

УДК 342.9

Корецький Сергій Миколайович

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Київський кооперативний інститут бізнесу і права*

Koretskyy Serhii

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Law
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law*

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕЖИМУ «ВОЄННОГО СТАНУ»
LEGAL SUPPORT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME
OF "MARTIAL LAW"**

***Анотація.** У статті порушується питання найактуальнішої проблеми сьогодення в Україні – протидія немотивованій воєнній агресії РФ. Широкомасштабний наступ Збройних Сил РФ з трьох напрямків а також ракетні удари по всій території України стали об'єктивною підставою введення режиму «Воєнного стану».*

Метою статті є аналіз теоретичних положень сутності правових, надзвичайних адміністративно-правових режимів а також дослідження законодавства України, яке врегульовує правовий режим воєнного стану, визначення недоліків цього режиму в умовах повномасштабної війни, з'ясування його змісту.

На даний момент, в умовах швидкої зміни лінії бойових зіткнень нагальною потребою стала організація публічного управління в населених пунктах прифронтової зони. При цьому, немає нормативно-правового визначення терміну «Прифронтowa зона». Перелік населених пунктів

прифронтової зони визначає КМ України в «ручному режимі». Передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження військової адміністрації населеного пункту не відповідають об'єктивній реальності в умовах бойових дій.

Теоретичні положення надзвичайних режимів в тому числі режиму воєнного стану досліджували такі вітчизняні науковці: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, А. В. Басов, Ю. П. Битяк, О. Г. Братель, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнко, А. Т. Комзюк, О. О. Крестьянінов, С. О. Кузніченко, С. В. Петков, В. М. Плішкін, М. М. Тищенко та ін.

Ключові слова: *надзвичайні правові режими, правовий режим воєнного стану, публічна адміністрація, військова адміністрація, прифронтова зона.*

Summary. *The article raises the issue of the most pressing problem of today in Ukraine – counteraction to unmotivated military aggression of the Russian Federation. A large-scale offensive of the Armed Forces of the Russian Federation from three directions, as well as missile strikes throughout Ukraine became the objective basis for the introduction of the "Martial Law" regime.*

The purpose of the article is to analyze the theoretical provisions of the essence of legal, emergency administrative and legal regimes, as well as to study the legislation of Ukraine that regulates the legal regime of martial law, to determine the shortcomings of this regime in a full-scale war, to clarify its content.

At the moment, in the conditions of a rapid change in the line of hostilities, the organization of public administration in the settlements of the front-line zone has become an urgent need. At the same time, there is no regulatory definition of the term "Frontline Zone". The list of settlements in the front-line zone is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine in the "manual mode". The powers of the military

administration of the settlement provided for by the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" do not correspond to the objective reality in the conditions of hostilities.

The theoretical provisions of emergency regimes, including the martial law regime, were investigated by the following domestic scientists: V. B. Averyanov, O. M. Bandurka, A. V. Basov, Y. P. Bytyak, O. G. Bratel, A. S. Vasiliev, I. P. Holosnichenko, V. V. Zuy, S.V. Kivalov, T.O. Kolomoets, M.V. Kornienko, A. T. Komzyuk, O. O. Krestyaninov, S. O. Kuznichenko, S. V. Petkov, V. M. Plishkin, M. M. Tishchenko and others.

Key words: *emergency legal regimes, legal regime of martial law, public administration, military administration, front-line zone.*

«Правовий режим» одна із базових категорій, як загальної теорії права, так і теоретичного базису окремих галузей права. Відповідно теоретичні студії які не мають конкретного практичного значення втрачають будь-який сенс.

В межах даної статті ми прагнемо розглянути теоретичні положення щодо сутності понять: « правовий режим», адміністративно-правовий режим», надзвичайні адміністративно-правові режими» і особливу увагу приділити рекомендаціям щодо вдосконалення чинного законодавства в сфері правозастосовної діяльності режиму «військового стану».

Науково-теоретичним обґрунтування функціонування правових режимів публічно-правового спектру знайшли відображення в працях А.В. Басова, Д.М. Бахраха, К.В. Дукашева, О.О. Кондратьєвої, О.О. Крестьянінова, В.Я. Настюка, П.В. Павлова, С.П. Познякова, А.В. Реута, С.Г. Стеценка, Д.І. Топоркова).

Юридична енциклопедія під редакцією Ю. С. Шемшученко дає наступне визначення правового режиму. «ПРАВОВИЙ РЕЖИМ – (франц. regime - порядок, від лат. regimen – управління, керівництво) – особливий прав,

порядок, встановлений для певних сфер сусп. відносин чи сусп-ва в цілому (прикорд. режим, мит. режим, режим у місцях позбавлення волі, П. р. земель і майна, режим законності тощо). Заг. ознаками П. р. є наявність відповід. обмежень, заборон або пільг. П. р. виражає нерозрив. зв'язок прав, форми і змісту регульованих правом відносин, характеризується у цьому зв'язку моментом стабільності. Визначальною засадою П. р. є характер його юрид. бази. Нею зумовлюється змістовий і політ. аспекти П. р. У загальнодерж. масштабі останній може бути демократичним, авторитарним чи тоталітарним. Див. також «Режим політичний» [1].

Компелюючи підходи щодо визначення поняття «правовий режим», запропоновані Соколовою І. О. [2] а також В. Д. Ткаченко і Є. Б. Ручкіним, [3] – Яковлєв О.А. [4, с. 82] пропонує наступне тлумачення: «Правовий режим охоплює собою об'єкт, на який спрямований нормативний вплив, права (повноваження) і зміст регулювання – законні інтереси та обов'язки суб'єктів права (фізичних і юридичних осіб, органів публічної влади та їх посадових осіб, територіальних громад, держави у цілому)».

Ми пропустимо загальноприйняте визначення «адміністративно-правового режиму» і одразу перейдемо до поняття «спеціального адміністративно-правового режиму».

В тій же енциклопедії дано наступне визначення спеціального адміністративно-правового режиму. «СПЕЦІАЛЬНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ - встановлений нормами адм. зак-ва особливий порядок правового регулювання сусп. відносин в окр. сферах держ. управління, пов'язаний з дотриманням суб'єктами права спец. правил поведінки. Метою встановлення С. а.-п. р., як правило, є усунення негати. явищ та їх наслідків, нормалізація надзв. ситуацій, забезпечення певного визначеного порядку, належне функціонування окр. об'єктів, підтримання пільг, режиму тощо. С. а.-

п. р. стосується: здійснення окр. видів робіт (напр., вибухонебезпечних) або певної діяльності (в-ва зброї); особливостей обігу окр. предметів і речовин (напр., наркотичних засобів, сильнодіючих отруйних речовин, зброї); функціонування певних режимних об'єктів (АЕС) чи окр. територій [тер. Чорнобильської АЕС, спец, (вільна) екон. зона, прикорд. зона]; прав, статусу окр. категорій гр-н (іноземців, особливо небезпечних рецидивістів); окр. режимно-прав. інститутів (режиму секретності, держ. таємниці) тощо. С. а.-п. р. здебільшого супроводжуються деяким посиленням держ.-владного впливу на управлін. відносини, чітким визначенням меж поведінки суб'єктів відповід. правовідносин, використанням спец, засобів, застосуванням заходів державного (зокрема адміністративного) примусу, дотриманням встановлених спец, правил поведінки. С. а.-п. р. повинні встановлюватися спец, законами (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» 2000 та ін.). С. а.-п. р. розрізняються залежно від мети, дії у часі та просторі, за характером, змістом та системою обмежень або пільг, за колом та категоріями окр. осіб, щодо особливостей певних об'єктів та ін.» [5].

В навчальній літературі автори надають наступне визначення надзвичайного правового режиму - «Надзвичайні правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація» [6, с. 218].

Законодавством України передбачено три основні різновиди надзвичайних режимів:

- 1) надзвичайний стан [7];
- 2) надзвичайна екологічна ситуація [8];
- 3) воєнний стан [9].

За роки незалежності довгий час для України актуальними залишалися питання пов'язані з нормативно правовим регулюванням протидії наслідкам техногенної катастрофи на Чорнобильській АС. Враховуючи масштаби Чорнобильської катастрофи Радянський Союз змушений був вживати значних зусиль щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. В тому числі, набули чинності цілий ряд законодавчих актів спрямованих на врегулювання відносин в сфері подолання наслідків аварії. Цієї нормативно правової спадщини протягом дев'ятнадцяти років незалежності цілком вистачало щоб вирішувати проблеми пов'язані з нормативно правовим регулюванням надзвичайних ситуацій. Лише у 2000 році послідовно набули чинності два Закони України : «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року. Нашим завданням не є ретельний аналіз саме цих спеціальних режимів, але важливо підкреслити хронологію прийняття відповідних законів з позиції відповідності законів існуючій на той момент об'єктивній реальності. Принципова відмінність цих законів полягає, перш за все, в тому що режим надзвичайного стану може поширюватись як на всю територію країни так і на окремі її регіони, в той час, як в Законі «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» мова йде лише про окрему «зону». І по-друге Закони України : «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачає більш широкий об'єкт правового регулювання. Ми не випадково нагадали час прийняття цих законів. На наш розсуд, ці закони могли набути чинності трохи раніше або трохи пізніше суттєвої ролі цей факт не грає. А от Закон України «Про правовий режим воєнного стану» був прийнятий не потребу дня.

Невмотивована агресія Російської Федерації з наступною анексією Автономної республіки Крим, а також, частини Донецької та Луганської області детермінували розробку та досить швидку процедуру набуття чинності

Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року. На момент прийняття та до 24 лютого 2022 року цей закон досить пристойно відповідав оточуючій об'єктивній реальності (не буває ідеальних та вічних нормативно-правових актів). Але необхідно враховувати, що бойові дії в цей період носили локальний характер і були обмежені лінією зіткнення що проходила по Донецькій і Луганській областям. Відповідно, представники військових адміністрацій в зоні до десяти кілометрів від лінії розмежування займались в першу чергу евакуацією цивільного населення із зони бойових дій та забезпеченням базових потреб громадян, які з об'єктивних причин не мали змоги покинути цю територію.

Частина друга статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містить 46 пунктів жоден з яких не можливо виконати в десяти кілометровій зоні від лінії розмежування. Як можна виконати пункт 5 ч. 2. ст. 15 «складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету» при повній відсутності господарської діяльності. Частина друга ст. 15 «Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із: ...» далі ідуть ті самі 46 пунктів. Повноваження військових адміністрацій нічим не відрізняються від повноважень органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

З моменту окупації частини Донецької і Луганської області і до початку повномасштабної війни, ситуація на лінії зіткнення визначалась наступними чинниками:

1. Лінія зіткнення носила досить стабільний характер, просування лінії зіткнення в ту чи іншу сторону, як правило, не перевищувало 1,5-2 км.
2. Після домовленостей про відведення тяжких озброєнь, артилерійській напади носили виключно провокативний характер.

За таких умов представники військових адміністрацій мали змогу в певній мірі реалізовувати повноваження передбачені ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [9]. Але з моменту початку повномасштабної війни реалізація цих повноважень у прифронтовій зоні об'єктивно не можлива. Нажаль, поняття «фронт», «прифронтна зона» не знайшли свого законодавчого визначення в даному Законі. Чому це питання актуальне? Тому що умови функціонування публічних адміністрацій в умовах війни суттєво відрізняються по мірі віддалення від лінії зіткнень (фронту).

Нажаль, ракетних ударів зазнає вся територія України, але інтенсивність обстрілів, рівень руйнування інфраструктури та небезпеки для цивільного населення значно зростає на територіях, які піддаються ударам засобами РСЗВ та ствольної артилерії, а відповідно, і можливості публічної адміністрації щодо задоволення вітальних потреб на даній території мінімальні.

На наш розсуд, при визначенні прифронтової зони необхідно враховувати ТТХ РСЗВ та ствольної артилерії а також тактику їх застосування. Так з відкритих джерел відомо, що ствольна артилерія калібру від 80 мм до 120мм має далекобійність 5-9 км; від 122мм до 152мм має далекобійність до 20 км, а РСЗВ до 40 км. Необхідно враховувати, що згідно тактики артилерія 122мм, 152мм а також РСЗВ не наближаються до лінії фронту менше ніж 5 – 7 км, отже, найбільшої інтенсивності обстрілів зазнає територія до 10км від лінії фронту. Тому при визначенні поняття «прифронтна зона» необхідно враховувати саме цю цифру. Хоча можливо, ця цифра може бути відкоригована з урахуванням консультацій з військовими фахівцями.

В «прифронтовій зоні» військова адміністрація населених пунктів повинна:

1. Сприяти максимально можливій евакуації цивільного населення;

2. Провести ревізію житлового фонду і господарських приміщень з метою створення системи бомбосховищ для цивільного населення;
3. Організувати забезпечення населення питною водою та продуктами харчування;
4. Створити безпечні канали екстреного зв'язку населення з районною військовою адміністрацією а також командуванням підрозділу в зоні відповідальності, якого знаходиться населений пункт;
5. В осінньо-зимовий період створити та забезпечити функціонування пунктів обігріву цивільного населення (бажано на основі системи бомбосховищ).

На наш розсуд, начальник військової адміністрації населеного пункту в прифронтові зоні найбільш ефективно здатен виконати ці завдання у разі, якщо це буде військовослужбовець, який проходить службу на відповідній посаді в службі тилу батальйонної тактичної групи, в зоні відповідальності якої знаходиться даний населений пункт. Тобто, необхідно передбачити реорганізацію організаційно-штатної структури служби тилу. Відповідно необхідно на базі закладів освіти МО створити систему підготовки та підвищення кваліфікації такої категорії фахівців.

Література

1. Юридична енциклопедія : В 5 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : "Укр. енцикл.", 2002. Т. 4 : Н - П. 720 с. : іл.
2. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. О. Соколова ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 22 с.
3. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 584 с.

4. Яковлєв О. А. «Правовий режим»: підходи до визначення поняття // Право та інновації 2015. № 2(10).
5. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : "Укр. енцикл.", 2002. Т. 5 : Н - П. 732 с. : іл.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Закон України Про правовий режим надзвичайного стану. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 23. Ст. 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
8. Закон України Про зону надзвичайної екологічної ситуації. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 42. Ст. 348.
9. Закон України Про правовий режим воєнного стану. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

References

1. Iurydychna entsyklopediia : V 5 t. / Redkol. : Yu.S. Shemshuchenko (vidp. red.) ta in. K. : "Ukr. entsykl.", 2002. T. 4 : N - P. 720 s. : il.
2. Sokolova I. O. Pravovyi rezhym: poniattia, osoblyvosti, riznovydy : avto-ref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / I. O. Sokolova ; Nats. un-t «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho». Kh., 2011. 22 s.
3. Zahalna teoriia derzhavy i prava : pidruch. dlia stud. yuryd. vyshch. navch. zakl. / za red. M. V. Tsvika, O. V. Petryshyna. Kh. : Pravo, 2009. 584 s.
4. Iakovliev O. A. «Pravovyi rezhym»: pidkhody do vyznachennia poniattia // Pravo ta innovatsii 2015. № 2(10).

5. Iurydychna entsyklopediia : V 6 t. / Redkol. : Yu.S. Shemshuchenko (vidp. red.) ta in. K. : "Ukr. entsykl.", 2002. T. 5 : N - P. 732 s. : il.
6. Administratyvne pravo Ukraïny. Povnyŭ kurs : pidruchnyk / za red. V. Halunka, O. Pravotorovoi. Vydannia tretie. Kyiv : Akademiia administratyvno-pravovykh nauk, 2020. 466 s.
7. Zakon Ukrainy Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). 2000. № 23. St. 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
8. Zakon Ukrainy Pro zonu nadzvychainoi ekolohichnoi sytuatsii. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). 2000. № 42. St. 348.
9. Zakon Ukrainy Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). 2015. № 28. St. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>