

## ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНІ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА НОРМАЛІЗАЦІЇ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ В РАЙОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

**Олександр СІКОРСЬКИЙ (Миколаїв)**

*У статті проаналізовано правові засади утворення і діяльності військово-цивільних адміністрацій в Донецькій і Луганській областях. Визначено особливості їх правового статусу, посадових осіб між цивільними та військовими адміністраціями. Проаналізовано проблемні позиції в національному законодавстві, пов'язаних з реалізацією законодавства про військово-цивільних адміністрацій.*

**Ключові слова:** військово-цивільні адміністрації, адміністративний устрій, тимчасові державні органи, Антитерористичний центр.

*В статье проанализировано правовые основы образования и деятельности военно-гражданских администраций в Донецкой и Луганской областях. Определены особенности их правового статуса, должностных лиц военно-гражданских администраций. Проанализированы проблемные позиции в национальном законодательстве, связанных с реализацией законодательства о военно-гражданских администрациях.*

**Ключевые слова:** военно-гражданские администрации, административное устройство, временные государственные органы, Антитерористичний центр.

*The paper analyzes the legal framework of organization and activities of military and civil administration in the Donetsk and Lugansk regions. The features of their legal status, the officials of military and civil administration have been denoted. We have analyzed a problematic position in the national legislation related to the implementation of the legislation on military and civil administrations.*

**Keywords:** military and civil administration, administrative structure, temporary public bodies, antiterroristic center.

**Постановка проблеми.** Значні суспільно-політичні перетворення, які відбулися в Україні наприкінці 2013 і тривають по теперішній час зумовили пошук оптимальних моделей виходу із системної кризи у багатьох сферах суспільного життя в нашій державі.

Першочерговим завданням постає питання нормалізації життя на території Луганської та Донецької областей. Цей процес обумовлений цілою низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників. Одним із пріоритетних напрямків у питанні стабілізації ситуації на Сході України – є питання налагодження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування. Оскільки, проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях, призвело до повного або часткового призупинення діяльності органів державної та місцевої влади. Внаслідок цього було порушено нормальний режим роботи вищезазначених органів. Саме тому постала нагальна необхідність термінового вирішення питання ефективного управління і нормалізації життєдіяльності населення на територіях, які знаходяться під контролем української влади. Тому було вирішено питання про створення військово-цивільних адміністрацій, як тимчасових органів управління цими територіями.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці до проблематики державних адміністрацій свою увагу звертали значна кількість науковців. Предметом наукових досліджень з питань організації та діяльності державних адміністрацій різних рівнів можна окремо виділити фахівців у галузі адміністративного, конституційного та муніципального права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичну основу дослідження становлять наукові положення про сутність, порядок формування, зміст, форми та методи діяльності, компетенцію, організаційну структуру місцевих органів державного управління, що містяться в роботах вчених-теоретиків права: А.І. Єлістратова, В.А. Кубинського, Н.І. Матузова, П.М. Рабіновича, Ю.М. Тодики та інших.

Нажаль питанню військово-цивільних адміністрацій в Україні присвячено незначну кількість праць, що й зумовлює інтерес до цієї проблематики.

**Мета статті** є аналіз правових засад утворення і діяльності військово-цивільних адміністрацій в Донецькій і Луганській областях.

**Виклад основного матеріалу.** Одними із перших, схожу систему управління, використали ізраїльтяни. Результатом «Шестиденної війни» 1967 року, стало встановлення контролю Ізраїлем, над Синайським півостровом, Сектором Гази, Західним берегом ріки Йордан, Східним Єрусалимом та Голанськими висотами. Встановивши контроль над цими

територіями, керівництво Ізраїлю зіткнулося з проблемою нормалізації життя людей на цих територіях, адже цивільні органи управління не могли виконувати свої повноваження у повній мірі.

Саме тому у 1981 році, на територіях Сектору Гази та Західного берегу ріки Йордан були утворені «Цивільні адміністрації». Цивільна адміністрація входила до складу Координаційного центру урядової діяльності на територіях (Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT)). На даний момент Центр входить до складу Міністерства оборони Ізраїлю і займається питаннями координації цивільних питань між урядом країни, Армією оборони Ізраїлю, міжнародними організаціями та Палестинською автономією.

У свою чергу Цивільна адміністрація, тимчасовий орган, що існував з 1981 до 1994 року і безпосередньо здійснювала управління територіями. Відповідно до Військового Наказу №947 «Про установи цивільної адміністрації», цивільна адміністрація створюється, з метою управління цивільними справами, відповідно до законів і директив, для загального благополуччя населення регіону, надання та реалізації послуг державних органів, а також упорядкованого управління та підтримання громадського порядку у регіоні. Наказ регулює повноваження керівника цивільної адміністрації, його права та обов'язки [2].

У межах своїх повноважень адміністрація займалась питаннями адміністративного устрою, питаннями переміщення осіб через цю територію (зокрема надання дозволу на роботу палестинцям), будівництвом та обслуговуванням будинків місцевих жителів та встановленням розмежування між Ізраїлем та Палестиною. Згодом у 1994 році на цих територіях була утворена Палестинська національна адміністрація, яка продовжує здійснювати керівництво цими територіями і до цього часу [3].

З моменту прийняття базового Закону у цій сфері у лютому 2015 року він зазнав вже низки змін Законами України „Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій” [9] та „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій” [10].

Військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА) – тимчасові державні органи, які діють на території Донецької та Луганської областей 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 [1].

Антитерористичний центр при Службі безпеки України складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. У складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які 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. Окремі аспекти організації, обсягу повноважень і порядку діяльності військово-цивільних адміністрацій визначаються Законом України „Про боротьбу з тероризмом” від 20.03.2003 [4].

Військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. ВЦА населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання.

Так, указом Президента України на виконання Закону України "Про військово-цивільні адміністрації", на території Донецької і Луганської областей утворюються обласні, районні і міські ВЦА. Внаслідок цього були утворені:

- Донецьку обласну військово-цивільну адміністрацію, що включає у себе:

- Волноваську районну військово-цивільну адміністрацію Донецької області;
- Мар'їнську районну військово-цивільну адміністрацію Донецької області;
- військово-цивільну адміністрацію міста Авдіївка Донецької області;
- військово-цивільну адміністрацію міста Вугледар Донецької області;
- військово-цивільну адміністрацію міста Красногорівка Мар'їнського району

Донецької області.

- Луганську обласну військово-цивільну адміністрацію;
- Новоайдарську районну військово-цивільну адміністрацію Луганської області;
- Попаснянську районну військово-цивільну адміністрацію Луганської області;
- Станично-Луганську районну військово-цивільну адміністрацію Луганської області;
- військово-цивільну адміністрацію села Кримське Новоайдарського району Луганської області;
- військово-цивільну адміністрацію сіл Трьохізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине та Оріхове-Донецьке Новоайдарського району Луганської області;
- військово-цивільну адміністрацію селища Новотошківське та села Жолобок Попаснянського району Луганської області;
- військово-цивільну адміністрацію сіл Троїцьке та Новозванівка Попаснянського району Луганської області [4].

ВЦА формуються як з цивільних осіб так і з числа військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір.

Перелік посад у військово-цивільних адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військово-цивільній адміністрації затверджуються Президентом України за поданням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Відповідний перелік визначено на сьогодні відповідним Указом Президента [11].

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють наступні повноваження:

1. *відповідних органів місцевого самоврядування*, з урахуванням особливостей, встановлених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема:

- підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік) та інші повноваження передбачені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні»[6].

2. військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження передбачені цим законом та Податковим кодексом України щодо:

- встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;

□ прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;

□ встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги [7].

### 3. Повноваження щодо:

□ здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;

□ прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

□ заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території та інші повноваження передбачені цим та іншими НПА України.

Для виконання вищевказаних повноважень військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України мають право:

1) встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів,

2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;

3) порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань;

4) організувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;

5) вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини та інші права передбачені цим законом.

Військово-цивільні адміністрації здійснюють свої повноваження до припинення їх діяльності у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради, а в разі створення обласних, районних військово-цивільних адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки – до завершення антитерористичної операції.

Загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій. Керівництво діяльністю обласних військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Безпосереднє керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюють їх керівники.

Військово-цивільну адміністрацію населеного пункту очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади рішенням Ради національної безпеки і оборони України [1].

**Висновки.** Отже, зважаючи на неможливість виконання місцевими державними органами своїх повноважень, зважаючи на необхідність забезпечення безпеки та

нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, опираючись на досвід інших країн, щодо вирішення схожих питань, було прийнято рішення про утворення військово-цивільних адміністрацій (ВЦА).

Діяльність зазначених органів державної влади направлена в першу чергу на реалізацію функцій держави, однак у багатьох аспектах ВЦА суперечить або неузгоджені з положеннями норм чинного законодавства в т.ч. КУ функціонування державної влади зобов'язані вирішувати завдання і невідкладні проблеми підвідомчих територій. Зокрема до складу адміністрацій включені військовослужбовці, до обов'язків яких, входять забезпечення безпеки населення і боротьба з диверсійно-підривною діяльністю.

Як бачимо зі змісту пояснювальної записки до проекту Закону „Про військово-цивільні адміністрації”, його положення у багатьох аспектах суперечать або не узгоджені з положеннями норм чинного законодавства. Але, на нашу думку, досить нелогічним виглядає теза про те, що для узгодження положень аналізує мого Закону слід внести зміни до Конституції України та низки Законів України [8].

На жаль, на сьогоднішній день залишається не досить зрозумілим питання щодо багатьох аспектів у механізмі діяльності військово-цивільних адміністрацій. Серед яких можемо виокремити наступні:

1. питання фінансування діяльності ВЦА має бути визначено Кабінетом міністрів України;
2. зміст Закону України „Про Військово-цивільні адміністрації” передбачає розширення компетенції Президента України, що суперечить і основним принципам системи права України, і Рішенню КСУ від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003.

#### **БІБЛІОГРАФІЯ**

1. Про Військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. – сайт ВРУ. Законодавство. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-viii>.
2. Про установи цивільної адміністрації: Військовий Наказ №947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.israellawresourcecenter.org/israelmilitaryorders/fulltext/mo0947.htm>.
3. Israeli Civil Administration. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Wikipedia [http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli\\_Civil\\_Administration](http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_Civil_Administration).
4. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 25. – ст.180.
5. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 05.03.2015 №123/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19022.html>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97 – ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – ст.17.
7. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112.
8. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони від 02.02.2015 на проект Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (реєстр. № 1855 від 27.01.2015 р.). Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53705](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53705).
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України; від 17.07.2015 № 650-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-19/paran30#n30>.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України; від 04.02.2016 № 995-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-19/paran44#n44>.
11. Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України, від 23.04.2015 № 237/2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/237/2015>.

#### **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА**

**Сікорський Олександр Петрович** – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри правознавства, навчально-наукового Гуманітарного інституту Національного університету кораблебудування ім. адмірала Макарова.