеми вимагає проведення аналізу історичних передумов та історичного досвіду розвитку інституту військово-цивільних адміністрацій.

Ступінь наукової розробки теми.

Проблематика функціонування військово-цивільних адміністрацій і зокрема дослідження природи їх правового статусу та закріплення, в тому числі і з урахуванням історичних традицій державотворення в Україні досліджувалася багатьма вченими зокрема В.П. Андрущенко, В.М. Антошин, О.І. Гриненко, М.М. Денежкін, У.В. Ільницька, Д.В. Підлісний, М.В. Сіцинська, М.П. Требін та ін.

Мета статті. Метою даної статті є дослідження вітчизняного історичного досвіду в організаційно-правовому забезпеченні військово-цивільних адміністрацій.

Виклад теми. Держава як суспільно-політичний інститут має безліч складових елементів та підсистем, для забезпечення власних функцій. Однією з таких підсистем є військова, основне призначення якої захищати суверенітет держави, обстоювати її неза-

лежність та протистояти зовнішнім проявам агресії. Але не дивлячись на те, що армія та військова адміністрація здійснює реалізацію власних функцій у середині державного механізму, досить часто вони можуть собою підміняти його частково чи повністю. Це відбувається у форматі так званих цивільно-військових відносин.

На думку М.В. Сіцінської, цивільно-військові відносини можуть бути визначені як поєднання загальних відносин між військовими інституціями, з одного боку, та цивільним урядом, неурядовими інституціями, організаціями та громадянами – з другого. Зазначені відносини у цій сфері базуються на формальних і неформальних засадах. Формальні засади – це ті, які регулюються Конституцією України, законами, договорами тощо. Неформальні відносини становлять певні альянси та зв'язки на зразок військово-промислових, військово-академічних, військово-культурних тощо. На неформальні відносини мають великий вплив національні, цивільні традиції, особливе сприйняття військовими цивільних, а цивільними – військовослужбовців [9, с.82-84]

Як зауважує у своїх дослідженнях М.П. Требін, у правовій державі армія підпорядковується демократично обраному урядові, і її використання чітко обумовлене законодавством. В умовах демократії забезпечується мінімізація можливостей втручання армії у політичне життя і, особливо, у процес боротьби за політичну владу. Демократичний режим передбачає існування механізмів, які б обмежували можливість окремих політичних сил використовувати армію для досягнення власних інтересів. Демократичні суспільства створюють правові механізми, які унеможливають перетворення армії з інструмента реалізації загальної державної політики в інструмент здійснення політики правлячої партії або групи осіб. Політичними принципами функціонування армії у демократичному суспільстві є: побудова збройних сил на рівні оборонної достатності та заборони використання структури для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави; реалізація механізмів цивільного контролю над збройними силами; єдиноначальність та колегіальність у прийнятті рішень тощо [12, с.72-73].

Таким чином, армія притаманна і невід'ємна від держави, але лише в тих межах, що дозволяють державі виконувати свої функції та забезпечувати власну свободу розвитку. Армія виступає в якості гарантій громадянам держави їх захисту від зовнішніх ворогів, але лише і суто зовнішніх, оскільки армія не може втручатися в життя держави. Детально аналізуючи механізм взаємодії армії і цивільної державної влади приходимо до висновку, що армія захищає інтереси держави загалом, перебуваючи поза її політичним життям. При цьому армія захищає інтереси держави в незалежності від її політичного устрою, зовнішньополітичного курсу тощо. Тобто цивільно-військові відносини які вибудовуються між державою і армією, є нерівноправними. Перша хоча і забезпечує діяльність армії, однак саме армія забезпечує захист держави як суспільно-політичного утворення в цілому.

Разом з тим, держава ніколи не залишає контроль над армією, хоча світова історія знає приклади військових переворотів, однак саме для запобігання цьому створюються механізми цивільного контролю. Насправді таким механізмом можна навіть вважати головування голови держави над армією в якості головнокомандувача у військовий та мирний час. Щоправда, за умови військового стану повноваження глави держави значно розширюються саме у військовій сфері.

Як зауважує У.В. Ільницька, цивільний контроль над армією у правовій демократичній державі – це підпорядкованість воєнної стратегії цивільній владі, зверхність політичного керівництва над сферою безпеки і оборони. Здійснення демократичного цивільного контролю передбачає створення системи обмежень, яка б ускладнювала і навіть виключала використання армії з антиконституційною метою. Тобто цивільний контроль – це система унеможливлення неконституційних дій та рішень, запобігання відчуженню армії від політичної влади та попередженню безконтрольної діяльності військових посадових осіб. Цивільний контроль – це засіб недопущення мілітаризації держави і встановлення стратократії – прямого військового правління, це спосіб уникнення можливості перетворення армії у самостійний центр вла-

ди та механізм запобігання небажаному зростанню активності війська [4, с.208].

Одним із сучасних проявів цивільного контролю держави над армією і загалом формою цивільно-військових відносин в Україні є військово-цивільні адміністрації. Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [7].

Таким чином, можна зробити низку висновків стосовно того, що, по-перше, військово-цивільні відносини існують завжди і за будь-яких умов існування держави. По-друге, зміна моделі таких відносин також можлива, причому в бік збільшення ролі військового елементу. Це стає необхідним у випадку потреби захисту держави від зовнішніх ворогів. Саме на це спрямовано дію наведеного вище закону, і саме це стало причиною активізації цивільно-військового співробітництва.

При цьому слід зауважити, що історія становлення державності України знає декілька форм прояву цивільно-військових відносин у найбільш інтенсивних моделях, що спричинено зовнішньополітичними реаліями на кожному конкретному історичному етапі. Більше того, для України є відома і така форма адміністрування, як військово-цивільна адміністрація, одним із перших і найбільш структурно визначених прикладів якої можна знайти за часів Запорізької Січі.

Як зазначає І.Я. Терлюк, у військово-політичному аспекті Запорізька Січ XV – XVI ст. та її військово поділялися на курені, які були базовою структурною одиницею адміністративно-політичного устрою всієї Запорізької Січі. Традиційно на Запорожжі налічувалося 38 куренів. Як спеціальна військово-політична одиниця курінь гуртував запорожців, які мешкали на Січі, й тих, що були до нього приписані, але в мирний час вели своє

господарство на зимівниках чи в городовій Україні. Кожний козак мав подвійне підпорядкування: адміністративно-військове та судове – керівництву паланки (як мешканець, воїн і господар) і військово-мобілізаційне та господарче – керівництву куреня (як воїн і господар). Вироблену чи добуту на промислі продукцію козак реалізував через торгівлю і на зароблені кошти одягався, озброювався та харчувався (зокрема під час гарнізонної служби чи походу), а також сплачував податки до військової скарбниці Січі та скарбниці куреня [11, с.89].

Отже, Запорізька Січ на етапі свого становлення та розвитку мала форму класичної військової організації з елементами державного адміністрування. До останнього слід віднести упорядкування господарських зв'язків, торгівлю, фінанси та податкову систему, а також земельні відносини. У контексті військової адміністрації Січ була класичним прикладом армії, але із власним поділом та ієрархією територіального управління. В умовах жорсткого протистояння одразу з декількома державами: Московією, Річ Посполитою, Кримським ханством і Портою, саме такий устрій – військової адміністрації – був найбільш прийнятним та ефективним з точки зору організації внутрішньодержавного ладу.

У період становлення української державності за часів Гетьманщини, відбувається зменшення впливу військової адміністрації і активний розвиток адміністрації цивільної.

Гетьманський устрій в Україні з'явився в результаті виборювання права на самовизначення українського народу та сформувався як форма, що найбільше відповідає національному духу для забезпечення об'єднання вільних та рівних між собою людей. Адміністративно-територіальна побудова Першого українського Гетьманату, який виник у результаті революційних подій протягом 1648-1649 рр. під проводом Богдана Хмельницького, відбувалася за полково-сотенним територіальним принципом, згідно з яким Українська держава поділялася на окремі військово-адміністративні округи (полки), що, у свою чергу, складалися з менших одиниць (сотень). Це забезпечувало реалізацію основних стратегічних напрямів концепту-

альних засад політичних та військових задумів Б. Хмельницького, зокрема, масове залучення до боротьби проти ворога українського населення, а також утримання війська за кошти останнього. Створена організаційна структура козацької армії стала потужною базою щодо формування військових підрозділів для ведення воєнних дій [9].

Таким чином, якщо на етапі становлення Запорізької Січі та козацтва військова адміністрація поширювалася переважно на Січ, але включала до складу куренів осіб, які тимчасово перебували на землях підконтрольних Запорізькій Січі, то в XVII ст. система адміністрування устроєм Січі змінилася. Відбулося зрощення військової адміністрації – у вигляді полків та сотень та цивільної, що передбачало поширення юрисдикції полку на певну територію поза Січчю. Вся територія тодішньої держави була не лише формально закріплена за кожним із полків, але структура та модель управління цією територією формувалася таким полком. Тобто під час військових дій адміністрування здійснювалося виключно з урахувань військових потреб, але у нетривалі періоди перемир'я, управління територіям здійснювалося з акцентом на цивільні потреби.

Що ж до найнижчої ланки управління територіями, то первинним військово-адміністративним підрозділом за часів Гетьманської української держави став курінь, що утворювався на базі хутора або невеликого села. До його складу входило 10 – 12, інколи – 30 – 40 козаків. Усі вони мали свої хати та певний наділ землі. Курені об'єднувались у військово-територіальну одиницю – сотню, центром якої було сотенне селище або містечко. Сотня мала у своєму складі від декількох десятків до 300 козаків. Територіально сотні об'єднувались в полки. У складі козацького полку було від 7 до 22 сотень та від 2 до 3 тисяч козаків. Територіально 16 найбільших військово-адміністративних одиниць (в окремі періоди – до 22 полків) утворювали Українську державу на чолі з Гетьманом [2].

Разом з тим, як слушно зазначає В.П. Андрущенко, такий поділ не мав стабільності через постійні військові дії. Справа в тому, що закріплення меж військово-адміністративних одиниць відбувалося з урахуван-

ням перш за все чисельності населення, що до них входило. Територіальний принцип відходив на другий план, що, у свою чергу, зменшувало ефективність управління територіями, особливо в контексті забезпечення військових потреб під час регулярних воєн [1].

На нашу ж думку, побудова системи військово-цивільної адміністрації в такий спосіб – від куреня до полку – нагадує сучасну модель адміністративно-територіального устрою України. Так, курінь – це рівень громади, сотня – району, полк – області. Таким чином, можна засвідчувати, що вже в період існування Запорізької Січі система адміністрування територіального розвитку і військово-цивільної організації суспільства характеризувалася досить високим рівнем ефективності, оскільки саме така трирівнева система на сьогодні притаманна більшості країн світу. Більше того, в період існування такого військово-цивільного устрою на території Гетьманської української держави подібна практика управління не застосовувалася в жодній із тогочасних країн Європи.

Але подібний устрій було ліквідовано після поразки гетьманської політики і включення українських територій до складу Московії. Оскільки потреба ведення війни на території тодішньої України відпала, царський уряд вирішив реформувати адміністративно-територіальний устрій перебудувавши його за принципом губернського управління.

Наступний етап розвитку військово-цивільних відносин і поява військово-цивільних адміністрацій відбувається в період Гетьманату П. Скоропадського. При цьому знову ж таки звертають на себе увагу історичні умови та військово-політичні реалії того часу, що характеризує військово-цивільну адміністрацію виключно як елемент адміністративно-територіального устрою держави, орієнтований на ведення військових дій, причому з метою захисту власного суверенітету.

Дослідження форми державної моделі та сутності гетьманського правління, детермінованих умовами іноземної військової окупації, дозволяють стверджувати, що Гетьманат 1918 р. – це авторитарно-бюрократичний режим з близькими до диктаторських повноваженнями глави держави, відсутністю пред-

ставницького органу влади, поєднанням в уряді законодавчих і виконавчих функцій, суттєвим обмеженням демократичних свобод, вузькою соціальною базою і тимчасовим характером військово-цивільного адміністрування. У законах про тимчасовий державний устрій розділ «Про гетьманську владу» визначав лише повноваження глави держави. У ньому зовсім не йшлося про апарат цього владного інституту. Тому структура гетьманської адміністрації формувалася, виходячи з давньоукраїнської традиції, а також тогочасних потреб виконання управлінських, представницьких і господарських функцій [6].

Яскравим прикладом протистояння військового та цивільного елементу в системі адміністрування територіального управління в період Гетьманату П. Скоропадського є конфлікт між військовим комендантом і головою губернської адміністрації в Харківській губернії. Справа в тому, що з приходом до влади П. Скоропадського почала вибудовуватися досить ефективна система державного управління, із яскраво вираженим вектором у бік обмеження впливу військових, не дивлячись на те, що сам Гетьман прийшов до влади внаслідок військового перевороту. Згодом відбуваються спроби послабити вплив військової адміністрації, хоча в системі державних органів і присутня велика кількість чиновників-військових, однак їх функції стають суто цивільними.

Так, інститут військових комендантів, який був утворений наприкінці березня 1918 року, продовжував своє існування в якості центральної ланки управління військовими справами на регіональному рівні і після проголошення Української Гетьманської Держави. При цьому у надзвичайних умовах, якими характеризувались останні місяці існування Української Народної Республіки доби Центральної ради, військова влада отримала домінування над державною адміністрацією. Останнє, з огляду на те, що уряд Української Гетьманської Держави взяв курс на розбудову сильної цивільної влади, спричинило цілу низку колізій у процесі становлення місцевого апарату [5, с.338].

Так, голова губернської адміністрації в Харківській губернії П.І. Заліський задекларував свій намір підпорядкувати військову

адміністрацію головам державних адміністрацій, наголосивши, що віднині коменданти губернії мають чинити повне сприяння старостам відповідного рівня, у чому і полягає їх головне призначення. Натомість, губернський комендант С.П. Мироненко-Васютинський, який був призначений ще урядом Української Народної Республіки, продовжував проводити самостійну політику [12].

Ці колізії свідчать про складність механізму переходу від однієї форми територіального управління, орієнтованої на військову організацію, до іншої, суто цивільної. Подібні ризики залишаються і в сучасних умовах державотворення, оскільки механізм переходу від військово-цивільної адміністрації до класичної форми адміністрування територій в Україні не розроблено.

Висновки

Підводячи підсумки проведеного вище аналізу, можна зробити висновок, що загалом військово-цивільна адміністрація, як форма державно-управлінського впливу на розвиток територій та їх адміністрування, є притаманною історичному шляху розвитку української державності. Більше того, в період наприклад, Запорозької Січі та Гетьманської української держави саме військово-цивільні адміністрації забезпечували управління і розвиток держави. При цьому їх поява та широке впровадження в політичне життя українського суспільства обумовлювалося низкою причин, головна з яких необхідність постійного ведення захисних війн проти більш агресивних сусідських держав.

Історичний досвід і теоретичні надбання організації військово-цивільних адміністрацій необхідно активно використовувати в контексті пошуку дієвих механізмів їх забезпечення на сучасному етапі розвитку Української державності. Необхідність відстоювання суверенітету та захисту територіальної цілісності України демонструють, що саме така форма взаємодії цивільної влади та військового механізму держави, як військово-цивільні адміністрації, є єдиною можливою формою здійснення ефективного державного управління в умовах ведення військових дій.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена проблемам існування військово-цивільного співробітництва в історичному досвіді державотворення України. Визначені основні напрямки здійснення військово-цивільної адміністрації. Виокремлено причини створення військово-цивільних адміністрацій.

Ключові слова: військово-цивільні відносини, цивільний контроль, військово-цивільні адміністрації, адміністративно-територіальний устрій, державне управління територіальним розвитком.

SUMMARY

The article deals with the problems of existence of civil-military cooperation in the historical experience of Ukraine. The basic directions of the military-civil administration are defined. The causes for the foundation of the civil-military administrations are disclosed.

Keywords: civil-military relations, civilian control, military-civilian administration, administrative divisions, public administration territorial development.

Література

1. Андрущенко В.П. Запорозька Січ як український феномен / В.П. Андрущенко, В.М. Федоров. – К., 1995. – 154 с.
2. Антошин В.М. Історичний аспект становлення інституту адміністративно-правових повноважень військового комісара / В.М. Антошин // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 2.
3. Гриненко О.І., Денежкін М.М. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні // Наука і оборона. – 2002. – № 2. – С.36–40.
4. Ільницька, У.В. Армія і політика: моделі взаємодії в умовах різних політичних режимів / У.В. Ільницька // Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: збірник наукових праць. №612. Держава та армія / М-во освіти і науки України, Нац. унт. «Львівська політехніка»; відп. ред. Л.Є. Дещинський. – Львів: Львівська політехніка, 2008. – С. 205-212.
5. Підлісний Д.В. Органи державної адміністрації Гетьманату П.Скоропадського в системі установ виконавчої влади Харківської губернії: проблема взаємовідносин / Д.В. Підлісний // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету: Історичні науки. – Кам'янець-Подільський: Оіум, 2008. – С. 335-342.
6. Пиріг Р.Я. Державна служба гетьманату Павла Скоропадського (квітень – гру-

день 1918 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://history.org.ua/LiberUA/Book/narusu/31.pdf>

7. Про військово-цивільні адміністрації Верховна Рада України; Закон від 03.02.2015 № 141-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

8. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 544 с.

9. Сіцинська М. Проблеми українського суспільства у сфері цивільно-військових відносин / М. Сіцинська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 82-89.

10. Смолій В. Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.) / В. Смолій, В. Степанков. – К., 1999. – 205 с.

11. Терлюк І.Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття. Навчальний посібник з історії держави і права України / І.Я. Терлюк. – Львів, 2003. – 156 с.

12. Требін М.П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації: Монографія / М.П. Требін. – Харків: Видавничий Дім «Інжек», 2004. – 404 с.

13. Харченко Т.О. Становлення місцевих органів виконавчої влади і самоврядування в Українській Державі (квітень-грудень 1918 року): Автореф. дис. канд. іст. наук: 07.00.01 / Полтавський державний педагогічний університет. – Полтава: ПДПУ, 2001. – 19 с