РІВНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБЛАСНИМИ ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ УКРАЇНИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

ЮР'ЄВ Володимир Васильович - здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

https://orcid.org/0009-0009-5533-0510

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2022.4.41

В статті на підставі аналізу наукових джерел, законодавства України та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність військових адміністрацій, виділено ключові рівні забезпечення воєнного стану на території України. Надано характеристику правовому статусу обласних військових адміністрацій на кожному рівні. Розкрито управлінський зв'язок обласних військових адміністрацій та військових адміністрацій нижчих рівнів.

Ключові слова: область, військові державні адміністрації, воєнний стан, правовий режим, правовий статус.

Постановка проблеми

Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні було обумовлено повномасштабним вторгненням російської федерації, що значно вплинуло на всі сфери суспільного життя та обумовило необхідність перегляду системи регулювання суспільних відносин, а також функціонування всіх, без виключення, державних інституцій. Варто відмітити, що організація та здійснення ключових цілей даного правового режиму потребує залучення більшої кількості матеріально-технічних, політичних, фінансових та інших ресурсів. Зважаючи на це, всі без виключення питання пов'язані із дією правового режиму воєнного стану повинні контролюватись та координуватись у неухильній відповідності до закону. Одним із ключових суб'єктів, який відповідає за реалізацію вказаної діяльності, є обласні військові адміністрації. В даному контексті необхідно відзначити, що діяльність останніх має специфічних характер, та, незважаючи на свою територіальну орієнтованість, реалізується на різних рівнях.

Стан дослідження

Специфіка та особливості функціонування правового режиму воєнного стану ставали предметом наукових досліджень багатьох науковців. Зокрема, даному питанню приділяли увагу: В.О. Басс, Г.П. Воробйов, О.В. Когут, А.Т. Комзюк, Т.Г. Корж-Ікаєва, Є.А. Липій, С.М. Мельник, Б.М. Тичина, В.В. Топольніцький та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьований є питання виокремлення рівнів забезпечення обласними військовими адміністраціями України правового режиму воєнного стану.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб виділити та охарактеризувати рівні забезпечення обласними військовими адміністраціями України режиму воєнного стану. Досягти поставленої мети можливо за рахунок виконання наступних наукових завдань: визначити зміст категорії рівень забезпечення обласними військовими адміністраціями України режиму воєнного стану; на основі аналізу норм чинного законодавства окреслити перелік таких рівнів; розкрити сутність та зміст визначених рівнів.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній вперше проаналізовано та розкрито рівні забезпечення обласними військовими адміністраціями України правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу

Необхідно зауважити, що публічне управління розподіляється за рівнями, як правило, основуючись на адміністративно-територіальному поділі нашої країни. Наприклад, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [1].

Проте, в наукових роботах концепція територіального розподілу рівнів діяльності державних органів часто трактується науковцями досить суб'єктивно, або взагалі не поділяється, особливо в тих випадках, коли мова йде про якусь окрему, специфічну владно-правову діяльність. Наприклад, Г.М. Буканов, аналізуючи рівні державного управління в сфері формування і реалізації екологічної політики в Україні виділив: 1) локальний – рівень підприємства організації; 2) місцевий – рівень адміністративного району, міста; 3) регіональний – рівень області; 4) субнаціональний – рівень кількох областей; 5) національний – рівень держави; 6) міждержавний – рівень кількох держав; 7) планетарний (глобальний) – рівень планети [2, с.249-250]. Відмінність наукового підходу Г.М. Буканова полягає в тому, що вчений, використовуючи адміністративно-територіальний критерій виділення рівнів державного управління відходить від класичної структури поділу держави та додає до неї нетипові ланки.

Таким чином, рівні діяльності держави можуть виділятись ситуативно, в залежності від специфіки того, що саме в них відображено. Якщо мова йде про структуру публічних відомств, то вона відповідає адміністративно-територіальному поділу країни та включає в себе органи центрального, регіонального (рівень області) та місцевого управління (район області, місто, село, селище). Водночас, при виділенні ланок якогось окремого типу діяльності жорстка прив'язка до градації національної території може бути недоцільною, адже не відображатиме ієрархію цілей та повноважень відповідних суб'єктів.

У контексті забезпечення обласними військовими адміністраціями України воєнного стану доцільно використовувати загальний, привалюючий у законодавстві підхід до визначення складових ланок державного управління і місцевого самоврядування. Це відповідає правовим засадам роботи вказаних тимчасових органів, територіальній особливості запровадження правового режиму воєнного стану, а також існуючим різновидам військових адміністрацій, що включають в себе обласні, районні та місцеві. Зважаючи на викладене можемо виділити: загальнообласний, районний та місцевий рівні. Розглянемо ключові ознаки кожного з них та визначимо специфіку забезпечення воєнного стану обласними військовими адміністраціями в їх межах.

Найбільш широким є перший, загальнообласний рівень. На ньому обласні військові адміністрації втілюють стратегію і тактику вищого керівництва держави та національного курсу у воєнний час із подолання і протидії збройній агресії. Дані тимчасові органи слугують своєрідним зв'язуючим елементом між вищими «вузлом» управління країною і військовим сектором та конкретними регіонами. Зокрема, згідно до частини 7 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань - Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень [3].

Крім цього, на загальнообласному рівні приймаються обов'язкові для всього на-

селення регіону рішення із створення умов ефективного функціонування правового режиму воєнного стану з огляду на географічні, політичні, економічні, соціальні та інші особливості конкретної області у вигляді підзаконних актів. Прикладом є Наказ Харківської військової адміністрації спільно із Харківським військовим гарнізоном «Про заборону торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Харківській області» від 16.05.2022 №08В, Розпорядження Харківської обласної військової адміністрації «Про введення тимчасових обмежень на території Харківської області на період 08 – 09 травня 2022 року» від 07.05.2022 №41В, Розпорядження Харківської обласної військової адміністрації «Про утворення Ради оборони Харківської області» від 24.02.2022 №9В та інші [4;5,6].

Наступним є районний рівень забезпечення обласними військовими адміністраціями правового режиму воєнного стану. Парламентарії розтлумачили район, як адміністративно-територіальну одиницю субрегіонального рівня, що складається з громад. Дане визначення цілком відповідає дійсності, адже згідно до Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 №807-IX райони в областях є самостійними елементами адміністративно-територіального устрою нашої держави, які складаються із територіальних громад міст, сіл та селищ. Так, відповідно до постанови у Харківській області утворено Богодухівський район (з адміністративним центром у місті Богодухів) у складі територій Богодухівської міської, Валківської міської, Золочівської селищної, Коломацької селищної, Краснокутської селищної територіальних громад, а також ще шість районів (Ізюмський, Красноградський, Куп'янський, Лозівський, Харківський, Чугуївський). Забезпечення правового режиму воєнного стану на території районів покладається на районні військові адміністрації, що створюються на базі районних місцевих державних адміністрацій відповідним Указом Президента України. Їх повноваження тотожні обласним військовим адміністраціям згідно до частини 3 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3].

Водночас, районні військові адміністрації підпорядковуються згідно із законодавством України відповідними обласним, за рахунок чого останні реалізують свої завдання із забезпечення воєнного стану на регіональному рівні. Це, зокрема, виражається у тому, що згідно до абзацу 2, 6 пункту 7 статті 4 Закону України від 12.05.2015 №389-VIII спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань - Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень. Структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій [3].

Останнім є місцевий рівень забезпечення, що за аналогією із районним виражено в контролі та координації роботи обласними військовими адміністрації відповідних місцевих – військових адміністрацій населених пунктів. Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із: 1) запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 3) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території; 4) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях; 5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету тощо [3].

В своїй діяльності військові адміністрації населених пунктів підпорядковуються відповідним районним та обласним. Їх

штатний розпис і структура, як і у випадку із районними, також затверджуються обласними військовими адміністраціями. Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, 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, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями або з Генеральним штабом Збройних Сил України. Крім цього, обласні військові адміністрації погоджують окремі рішення відповідних військових адміністрацій населених пунктів, зокрема, про внесення пропозиції до Ради національної безпеки і оборони України, щодо здійснення примусового відчуження або вилучення рухомого майна, що використовується чи може використовуватися для забезпечення діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу України і щодо якого існує ризик переривання його функціонування у зв'язку з перебуванням такого майна на території адміністративно-територіальної одиниці України, щодо якої існує загроза її тимчасової окупації та межі якої розташовані на відстані не більше 30 кілометрів від району ведення воєнних (бойових) дій або від тимчасово окупованої території [3].

Висновки

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що забезпечення обласними військовими адміністраціями правового режиму воєнного стану має широку та складну організаційно-управлінську структуру. Відповідно до неї чітко ієрархізовано процес виконання вказаними тимчасовими органами своїх прав та обов'язків, у тому числі за рахунок делегування повноважень підпорядкованим суб'єктам. Тож, до основних рівнів обласними військовими адміністраціями України режиму воєнного стану найбільш доцільно віднести: 1) загальнообласний рівень, на якому відбувається втілення загальнодержавної стратегії і тактики правового режиму воєнного стану, приймаються загальнообов'язкові для всього регіону рішення про ті чи інші заходи підтримки належного функціонування досліджуваного правового режиму; 2) районний рівень в рамках якого обласні військові адміністрації зосереджені на підтриманні стабільності і безпеки на території окремого кола територіальних громад; 3) місцевий рівень передбачає діяльність військових адміністрацій в рамках населених пунктів.

Література

1. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 №586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. №20. Ст.190.

2. Буканов Г.М. Рівні, принципи і функції державного управління в сфері формування і реалізації екологічної політики в Україні. Право та державне управління. 2020. №2. С.248-253.

3. Про правовий режим воєнного стану: закон від 12.05.2015 №389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №28. Ст.250.

4. Про заборону торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Харківській області: спільний наказ від 16.05.2022 №08В/. Офіційний веб-сайт Харківської обласної військової адміністрації. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1158/115761/files/ТАРНІЗОН.pdf.

5. Про введення тимчасових обмежень на території Харківської області на період 08 – 09 травня 2022 року: розпорядження від 07.05.2022 №41В. Офіційний веб-сайт Харківської обласної військової адміністрації. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1157/115626/files/07_05%202022.pdf.

6. Про утворення Ради оборони Харківської області: розпорядження від 24.02.2022 №9В. Офіційний веб-сайт Харківської обласної військової адміністрації. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1149/114873/files/9%20_про%20раду%20оборони1%20(копия).pdf.

АНОТАЦІЯ

Наголошено, що в контексті забезпечення обласними військовими адміністраціями воєнного стану доцільно використовувати загальний, привалюючий у законодавстві підхід до визначення складових ланок державного управління і місцевого самоврядування. Це відповідає правовим засадам функціонування вказаних тимчасових органів, територіальній особливості запровадження правового режиму воєнного стану, а також існуючим різновидам військових адміністрацій, що включають в себе обласні, районні та місцеві.

Акцентовано увагу на тому, що забезпечення обласними військовими адміністраціями правового режиму воєнного стану має широку та складну організаційно-управлінську структуру. Відповідно до неї чітко ієрархізовано процес виконання вказаними тимчасовими органами своїх прав та обов'язків, у тому числі за рахунок делегування повноважень підпорядкованим суб'єктам.

Аргументовано, що до основних рівнів забезпечення обласними військовими адміністраціями України режиму воєнного стану найбільш доцільно віднести: 1) загальнообласний рівень, на якому відбувається втілення загальнодержавної стратегії і тактики правового режиму воєнного стану, приймаються загальнообов'язкові для всього регіону рішення про ті чи інші заходи підтримки належного функціонування досліджуваного правового режиму; 2) районний рівень в рамках якого обласні військові адміністрації зосереджені на підтриманні стабільності і безпеки на території окремого кола територіальних громад; 3) місцевий рівень передбачає діяльність військових адміністрацій в рамках населених пунктів.

Ключові слова: область, військові державні адміністрації, воєнний стан, правовий режим, правовий статус.

SUMMARY

It has been emphasized that in the context of ensuring martial law by regional military administrations, it is expedient to use a general, legislated approach to defining the components of state administration and local self-government. This corresponds to the legal principles of the functioning of the specified temporary bodies, the territorial specificity of the introduction of the legal regime of martial law, as well as the existing types of military administrations, which include regional, district and local.

Attention is focused on the fact that the provision of the legal regime of martial law by regional military administrations has a broad and complex organizational and management structure. In accordance with it, the process of performance by the specified temporary bodies of their rights and responsibilities, including through the delegation of powers to subordinate entities, is clearly prioritized.

It is argued that the main levels of ensuring martial law by the regional military administrations of Ukraine are the most expedient to include: 1) the regional level, at which the statewide strategy and tactics of the legal regime of martial law are implemented, and decisions are made that are binding for the entire region on certain support measures proper functioning of the studied legal regime; 2) the district level, within which regional military administrations are focused on maintaining stability and security on the territory of a separate circle of territorial communities; 3) the local level provides for the activities of military administrations within settlements.

Key words: region, military state administrations, martial law, legal regime, legal status.