

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78>

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Рой О.В.,

*кандидат юридичних наук,
адвокат, помічник-консультант народного
депутата України,
консультант Комітету Верховної Ради України
з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів
ORCID: 0009-0007-3474-0874*

Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень.

Функціонування держави в особливий період обумовлено утвореннями спеціальних органів управління або зміною правового статусу існуючих органів. Саме такими є військові адміністрації, як спеціальні суб'єкти владних повноважень, що розпочинають свою діяльність після введення правового режиму воєнного стану, та мають досить широкі повноваження та права. Актуальність теми наукового дослідження полягає у виникненні нових правовідносин, у тому числі за суб'єктним складом, та потребує додаткового аналізу. Введення правового режиму воєнного стану на всій території України 24.02.2022 було викликано повномасштабною військовою агресією проти України. Як наслідок, повна зміна механізмів функціонування держави, потребує глибокого та детального дослідження, у тому числі, з теоретичної та практичної сторін. Теоретичною основою для дослідження стали праці таких вчених, як: В.Ю. Богданович, С.О. Кузніченко, В.В. Дулгер, В.Й. Шевченко, Я. Яковчук, С.М. Мельник та інші; нормативно-правовою базою: Конституція України, Закони України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеві державні адміністрації», укази Президента України та інші правові акти. У статті розглянуто законодавче поняття військової адміністрації, нормативно-правове регулювання їх діяльності. За результатами дослідження було запропоноване авторське визнання дефініції «військова адміністрація». Розглянуто класифікацію військових адміністрацій за підпорядкуванням та адміністративно-територіальним принципом. Вивчено проблематику призначення голів військових адміністрацій у контексті перевірки їх компетенції та відповідності займаній посаді. На основі опрацьованої науково-теоретичної та правової бази, зроблено висновки щодо функціонування військових адміністрацій як спеціальних суб'єктів владних повноважень, виокремлено недоліки у їх функціонуванні та можливі шляхи їх вирішення, що усунуть законодавчі прогалини та сприятимуть підвищенню обороноздатності держави

і підвищення рівня функціонування її інститутів.

Ключові слова: військова адміністрація, правовий режим, воєнний стан, суб'єкт владних повноважень, безпека і оборона, правовий акт, державний орган, спеціальний правовий статус, державні адміністрації.

Roy O. Military Administrations as a Subject of Power.

The operation of the state during a specific period is influenced by the establishment of specialized governing bodies or changes in the legal status of existing entities. This is precisely what military administrations are as special subjects of power, commencing their activities after the implementation of the legal regime of martial law and possessing extensive powers and rights. The relevance of the scientific research topic lies in the emergence of new legal relations, including the composition of subjects, requiring additional analysis. The imposition of the legal regime of martial law across the entire territory of Ukraine on February 24, 2022, was prompted by a full-scale military aggression against Ukraine. Consequently, a comprehensive change in the mechanisms of state functioning necessitates thorough and detailed study, encompassing both theoretical and practical aspects. The theoretical foundation for the research draws from the works of scholars such as V.Y. Bohdanovych, S.O. Kuznichenko, V.V. Dulger, V.Y. Shevchenko, Y. Yakovchuk, S.M. Melnyk, and others. The normative and legal basis encompasses the Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine on the legal regime of martial law, on local state administrations, decrees of the President of Ukraine, and other legal acts. The article delves into the legislative concept of military administration, as well as the regulatory and legal aspects of their activities. Based on the research results, the author proposes the definition «military administration» and explores the classification of military administrations by subordination and administrative-territorial principles. The issue of appointing the heads of military administrations is examined in the context of verifying their

competence and suitability for the position. Conclusions drawn from the elaborated scientific-theoretical and legal foundation shed light on the functioning of military administrations as special subjects of power, identifying shortcomings in their operation and suggesting possible solutions. This approach aims to eliminate legislative gaps and contribute to enhancing the defense capability of the state and elevating the level of functioning of its institutions.

Key words: military administration, legal regime, martial law, subject of power, security and defense, legal act, state body, special legal status, state administrations.

Постановка проблеми. Поточне реформування правових інститутів, що викликане, як введенням воєнного стану, так і євроінтеграційними прагненнями України, здійснюється у контексті проведення комплексного реформування вітчизняної правової системи, та потребує належного наукового забезпечення зазначених перетворень. Актуальним на сьогодні є питання розробки теоретичної та нормативної бази для військового та цивільного управління, що буде ефективним під час дії воєнного стану, задля забезпечення обороноздатності держави та підтримання цивільного життя громадян на належному рівні. В той же час, відсутність ґрунтовних досліджень в означеній сфері створюють нові практичні виклики перед юристами-практиками, посадовими особами, науковою спільнотою.

Метою дослідження є визначення поняття «військових адміністрацій як суб'єктів владних повноважень», дослідження їх основних завдань і функцій, враховуючи норми чинного законодавства України, а також аналізу та проведення класифікації військових адміністрацій.

Стан опрацювання. Наукова література містить поодинокі дослідження, що прямо чи опосередковано стосуються питань військових адміністрацій та їх функціонування в період воєнного стану. Зокрема, такі дослідження проводились в роботах В.Ю. Богдановича [1]. С.О. Кузніченко у своїй роботі «Адміністративно-правовий режим воєнного стану» розробив практичні рекомендації щодо розвитку напрямів даного інституту та з'ясував закономірності становлення та розвитку інституту адміністративно-правового режиму воєнного стану [2]. Деякі питання діяльності військових адміністрацій, що належать до державних органів у складі сектору безпеки й оборони України було розглянуто В. В. Дулгером у праці «Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України» (2018 р.) [3]. В.Й. Шевченко у своїх дослідженнях «Адміністративно-правовий статут військово-цивільних адміністрацій» провів ана-

ліз адміністративно-правового статусу військових-цивільних адміністрацій [4].

Відсутність ґрунтовних та детальних досліджень функціонування саме військових адміністрацій має бути предметом подальших наукових досліджень, що і становить актуальність вказаної теми.

Виклад основного матеріалу. Правовий режим воєнного стану впливає на вертикаль державної влади, зміщуючи її в сторону Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил та наділяє останнього більш широкими правами та повноваженнями. Вказані законодавчі положення є обґрунтованими для збереження незалежності та державного суверенітету України, натомість потребують більш детального вивчення.

Відповідно до ст. 106 Конституції України саме Президент України приймає рішення про введення воєнного стану в Україні; стаття 118 - надає повноваження Президенту призначати голів державних адміністрацій [5].

Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [6].

Разом з тим, вказана нормативна правова база та період функціонування держави стосується виключно мирно стану, а тому більшість наукових доробків щодо виявлення недоліків функціонування державних адміністрацій, шляхів удосконалення їх функціонування – не враховували воєнний стан.

Після часткової окупації територій Донецької та Луганської областей, АРК Крим був прийнятий Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [7]. Вказаний нормативний акт визначає організацію, порядок діяльності, основні повноваження військово-цивільних адміністрацій, що були утворені в районі проведення антитерористичної операції.

Наступним етапом формування правової бази було прийняття Закону України про «Про правовий режим воєнного стану» [8] (далі – Закон №389), що врегулював питання вжиття заходів під час воєнного стану, в тому числі і цивільного захисту та громадської безпеки, заходів щодо забезпечення порядку і оборони.

Закон №389 визначає військові адміністрації, як тимчасові державні органи, що утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [8].

Використовуючи нормативну базу, Я. Яковчук

досліджує поняття «обласні військово-цивільні адміністрації» та «обласні військові адміністрації» [9].

С.М. Мельник виділяє такі особливості військових адміністрацій, як: багатомірність предмету відання, тимчасовість, розмежовано обсяг адміністративних повноважень військових адміністрацій в залежності від територіальних меж здійснення компетенції, специфіка повноважень, відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій [10].

Для визначення дефініції військової адміністрації, слід звернутись до поняття суб'єкту владних повноважень як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави [11].

Тож, нами пропонується визначення військової адміністрації як спеціального тимчасового державного органу (суб'єкту владних повноважень), що здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень та/або повноважень органів місцевого самоврядування, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці під час дії правового режиму воєнного стану.

Починаючи з 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 на всій території України було введено в дію правовий режим воєнного стану та утворено обласні військові адміністрації. Крім того, на базі вже існуючих районних державних адміністрацій було утворено й відповідні районні військові адміністрації. Як наслідок, голови таких державних адміністрацій – набули статусу начальників військових адміністрацій [12].

У цьому контексті залишається дискусійним питання щодо професіоналізму та відповідності вимогам голів адміністрацій у місцевостях де ведуться бойові дії, межують кордони із державою-агресором, оскільки такі особи не мають практичного військового досвіду у сфері управління у поєднанні із складними економічними, соціальними та демографічними проблемами.

На нашу думку, недостатньо вимоги щодо належності до «осіб рядового і начальницького складу» як це визначено у ч. 5 ст. 4 Закону №389 [8].

Тому пропонується визначення додаткових критеріїв відповідності, на кшталт: досвіду роботи, освіти, віку та інші. Додаткові вимоги до керівних посадових осіб військових адміністрацій дадуть змогу уникнути швидкоплинності кадрового складу, та як наслідок підвищать рівень обороноздатності держави і належного рівня виконання обов'язків. Крім того, існують відповідні моделі цивільно-військового співробітництва за стандартами НАТО [13].

При розгляді військової адміністрації зі сторони військового управління, виділяються її загальні складові: теорію управління збройними силами; теорію управління видами збройних сил; теорію управління військами та військовими (силами); теорії управління іншими елементами військової організації [14].

Проте, згідно загальнодоступної інформації військові адміністрації не займаються напряму питаннями управління Збройних Сил та інших сил оборони, а приймають участь у забезпеченні військ та організації цивільного життя громадян разом із органами місцевого самоврядування. Наприклад інформація із офіційних публічних ресурсів військових адміністрацій: <https://kyivcity.gov.ua/> [15], <https://poda.gov.ua/> [16], <https://oda.te.gov.ua/> [17] та інші.

Тому чіткі законодавчі положення щодо співробітництва та взаємодії військових адміністрацій із військовим сектором сприятимуть підвищенню рівня обороноздатності.

Згідно Закону України «Про правовий режим воєнного стану» можна виділити таку класифікацію військових адміністрацій за територіальним принципом:

- обласні військові адміністрації;
- районні військові адміністрації;
- військові адміністрації населених пунктів (міські, селищні, сільські) [8].

У свою чергу, утворення військових адміністрацій в населених пунктах передбачено лише при умов, що сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи: не мають можливості здійснювати покладені на них повноваження згідно Конституції та законів України; фактичного саморозпуску чи самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

Окрім того, досить дискусійним є питання введення військових адміністрацій населених пунктів у деяких місцевостях, наприклад м. Чернігів та м. Запоріжжя, оскільки органи місцевого самоврядування є діючими та протягом тривалого періоду (з 2020 року був обраний депутатський корпус та очільники місцевих рад) здійснюють свої повноваження та забезпечують життєдіяльність міст, володіють достовірною інформацією про населені пункти та їх потреби, мають практичний досвід.

Нами звертається увага, що функціонування місцевого самоврядування, у тому числі у період воєнного стану, є основою демократичної та правової держави, а місцева влада здійснює представництво інтересів членів громади. Тому доцільним є адаптація, узгодження законодавства України в частині функціонування, повноважень, взаємодії, як виконавчої гілки влади, так і місцевих рад та їх виконавчих органів.

Крім того, можна виділити класифікацію військових адміністрацій за підпорядкуванням, як:

- першого рівня – обласні адміністрації (спрямування, координацію та контроль за діяльністю здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України та Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень);

- другого рівня – районні (спрямування, координацію та контроль за діяльністю здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України та Кабінет Міністрів України, обласні військові адміністрації);

- третього рівня – адміністрації населених пунктів (діяльність військових адміністрацій населених пунктів підлягає загальному керівництву, яке здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій).

Військові адміністрації мають повноваження визначені статтею 8 Закону №389 [8], до яких належать, зокрема:

- запровадження трудової повинності для працездатних осіб, які не є залученими до робіт в сфері оборони та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753 до суспільно корисних робіт належать: ремонтно-відновлювальні роботи, розбір завалів, розчищення залізничних колій та автомобільних доріг, будівництво захисних споруд цивільного захисту, укриттів, вантажно-розвантажувальні роботи, надання допомоги населенню (особам з інвалідністю, дітям, громадянам похилого віку, хворим та ін.), роботи із забезпечення сталого функціонування об'єктів підвищеної безпеки на випадок надзвичайних ситуацій та ін. [18];

- використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, зміна режиму їхньої роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

- при наявності потреби – проводити проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

- у випадках порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану – мають право вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- і аудіоапаратури, комп'ютерів, а також у разі потреби інших технічних засобів зв'язку та ін.

Також, слід звернути увагу, що районні та обласні військові адміністрації включно здійснюють повноваження місцевих державних адміністрацій на відповідних територіях, так як фактично вони є однією юридичною особою із одним кодом ЄДР-ПОУ.

Військові адміністрації населених пунктів, мають притаманну лише їм компетенцію поряд з повноваженнями щодо заходів правового режиму воєнного стану, до якої частина 2 статті 15 Закону № 389, відносить:

- a) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- b) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

- c) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;

- d) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

- e) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

- f) встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету [8].

Загалом районні, обласні військові адміністрації, утворені для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, мають право здійснювати свої повноваження до припинення або скасування воєнного стану.

Висновки. Отже, як висновок, можна констатувати, що нормативно-правова база та науково-теоретичні дослідження почали активно роз-

виватися після 2014 року, та з 2022 році набрали нових обертів.

Разом з тим, виокремлено деякі проблеми у функціонуванні військових адміністрацій, серед яких: проблеми нормативного врегулювання, вимог до голів військових адміністрацій, взаємодії із органами місцевого самоврядування чи виконання їх функцій.

У результаті наукового опрацювання запропоновано дефініцію військової адміністрації як спеціального тимчасового державного органу (суб'єкту владних повноважень), що здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень та/або повноважень органів місцевого самоврядування, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці під час дії правового режиму воєнного стану.

Слід зазначити, що тема військових адміністрацій потребує більш глибокого та детального дослідження, та може стати предметом окремого комплексного наукового доробку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богданович В.Ю., Єжеєв М.Ф., Свида І.Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика. Л.: ЛІСВ, 2008. 300 с.
2. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: монографія. Одеса: ОДУВС, 2014. 232 с.
3. Дулгер В.В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. Південноукраїнський правничий часопис. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33–37. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_2/10.pdf (дата звернення: 12.01.2024).
4. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис... к. ю. н.: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с. URL: https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya_SHevchenko_V.J.-1.pdf (дата звернення: 12.01.2024).
5. Конституція України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.
7. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.01.2024).
9. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. Актуальні проблеми правознавства : збірник наукових праць / ред. В. М. Слома та ін. - Тернопіль : ЗУНУ, 2022. Вип. 4. С. 109-116. URL: <http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1505> (дата звернення: 15.01.2024).
10. Мельник С.М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 100-104. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/330/288> (дата звернення: 14.01.2024).
11. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2019. 269 с.
12. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 15.01.2024).
13. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. К: Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, 2015. 87 с. URL: <https://sptn.army/content/elib/%D0%9E%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%20%D0%9D%D0%90%D0%A2%D0%9E/%D0%A6%D0%92%20%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%9D%D0%90%D0%A2%D0%9E.pdf> (дата звернення: 18.01.2024).
14. Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військовоуправління: монографія / За ред. д-ра військ. наук, проф. І.С. Руснака. К.: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
15. Сайт Київська міська військова адміністрація. URL: <https://kyivcity.gov.ua/> (дата звернення: 16.01.2024).

16. Сайт Полтавська обласна військова адміністрація. URL: <https://poda.gov.ua/> (дата звернення: 16.01.2024).
17. Сайт Тернопільська обласна військова адміністрація. URL: <https://oda.te.gov.ua/> (дата звернення: 16.01.2024).
18. Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.01.2024)
19. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 15.01.2024).