

УДК 342.6

**М. І. АНУФРІЄВ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

Наукові праці МАУП, 2016, вип. 50(3), с. 73–76

*Розглядаються питання статусу військово-цивільних адміністрацій, які створені в зоні проведення антитерористичної операції.*

У сучасних умовах, коли Україна веде гібридну війну з Російською Федерацією, необхідно було вирішити питання про статус органів місцевого самоврядування в зоні проведення антитерористичної операції. Верховна Рада України 3 лютого 2015 р. прийняла Закон України “Про військово-цивільні адміністрації”, який впорядкував систему органів управління в районах, які не захоплені бойовиками ДНР та ЛНР. Слід зазначити, що державна влада в цих районах була представлена державними адміністраціями, працівники яких практично підтримали сепаратистські настрої місцевого населення, а коли до згаданих районів було введено військові формування Збройних сил України, вони втекли на територію, яка зайнята ворогом. Більшість народних депутатів та депутатів місцевих рад також перейшли на сторону сепаратистів. Таким чином керівництво на місцях було практично відсутнє. Окремі голови місцевих рад відкрито закликали війська Російської

Федерації для того, щоб вони прийшли на землю України.

Прийнятий закон є тимчасовим і, звичайно, має певні недоліки, особливо це стосується адміністративно-правового статусу таких військово-цивільних адміністрацій та деяких інших питань.

Визначимо адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій та інших питань, пов’язаних з їхньою діяльністю, і сформулюємо пропозиції щодо підвищення ефективності їхньої діяльності.

Питання про виокремлення деяких районів Донецької та Луганської областей було поставлене ще на початку агресії Російської Федерації в Україні [1]. Водночас воно не вирішувалося, адже керівництво держави вважало, що як населення, так і особи, які очолювали місцеві державні адміністрації та місцеві ради, зрозуміють, що вони порушують закони України. Проте цього не сталося, почалася війна. Щоб успішно керувати всіма операція-

ми зі звільнення міст і сіл України на Донбасі, було створено антитерористичний центр [2] та прийнято Закон України “Про військово-цивільні адміністрації” [3]. В науковому плані питання щодо військово-цивільних адміністрацій ще не вивчалось, тому ми вперше розглядаємо їх адміністративно-правовий статус.

Військово-цивільні адміністрації, що були створені відповідно до Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” [Там само], у своїй діяльності повинні керуватися Конституцією України, Законом України “Про боротьбу з тероризмом” та іншими нормативно-правовими актами.

Основним завданням військово-цивільних адміністрацій у Законі України “Про військово-цивільні адміністрації” (ст. 1) є виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, забезпечення безпеки і правопорядку, забезпечення нормалізації життєдіяльності населення, а також безпосередньої участі у протидії диверсійним виявам і терористичним актам. Крім того, працівники військово-цивільних адміністрацій повинні сприяти недопущенню гуманітарної катастрофи в районі проведення АТО (антитерористична операція).

Водночас є питання щодо статусу військово-цивільних адміністрацій, адже у Законі України визначено, що Військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Проте головами військово-цивільних адміністрацій стають голови районних та обласних державних адміністрацій і, відповідно, вони передаються у підпорядкування Антитерористичного центру.

Згідно зі штатним розписом голови обласних державних адміністрацій та голови районних державних адміністрацій представляють президентську владу на місцях, в областях та районах. При створенні військово-цивільних адміністрацій частина повноважень президентської гілки влади переходить до Антитерористичного центру, який керує військово-цивільними адміністраціями, про-

те у його складі немає фахівців, які б здійснювали подібні повноваження.

У Законі України “Про військово-цивільні адміністрації” [Там само] визначено також, що структуру військово-цивільних адміністрацій населених пунктів у зоні АТО затверджує керівник Антитерористичного центру, який створено при Службі безпеки України. Пропозиції щодо призначення співробітників відповідної військово-цивільної адміністрації надають керівники обласних військово-цивільних адміністрацій. Безпосереднє керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюють їх керівники.

Цікавим є те, що на роботу до штату військово-цивільних адміністрацій приймаються особи за розпорядженням керівництва Антитерористичного центру, але вони працюють під керівництвом керівників обласних військово-цивільних адміністрацій.

Беручи до уваги те, що голови обласних військово-цивільних адміністрацій мають володіти ситуацією на місцях, то, звичайно, вони повинні призначати керівників та інших працівників військово-цивільних адміністрацій. При чому тут Антитерористичний центр?

Цікавим є й те, що керівництво діяльністю обласних військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Антитерористичний центр у принципі не має в своєму підпорядкуванні відповідних спеціальних підрозділів чи військових загонів. Спочатку треба повернутися до того періоду, коли починалася антитерористична операція. Справді, тоді проведення всіх операцій було покладено на Антитерористичний центр. Водночас на практиці антитерористичний центр не міг здійснювати антитерористичну операцію на території двох областей, не маючи відповідних ресурсів. До антитерористичної операції в той період були залучені: підрозділи Збройних сил України МВС України, СБУ, військовослужбовці Державної прикордонної служби і Національної гвардії України. Всі вони мали пряме підпорядкування своїм міністерствам і ніяк

не підпорядковувались антитерористичному центру чи СБУ. Тож виконувати їхні накази всі зазначені підрозділи не могли. Тому в перші місяці проведення антитерористичної операції було багато втрат та незрозумілих дій.

Пізніше було створено штаб Антитерористичного центру, і представники всіх силових відомств увійшли до цього штабу. При цьому ми можемо констатувати, що Антитерористичний центр тепер виконує консультативні функції. Тоді виникає питання: навіщо його призначення голів районних військово-цивільних адміністрацій.

Згідно з Законом України військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються в одному або кількох населених пунктах, у яких сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Крім того, як вказано в законі, ради або самоусунулися від виконання своїх повноважень, або просто зникли.

Правова норма виписана правильно, але, відповідно до Конституції України, в такому випадку треба оголосити і провести вибори, адже Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] не передбачено випадків самоусунення від виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування.

Окремі дослідники вважають, і небезпідставно, що Законом України “Про військово-цивільні адміністрації” [3] порушено також окремі статті Конституції України. Тобто військово-цивільні адміністрації мають право на відповідній території, за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України, здійснювати такі дії:

- встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;
- тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та окремих ділянках місцевості.

Конституція України визначає, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування та перебування в громадських

місцях. Крім того, в Конституції України прописано: підрозділи Збройних сил України та інших військових формувань ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свободи громадян.

Такі обмеження можливі лише при введенні, на окремій чи всій території країни, надзвичайного або військового стану відповідно до Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” [5].

У Законі України “Про військово-цивільні адміністрації” є багато недоліків, але напрям його застосування необхідний і правильний. Нині на території Донецької та Луганської областей неможливо провести сесії обласних та районних рад і розробити та затвердити певні організаційні заходи. Тому і був прийнятий згаданий закон, який надав більше повноважень керівництву військово-цивільних адміністрацій

Позитивним моментом є й те, що в умовах, які на сьогодні склалися в згаданих областях, є можливість заміщати державних службовців на місцях, які є сепаратистами або просто втекли і не виконують своїх обов’язків, військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України.

Отже, нині, коли у країні відбувається дискусія про децентралізацію, коли утворюються об’єднання громад, яким передаються кошти і повноваження на території Донецької та Луганської областей, навпаки, треба вирішувати питання про жорстку централізацію влади, яка б сприяла наведенню порядку та припиненню сепаратистських рухів.

З іншого боку, військово-цивільні адміністрації є органами влади, які можуть допомогти стабілізувати ситуацію в районах, де проводиться антитерористична операція, і центральній владі проводити заходи щодо укріплення влади загалом.



## Література

1. Російська збройна агресія проти України (2014–2016) [Електронний ресурс] / Матеріал з Вікі-

педії — вільної енциклопедії. — Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B0%D0%B3%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8\\_%282014%E2%80%942016%29](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D0%B0%D0%B3%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%282014%E2%80%942016%29)

2. Закон України "Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції" від 2 верес-

ня 2014 р. № 1669-VII // ВВР України. — 2014. — № 44. — Ст. 2040.

3. Закон України "Про військово-цивільні адміністрації" від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII // ВВР України. — 2015. — № 13. — Ст. 87.

4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

5. Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 р. № 1550-III // ВВР України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

*Визначено, що подібні державні органи ще не створювалися в незалежній Україні, але ситуація на сході України спонукала до їх створення. Проаналізовано питання діяльності таких формувань і визначено недоліки у їхній діяльності, а також запропоновано окремі шляхи усунення недоліків.*

*It was determined that these public authorities are not yet established in independent Ukraine, but the situation in eastern Ukraine led to their creation. The analysis of these issues was done and shortcomings in their activities were identified, and some ways to eliminate imperfections were suggested.*

*Определено, что подобные государственные органы еще не создавались в независимой Украине, но ситуация на востоке Украины побудила к их созданию. Проанализированы вопросы деятельности таких формирований и определены недостатки в их деятельности, а также предложено отдельные пути устранения недостатков.*

Надійшла 30 серпня 2016 р.