

УДК 342.9:364.1

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2020.10-3.15>

Сидорова Е.О.

*к.ю.н.,*

*заступник директора,*

*Навчально-науковий інститут*

*права та підготовки фахівців для підрозділів*

*Національної поліції*

*Дніпропетровського державного університету в внутрішніх справах*

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ІНТЕГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ РФ, В НАЦІОНАЛЬНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ ПРОСТІР

**Постановка проблеми.** З часом після деокупації українських земель від збройної агресії рф (АРК, окремі території Донецької та Луганської областей) з'явиться потреба в організації на місцях публічних адміністрацій, і тривалий час «звичайні» цивільні адміністрації на кшталт обласних державних адміністрацій тощо там функціонувати не зможуть задля ефективного виконання поставлених завдань, але в Україні є дієвий досвід використання так званих військово-цивільних адміністрацій. Припускаємо, що тривалий час після деокупації українських земель тут будуть діяти саме військово-цивільні адміністрації як ключові публічні адміністрації України в регіоні на місцевому рівні. Тому проблематика їх адміністративно-правового статусу, реалізації відповідних повноважень залишається достатньо актуальною.

**Стан наукової розробки проблеми.** Гуманітарна сфера країни та особливості її належного адміністративно-правового забезпечення завжди привертала увагу вітчизняних вчених-правознавців, серед яких найбільше підґрунтя для формування концептуальних засад публічно-правового забезпечення гуманітарного розвитку українського суспільства зробили Ю.В. Климчук, В.І. Дяченко, І.В. Чеховська, О.В. Захарова, Н.Б. Новицька,

В.О. Морозова, В.В. Карлова, О.А. Задихайло, І.Г. Ігнатченко, Ю.В. Якимець, В.С. Шестак, Ю.Л. Юринець та інші вчені. Попри вагому теоретичну та практичну значущість наукових праць, їх фрагментарність і неповний аналіз системності й цілісності у формулюванні концептуальних засад державної політики України в гуманітарній сфері унеможливили висвітлення всіх особливостей адміністративно-правового забезпечення її формування та реалізації.

**Мета статті.** Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність визначити особливості військово-цивільних адміністрацій як публічно-правових інструментів інтеграції населення в національний гуманітарний простір.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [1] містить наступне визначення таких особливих публічних адміністрацій: «це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення

для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції» [1].

Відштовхуючись від дослівного визначення адміністрацій, варто внести зміни в зазначений Закон, оскільки потреба наразі у таких адміністраціях виникне після нормалізації ситуації в Україні та деокупації територій у Луганській та Донецькій областях, а також АР Крим. Водночас, військово-цивільні адміністрації створені заради відсічі збройній агресії росії, але після відновлення територіальної цілісності України потреба у такій згадці ймовірно зникне, й основною метою стане відновлення української влади на окупованих територіях. Також до ст. 1 п. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» «Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації» після слів «зокрема в районі проведення антитерористичної операції» варто доповнити реченням: *«та на територіях, які були окуповані внаслідок збройної агресії зокрема в районі проведення антитерористичної операції»*. Головна наша теза полягає у зміні філософії існування військово-цивільної адміністрації, підлаштувавши її під потенційне використання на деокупованих територіях (гадаємо, це варто робити вже зараз для вироблення дієвих механізмів діяльності

публічних адміністрацій, в тому числі й забезпечення державної політики України в гуманітарній сфері).

Деякі дослідники виділяють ряд завдань, що постають перед такими адміністраціями:

- повернення життя людей до мирного стану, тобто організація харчування, медичне забезпечення, будівництво та облаштування тимчасових таборів для переміщених осіб (ключовий компонент гуманітарного характеру);
- відновлення функціонування органів державної влади та відновлення де-факто суверенітету українського народу над територією деокупованою територією;
- відновлення знищеної або такої, що не функціонує інфраструктури на підконтрольній території;
- допомога або моніторинг діяльності місій гуманітарної допомоги;
- розбросення місцевого населення і вирішення проблеми із наявністю значної кількості у населення вогнепальної зброї тощо;
- сприяння процесу розмінування;
- забезпечення можливості до пересування цивільного населення на території розповсюдження компетенції;
- боротьба з масовими заворушеннями, зі злочинністю і бандитизмом.
- професійна підготовка кадрів які можуть ефективно працювати в умовах ООС та повномасштабної збройної агресії;
- організація та проведення місцевих виборів на кризових територіях.
- ведення інформаційно-пропагандистської роботи серед місцевого населення [2].

Нажаль, через збройну агресію росії деякі повноваження та завдання військово-цивільних адміністрацій потребують доопрацювання і змін адміністративно-правових норм та відповідних актів, що регулюють діяльність військово-цивільних адміністрацій.

Згідно Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» передбачене створення військово-цивільних адміністрацій на рівні області (обласна ВЦА), району (районна

ВЦА) та рівня місцевого самоврядування (військово-цивільна адміністрація населеного пункту. Такі адміністрації поєднують повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування із забезпеченням охорони правопорядку на територіях, де розповсюджується їх компетенція. В ст. 1 Закону «Про військово-цивільні адміністрації» вказано, що «Військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені цим Законом» [1]. Такі повноваження стануть в нагоді після деокупації українських земель, оскільки є абсолютно виправданим думка, що на території АР Крим та так званого ОРДЛО неможливо проводити тривалий час вибори серед населення, яке роками отруювали російською пропагандою, діяли російські або проксі-російські державні інституції. Спочатку необхідно таким адміністраціям докласти максимум зусиль задля повернення населення до українського інформаційного простору. У свою чергу в таких областях після їх деокупації варто деякий час запроваджувати військово-цивільні адміністрації через фактичну неможливість проведення виборів для організації органів місцевого самоврядування внаслідок руйнації інфраструктури, масового виїзду за межі територіальних громад українців (внутрішньо-переміщені особи або такі, що виїхали за кордон) й постане першочергове завдання таких адміністрацій у відновленні мирного життя та виконання повноважень органів місцевого самоврядування в гуманітарній сфері (контроль та організація відновлення роботи освітніх, медичних закладів тощо)

Військово-цивільні адміністрації мають широкий спектр повноважень, загалом

в Законі нараховується 80 пунктів. Військово-цивільні адміністрації в подальшому зможуть допомагати поверненню на деокупованих територіях українців в національний гуманітарний простір через суттєвий спектр наданих їм повноважень, особливо щодо управління установами і організаціями, які займаються наданням освітніх, медичних послуг тощо, себто з різних аспектів гуманітарної сфери. Військово-цивільні адміністрації можуть стати першими «піонерами» на території АР Крим, Луганської та Донецької областей, де багато років діяли інститути російської влади, пропаганда «руського міра» тощо. Але для цього необхідно вже підготувати національне законодавство.

Окрім наявності місцевих та рівня центрального органу виконавчої влади публічних адміністрацій, які займаються або в подальшому будуть займатися реінтеграцією українців до національного гуманітарного простору, необхідним є документ стратегічного характеру, який би визначав основні засади з процедури відновлення українського суверенітету, українських органів державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях, а також соціалізацію українців в українському життєвому суспільному і державному просторах. Наразі в Україні існує, наприклад, Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей, яка була впроваджена ще 2018 р. і розрахована на період до 2020 р., але в контексті нашого дослідження вона нам з наукової точки зору цікава як приклад документа стратегічного характеру щодо реінтеграційних процесів.

Стратегія має чіткі сформульовані цілі, а саме реалізація інформаційних прав і свобод людини і громадянина, підвищення рівня підтримки громадянами України державної політики у сфері інформаційної реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях і впровадження ефективного механізму для забезпечення доступу громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій

та Луганській областях, а також прилеглих до них територіях, до загальноукраїнського інформаційного простору [3].

Водночас потрібна нова Стратегія реінтеграції деокупованих регіонів України, що матиме за мету реалізацію громадянами прав і свобод у сферах освіти, науки, медицини, соціального забезпечення і захисту, молоді і спорту, туризму, інформації, культурних послуг на територіях, які були деокуповані, впровадження ефективного механізму до отримання від держави послуг, що надають змогу реалізувати зазначені права і свободи. Можливість реалізувати свої права в гуманітарній сфері допоможе повернутися українцям, що перебували на окупованих територіях, до національного гуманітарного простору, освітні заклади, ЗМІ, інформаційне українське середовище сприятиме поширенню особливо серед тих українців, які тривалий час перебували на окупованих територіях, виконуватимуть роль інститутів своєрідної соціалізації до «звичайного» життя українського суспільства.

Нова стратегія має передбачати включення для виконання її цілей і завдань конкретних заходів з її реалізації. Це можуть бути зазначення пріоритетних заходів з опису усіх наявних об'єктів, що діють або були знищені, які надавали освітні, медичні послуги тощо, перепис населення та налагодження процедури видачі усіляких документів громадянам, соціального забезпечення тощо, заходи з відновлення функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування у координації центральних органів виконавчої влади та військово-цивільних адміністрацій як ключових публічних адміністрацій на місцях, що будуть займатися відновленням української влади, українського національного гуманітарного простору на деокупованих територіях.

В Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей містяться очікувані результати: створити єдину систему координації та реалізації державної політики з інформаційної реінтеграції Донецької

та Луганської областей; сформувати у громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, а також прилеглих до них територіях, розуміння та підтримку їх приналежності до українського політичного, економічного та культурного простору [3].

Відтак, лише створення належного адміністративно-правового забезпечення державної політики в гуманітарній сфері сприятиме реалізації пріоритетних напрямів інтеграції населення та територій України, що постраждали внаслідок воєнної агресії РФ, в національний гуманітарний простір.

**Висновки.** Таким чином, стратегією реінтеграції деокупованих регіонів України в гуманітарному аспекті має стати створення єдиної системи координації та реалізації державної політики в гуманітарній сфері на деокупованих територіях; відновлення доступу громадян до послуг у сферах освіти, науки, медицини, соціального забезпечення і захисту, молоді і спорту, туризму, інформації, культурних послуг; відновлення у українців, які проживали на окупованих територіях відчуття та розуміння приналежності до українського суспільства, що сповідує демократичні правові цінності, принципи свободи і поваги до інших тощо.

Лише створення належного адміністративно-правового забезпечення державної політики в гуманітарній сфері сприятиме реалізації пріоритетних напрямів інтеграції населення та територій України, що постраждали внаслідок воєнної агресії РФ, в національний гуманітарний простір.

Водночас, військово цивільні адміністрації створені заради відсічі збройній агресії Росії, але після відновлення територіальної цілісності потреба у такій згадці ймовірно зникне, й основною метою стане відновлення української влади на окупованих територіях. Також до ст. 1 п. 1 «Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі

проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації» після слів *«зокрема в районі проведення антитерористичної операції»* варто доповнити реченням: *«та на територіях, які були окуповані внаслідок збройної агресії зокрема в районі проведення антитерористичної операції»*. Головна наша теза

полягає у зміні філософії існування військово-цивільної адміністрації, підлаштувавши її під потенційне використання на деокупованих територіях (гадаємо, це варто робити вже зараз для вироблення дієвих механізмів діяльності публічних адміністрацій, в тому числі й забезпечення державної політики України в гуманітарній сфері).

### Анотація

В дослідженні йде мова про потенціал військово-цивільних адміністрацій, які можуть запрацювати на деокупованих територіях України для інтеграції українських громадян в національний гуманітарний простір, які тривалий час були під впливом російської пропаганди. Запропоновано комплекс заходів законодавчого врегулювання можливостей розширення мережі військово-цивільних адміністрацій, їх адміністративно-правового статусу. Наголошено на необхідності прийняття нової Стратегії реінтеграції деокупованих регіонів України, що матиме за мету реалізацію громадянами прав і свобод у сферах освіти, науки, медицини, соціального забезпечення і захисту, молоді і спорту, туризму, інформації, культурних послуг на територіях, які були деокуповані, впровадження ефективного механізму до отримання від держави послуг, що надають змогу реалізувати зазначені права і свободи. Вказано, що нова стратегія має передбачати включення для виконання її цілей і завдань конкретних заходів з її реалізації. Це можуть бути зазначення пріоритетних заходів з опису усіх наявних об'єктів, що діють або були знищені, які надавали освітні, медичні послуги тощо, перепис населення та налагодження процедури видачі усіляких документів громадянам, соціального забезпечення тощо, заходи з відновлення функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування у координації центральних органів виконавчої влади та військово-цивільних адміністрацій як ключових публічних адміністрацій на місцях, що будуть займатися відновленням української влади, українського національного гуманітарного простору на деокупованих територіях. Головна теза в дослідженні полягає у зміні філософії існування військово-цивільної адміністрації, підлаштувавши її під потенційне використання на деокупованих територіях (гадаємо, це варто робити вже зараз для вироблення дієвих механізмів діяльності публічних адміністрацій, в тому числі й забезпечення державної політики України в гуманітарній сфері).

**Ключові слова:** військово-цивільна адміністрація, публічна адміністрація, реінтеграція, окуповані території, національна безпека.

**Sydorova E.O. The place and role of military-civilian administrations in the mechanism of administrative and legal support for the implementation of priority areas of integration of the population and territories of Ukraine, which suffered as a result of the military aggression of the Russian Federation, into the national humanitarian space**

### Summary

The research is about the potential of military-civilian administrations that can work in the de-occupied territories of Ukraine to integrate Ukrainian citizens into the national humanitarian space, who have been under the influence of Russian propaganda for a long time. A set of measures for legislative regulation of the possibilities of expanding the network of military-civilian administrations and their administrative and legal status is proposed. The need to adopt a new Strategy for the Reintegration of the De-occupied Regions of Ukraine was emphasized, which will aim to



realize the rights and freedoms of citizens in the fields of education, science, medicine, social security and protection, youth and sports, tourism, information, and cultural services in the territories that were de-occupied. implementation of an effective mechanism for obtaining services from the state that enable the realization of the specified rights and freedoms. It is indicated that the new strategy should provide for the inclusion of specific measures for its implementation in order to fulfill its goals and objectives. These can be the designation of priority measures for the description of all existing objects that are in operation or were destroyed, which provided educational, medical services, etc., the population census and the establishment of the procedure for issuing all kinds of documents to citizens, social security, etc., measures to restore the functioning of state authorities and local self-government in the coordination of central executive bodies and military-civilian administrations as key public administrations on the ground, which will deal with the restoration of Ukrainian power, the Ukrainian national humanitarian space in the de-occupied territories. The main thesis of the study is to change the philosophy of the existence of the military-civilian administration, adjusting it for potential use in the de-occupied territories (we think it should be done now to develop effective mechanisms for the activity of public administrations, including ensuring the state policy of Ukraine in the humanitarian sphere).

**Key words:** military-civilian administration, public administration, reintegration, occupied territories, national security.

**Список використаних джерел:**

1. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
2. Калагін Ю. А. Феномен цивільно-військового співробітництва збройних сил України: концептуальні засади дослідження / Ю. А. Калагін // Український соціологічний журнал. 2017. № 1-2. С. 64-68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukrsocj\\_2017\\_1-2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukrsocj_2017_1-2_10).
3. Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 липня 2018 р. № 539-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-2018-%D1%80#Text>
4. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n10>
5. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України / Г. О. Пономаренко. Форум права. 2007. № 3. С. 195-201. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)