

ІНСТИТУТ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

INSTITUTE OF CIVIL-MILITARY ADMINISTRATION AND ITS IMPLEMENTATION IN THE AREA OF ANTI-TERRORIST OPERATION

Шутова О.С.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Хайрулліна Д.І.,
студентка II курсу факультету адвокатури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу доцільності та необхідності створення військово-цивільних адміністрацій на території зони проведення антитерористичної операції. Визначено основні повноваження та напрями діяльності таких органів. Зауважено деякі недоліки їхнього функціонування. Проблематика захисту цивільного населення під час збройного конфлікту на території України є одним із завдань сьогодення через сталу необхідність забезпечення належних умов для розвитку територій і сприяння в подоланні негативних наслідків й терористичної загрози. Основним моментом, який потребував змін, було нормалізувати життя на території Луганської та Донецької областей шляхом налагодження ефективної та дієвої системи державного управління та системи місцевого самоврядування.

Військово-цивільні адміністрації – це одна з ланок механізму держави, що наділена владними повноваженнями, має тимчасовий характер і бере важливу участь у виконанні функцій держави. При цьому ВЦА виконує функції, покладені на місцеві органи влади у разі їхньої відсутності для забезпечення безпечної життєдіяльності населення цих територій. Визначено головні ознаки, які характерні для військово-цивільних адміністрацій відповідно до норм чинного законодавства. Зауважено, що військово-цивільні адміністрації формуються з числа військовослужбовців військових формувань.

Проаналізовано відповідне законодавство та визначено основні повноваження військово-цивільних адміністрацій. У свою чергу, окрім повноважень у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту й забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, – ВЦА мають повноваження у сфері планування й соціально-економічного розвитку та повноваження у сфері бюджету й фінансів, управління майном.

Зауважено, що деякі положення в чинному законодавстві потребують у багатьох аспектах більш чіткого узгодження з уже встановленими нормами через те, що військово-цивільні адміністрації мають спеціальне призначення – забезпечення дії Конституції та законів України. Інститут військово-цивільних адміністрацій розширив повноваження Президента України в сфері припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та їхніх виконавчих органів, а також місцевих державних адміністрацій, змінив порядок призначення керівника районної та обласної військово-цивільної адміністрації.

Ключові слова: військово-цивільна адміністрація, повноваження, антитерористична операція, Операція Об'єднаних сил, державний орган, місцеве самоврядування.

The article is devoted to the analysis of expediency and necessity of creation of military-civilian administrations in the territory of the area of anti-terrorist operation. The main powers and directions of activity of such bodies are determined. Some disadvantages of their functioning have been noted. The problem of protecting civilians during armed conflict in the territory of Ukraine is one of the tasks of today because of the constant need to provide the right conditions for the development of territories and to assist in overcoming the negative consequences and the terrorist threat. The main points that needed change were to normalize life in the Luhansk and Donetsk regions by establishing an effective and efficient system of state administration and local self-government.

Civil-military administrations are one of the elements of the mechanism of the state, are temporary and take an important part in the performance of the functions of the state. In doing so, the CMA performs the functions assigned to local authorities in the absence of them to ensure the safe functioning of the population of these territories. The main features that are characteristic of civil-military administrations in accordance with the rules of the current legislation are identified. It is noted that civil-military administrations are formed from among military personnel of military formations. The relevant legislation is analyzed and the main powers of the military-civil administrations are determined. In addition to the powers in the field of defense, national security and civil protection and the protection of the rule of law, law enforcement, protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens, the CMA has the powers in the field of planning and socio-economic development and powers in the field of budget and finance, management property.

It is noted that some provisions in the current legislation require in many respects a clearer harmonization with the already established norms, due to the fact that military-civil administrations have a special purpose – to ensure the operation of the Constitution and laws of Ukraine. The Institute of Military-Civil Administrations expanded the powers of the President of Ukraine in the field of termination of powers of village, settlement, city, district, regional councils and their executive bodies, as well as local state administrations, changed the procedure for appointing the head of district and regional military-civil administration.

Key words: civil-military administrations, military-civilian administration, powers, anti-terrorist operation, united forces operation, government, local government.

Постановка проблеми. З 2014 року в Україні триває воєнний конфлікт з Росією, або так звана гібридна війна. З 1 травня 2018 року на території Донецької та Луганської областей оголошена Операція Об'єднаних сил (ООС), яка замінила антитерористичну операцію (АТО). Система державного управління в умовах АТО, а потім і ООС, визнала проблеми, які доти були невідомими для України. Держава була не готова до зовнішньої військової агресії й управління власними територіями в ситуації, коли на них відбуваються воєнні дії. Проведення АТО та ООС в Україні зумовило необхідність вирішення цілої низки завдань

із метою забезпечення нормальної життєдіяльності адміністративно-територіальних одиниць Донецької та Луганської областей, в яких органи місцевого самоврядування не виконували свої функції. Тому виникла проблема пошуку нового механізму управління територіями в умовах війни. За таких умов постає питання: хто ж має виконувати повноваження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на таких територіях? Відтак набуває актуальності функціонування військово-цивільних адміністрацій, які, у свою чергу, повинні створити необхідні умови для розвитку територій і сприяти

подоланню негативних наслідків і терористичної загрози, які були спричинені агресією Російської Федерації проти України. Вищенаведене зумовлює актуальність проблеми визначення функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні.

Стан дослідження. Проблематика захисту цивільного населення під час збройного конфлікту на території України є досить актуальною у науковому середовищі. Її досліджували такі науковці, як: С.О. Кузниченко, В.Й. Шевченко, С.М. Салкуцян, В.Б. Авер'янов, В.М. Телелим, Е.В. Тітко, В.М. Тарасов, Ю.І Римаренко, Ю.М. Колосов, К.В. Яровий та інші. Проте питання ролі та значення діяльності цивільно-військових адміністрацій потребує більш детального розгляду.

Метою статті є визначення необхідності утворення та функціонування військових-цивільних адміністрацій на територіях проведення АТО (ООС) на Сході України.

Виклад основного матеріалу. Спроби втручання Російської Федерації (далі – РФ) в діяльність публічно-політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства України спричинило хвилю сепаратистських настроїв, які внаслідок військової підтримки РФ перетворилися у глобальний збройний конфлікт на території нашої держави.

З метою недопущення збройних конфліктів на території України 14 квітня 2014 року набув чинності Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» № 405/2014 [1]. Саме ця дата вважається початком «анти-терористичної операції» із залученням Збройних Сил України, хоча військовий стан при цьому не був введений.

Модель територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні, що проіснувала 23 роки із дня незалежності країни, не могла відповідати викликам того часу та вирішити проблеми, що виникли у 2014 році. Зокрема, основним завданням було нормалізувати життя на території Луганської та Донецької областей шляхом налагодження ефективної та дієвої системи державного управління та системи місцевого самоврядування. У результаті проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях зазначені органи повністю або частково призупинили свою діяльність, було порушено їхній нормальний режим роботи. Недієздатність або відсутність місцевої влади призвела до негативних наслідків: зниження рівня безпеки, належного соціального та економічного рівня життя населення. Тому перед державою постала серйозна необхідність у негайному вирішенні питання ефективного управління та нормалізації життєдіяльності населення на територіях, які перебувають під контролем української влади.

У свою чергу, Радою національної безпеки й оборони України була висунута пропозиція щодо утворення та функціонування військово-цивільних адміністрацій, при цьому ВЦА виконували б функції, покладені на місцеві органи влади у разі їхньої відсутності для забезпечення безпечної життєдіяльності населення цих територій [2].

З метою створення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення АТО 3 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [3]. Він визначає організацію, повноваження і порядок функціонування військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону: військово-цивільні адміністрації (ВЦА) – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Анти-

терористичного 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. У Законі вказано, що військово-цивільні адміністрації створюються, якщо «виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, зокрема внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їхнього фактичного невиконання» [3]. Однак законом не регламентовано, у який саме термін після фактичного припинення виконання обов'язків чи розпуску місцевих органів влади треба створювати ВЦА.

Також не зазначено, що військово-цивільні адміністрації утворюються в разі необхідності за рішенням Президента України (ст. 3) з метою виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі проведення АТО.

Зважаючи на все вищезазначене, доцільно визначити головні ознаки, які характерні для військово-цивільних адміністрацій відповідно до чинного законодавства:

1. Військово-цивільні адміністрації є державним органом. Це одна з ланок механізму держави, що наділена владними повноваженнями, яка бере важливу участь у виконанні функцій держави.

2. Мають тимчасовий характер. Військово-цивільні адміністрації району, області набувають своїх повноважень із моменту набрання чинності відповідного нормативно-правового акта Президента України про їхнє утворення й складає їх з моменту відкриття першої сесії новообраної відповідної ради.

3. Утворюються в селах, селищах, містах, районах та областях. Створення військово-цивільних адміністрацій також залежить від адміністративно-територіального устрою України.

4. Діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Відповідно до Положення про Антитерористичний центр, він є постійно чинним органом при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їхньому припиненні [4]. У Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» зазначається, що керівники військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, заступники керівників військово-цивільних адміністрацій, керівники підрозділів таких адміністрацій призначаються на посаду та звільняються за погодженням із керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України. За поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України [3].

За погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України військово-цивільні адміністрації на території проведення АТО мають право на: встановлення обмежень щодо перебування громадян у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; тимчасове обмеження або заборону руху транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах і ділянках місцевості; організацію перевірок документів, що посвідчують особу, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, що установлені Конституцією України; порушення в порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій,

громадських об'єднань; встановлення обмеження щодо торгівлі зброєю, хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями тощо.

5. Мають спеціальне призначення – забезпечення дії Конституції та законів України, встановлення правопорядку, досягнення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, протидія тероризму на території проведення АТО. Згідно з чинним законодавством, військово-цивільні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про боротьбу з тероризмом», цим Законом та іншими видами відповідно до них нормативно-правовими актами [3].

Крім того, військово-цивільні адміністрації формуються з числа військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законодавства, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку, із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при СБУ трудовий договір. На них покладено важливе завдання – вирішувати питання в інтересах безпеки та оборони України.

Військово-цивільні адміністрації, як державний орган, мають своє спеціальне призначення, яке забезпечується завдяки такому елементу його адміністративно-правового статусу, як повноваження. У ст. ст. 4 та 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [3] визначаються повноваження військово-цивільних адміністрацій, а саме:

- повноваження у сфері планування та соціально-економічного розвитку (запровадження програм та стратегій соціально-економічного та культурного розвитку, залучення громадських організацій, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності до участі в розбудові відповідних територій – є невіддільним складником діяльності ВЦА, адже саме це є запорукою стабільного процвітання);

- повноваження у сфері бюджету та фінансів (у разі нестабільної ситуації в країні питання економіки стають чи не найважливішими, саме тому ВЦА бере на себе відповідальність затверджувати місцеві бюджети, вносити зміни до них, звітувати про їхнє виконання, контролювати надходження та видатки, та інше);

- повноваження у сфері управління майном (зادля ефективної експлуатації майна ВЦА здійснює управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів; призначає та звільняє їхніх керівників, надає згоду на придбання та передачу об'єктів із державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст);

- повноваження у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку й телекомунікацій (завдяки управлінню об'єктами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, ВЦА забезпечує їхнє належне утримання та ефективну експлуатацію, ВЦА сприяє розширенню житлового будівництва);

- повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури й спорту та соціального захисту населення (управління закладами освіти, культури, охорони здоров'я; організації їхньої матеріально-технічної та фінансової підтримки, за потребою ВЦА займається забезпеченням населення питною водою, продуктами харчування, ліками, предметами першої необхідності, відповідно, запобігаючи можливим негативним наслідкам);

- повноваження у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури (до компетенції ВЦА належать питання регулювання аграрних відносин, тощо);

- повноваження у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту (ВЦА беруть активну участь

у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом);

- повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ВЦА сприяє належній діяльності таких органів, як суд, прокуратура, юстиція, Служба безпеки України, Національна поліція, адвокатура, Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально-виконавча служба України. ВЦА має право скасовувати акти, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень);

- повноваження щодо вирішення організаційно-представницьких питань і питань у сфері адміністративно-територіального устрою (ВЦА може вносити пропозиції щодо зміни адміністративно-територіального устрою, а також приймати рішення щодо організації проведення виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови).

Слід зауважити, що в пояснювальній записці до проекту Закону «Про військово-цивільні адміністрації» визначено, що його положення в багатьох аспектах не узгоджені з нормами чинного законодавства [5]. Однак внесення змін до Конституції України та деяких нормативно-правових актів України буде складним і довготривалим процесом. Також залишається не досить зрозумілим питання щодо багатьох аспектів у механізмі діяльності військово-цивільних адміністрацій, серед яких – питання неналежного унормування у питаннях фінансування діяльності ВЦА. Слід також зазначити, що цей Закон має низку неточностей і порушень, можливо, це наслідок того, що прийняття Закону проходило досить швидко [8].

З моменту прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» в лютому 2015 року він вже зазнав деяких змін. 16 серпня 2015 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій», який розширив повноваження Президента України в сфері припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та їхніх виконавчих органів, а також місцевих державних адміністрацій, змінив порядок призначення керівника районної та обласної військово-цивільної адміністрації тощо [6]. Також у лютому 2016 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій», метою якого є оптимізація роботи військово-цивільних адміністрацій шляхом вирішення нагальних питань місцевого рівня [7].

Висновки. Зважаючи на те, що державні органи та органи місцевого самоврядування в населених пунктах на лінії розмежування та контролю були не в змозі виконувати свої повноваження, а необхідність забезпечення нормалізації життєдіяльності населення в цих районах існувала, прийняте рішення про утворення військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) є доцільним і відповідає нагальним потребам. Утворення та функціонування військово-цивільних адміністрацій стало вкрай необхідним для врегулювання наявних проблем серед цивільного населення, яке проживає в Донецькій і Луганській областях.

Прийняття у 2015 році Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» стало логічним і виправданим рішенням, бо в умовах проведення АТО (ООС) стало необхідним виконання відповідних обов'язків, покладених на державні органи та органи місцевого самоврядування саме військово-цивільними адміністраціями для встановлення порядку на відповідних територіях. У чинному законодавстві міститься визначення військово-цивільних адміністрацій і вказано їхні повноваження, що дає змогу чітко визначити основні ознаки зазначеного поняття, але деякі питання залишаються й досі неврегульованими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України : Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>.
2. Відомості офіційного вебресурсу РНБОУ щодо внесення змін в законодавство щодо утворення військово-цивільних адміністрацій в населених пунктах Донеччини та Луганщини від 26 січня 2015 р. URL: <https://www.mbo.gov.ua/ua/Pravova-osnova-diialnosti-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html>.
3. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
4. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затверджене Указом Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99>.
5. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони від 2 лютого 2015 р. на проект Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (реєстр. № 1855 від 27.01.2015 р.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53705.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій» від 17 липня 2015 р. № 650-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/650-19>.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій» від 4 лютого 2016 р. № 995-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-19/para44#n44>.
8. Тітко Е.В. Цивільно-військові адміністрації як основна форма місцевого самоврядування в зоні конфлікту. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2017. Вип. 1 (2). С. 180–184. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2017_1%282%29_45.