

УДК 342.553:342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.109>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Токар А.М.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0001-7877-5613
e-mail: tokaram75@gmail.com

Гаврік Р.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-1557-0594
e-mail: gavrik.roman@gmail.com

Токар А.М., Гаврік Р.О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації.

В науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження адміністративно-правового статусу військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації. У науковій статті вказано, щодо підходів до розуміння адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, що склалися у адміністративно-правовій доктрині. Відповідно до першого підходу, військова адміністрація ототожнюється із відповідним місцевим органом виконавчої влади, на основі якого вона створюється, однак змінюється її адміністративно-правовий статус, зокрема відбуваються зміни у порядку призначення начальника такої адміністрації, формуванні її складу, у підпорядкуванні, а також відбувається істотне розширення повноважень такого органу державної влади через наділення його повноваженнями щодо забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Другий підхід до розуміння адміністративно-правового статусу військової адміністрації передбачає її розгляд як окремої системи місцевих органів публічної адміністрації поруч із такими системами як система місцевих органів виконавчої влади та система органів місцевого самоврядування; військові адміністрації мають як специфічні повноваження щодо запровадження заходів правового режиму воєнного стану, так і повноваження тих місцевих органів публічної адміністрації на заміну яких вона створюється – обласні та ра-

йонні військові адміністрації як правило виконують обов'язки місцевих державних адміністрацій, а військові адміністрації населених пунктів – також обов'язки органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. Авторський колектив визначає, що особливостями адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є: створення та ліквідація таких органів Президентом України за поданням відповідних обласних державних адміністрацій; залучення до їх складу не тільки працівників, а осіб, що проходять військову та правоохоронну публічну службу; здійснення фінансування залежно від того, які повноваження виконуються – відповідно до коштів державного та місцевого бюджетів; подвійність у підпорядкуванні – щодо виконання функцій оборонного характеру підпорядкування здійснюється Генеральному штабу Збройних Сил України, з інших питань – Кабінету Міністрів України та відповідній військовій адміністрації вищого рівня.

Ключові слова: публічна адміністрація; органи публічної адміністрації; органи місцевого самоврядування; місцеві державні адміністрації; військові адміністрації; адміністративно-правовий статус.

Tokar A.M., Havrik R.O. Administrative and legal status of military administrations as public administration entities.

In the scientific article, the authors conducted a scientific study of the administrative and legal status of military administrations as subjects

of public administration. The scientific article indicates the approaches to understanding the administrative and legal status of military administrations that have developed in the administrative and legal doctrine. According to the first approach, the military administration is identified with the relevant local executive body, on the basis of which it is created, however, its administrative and legal status changes, in particular, changes occur in the procedure for appointing the head of such an administration, the formation of its composition, in subordination, and there is also a significant expansion of the powers of such a state authority through the granting of its powers to ensure the measures of the legal regime of martial law. The second approach to understanding the administrative and legal status of the military administration involves considering it as a separate system of local public administration bodies alongside such systems as the system of local executive bodies and the system of local self-government bodies; military administrations have both specific powers to introduce measures of the legal regime of martial law, and the powers of those local bodies of public administration to replace which it is created - regional and district military administrations, as a rule, perform the duties of local state administrations, and military administrations of settlements - also the duties of local self-government bodies of the relevant territorial communities. The author team determines that the features of the administrative and legal status of military administrations are: the creation and liquidation of such bodies by the President of Ukraine upon the proposal of the relevant regional state administrations; the involvement of not only employees, but also persons undergoing military and law enforcement public service in their composition; financing depending on what powers are exercised - in accordance with the funds of the state and local budgets; duality in subordination - regarding the performance of functions of a defensive nature, subordination is carried out to the General Staff of the Armed Forces of Ukraine, on other issues - to the Cabinet of Ministers of Ukraine and the relevant higher-level military administration.

Key words: public administration; public administration authorities; local self-government bodies; local state administrations; military administrations; administrative-legal status.

Постановка проблеми. У ході відбиття російсько-терористичної агресії в окремих районах Донецької та Луганської областей Україна протягом 2014–2022 років, а в подальшому – в період повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України у лютому 2022 році в державі виникла низка проблем у сфері

забезпечення неперервності реалізації виконавчої влади та забезпечення здійснення місцевого самоврядування. Однією з передумов виникнення низки проблем стало нездійснення органами місцевого самоврядування покладених на них Конституцією та законами України повноважень упродовж тривалого часу, зокрема внаслідок їх фактичного самоусунення від виконання своїх повноважень цих органів чи окремих службових осіб, неможливості виконання своїх обов'язків цими органами чи особами у зв'язку із веденням бойових дій на території відповідних територіальних громад, неможливості здійснення процедур та засідань, необхідних для реалізації відповідних повноважень. На жаль, Конституція України як Основний Закон нашої держави та діюче на 2014 рік законодавство України не давало можливості вирішити зазначене питання, тому враховуючи складність внесення змін до Конституції України, було обрано шлях щодо урегулювання питання адміністративно-правового статусу органів, які б могли взяти на себе обов'язки тих місцевих органів публічної адміністрації, які не могли виконувати свої обов'язки у зв'язку із обставинами, викликаними війною, через прийняття спочатку Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», а надалі – через реалізацію положень законодавства про правовий режим воєнного стану. З одного боку, ці органи створювалися переважно на основі місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади, з іншого – в окремих випадках перебирали на себе повноваження органів місцевого самоврядування, а також окремі повноваження оборонного характеру. Така складність визначення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій зумовлює актуальність та необхідність їх наукового визначення та обґрунтування, зважаючи на неможливість однозначного віднесення їх до місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика адміністративно-правового статусу військових адміністрацій досліджувалася рядом науковців, таких як О.С. Арсентьева, В.В. Галунько, А.М. Івановська, І.Д. Казанчук, Д.О. Кузьменко, О.Ю. Лялюк, Я.І. Маслова, В.О. Мороз, В.Й. Пашинський, С.Ю. Обрусна, О.С. Шутова, Д.І. Хайрулліна, Я.В. Яковчук. Частина цих наукових досліджень стосувалася питання визначення адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій, створених протягом Антитерористичної операції та Операції Об'єднаних Сил в окремих районах Донецької та Луганської областей до повномасштабного вторгнення росії на територію України, інші – вже статусу військових адміністрацій, створених в контексті правового режи-

му воєнного стану протягом 2022–2024 років. В той же час, комплексного дослідження зазначеного питання проведено не було.

Метою статті є визначення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус військових адміністрацій впливає із положення ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якої, 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 можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Ці органи створюються відповідно до указу Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування [1].

Говорячи про місце військових адміністрацій у системі органів публічної адміністрації, їх адміністративно-правовий статус, то відповідне питання є дискусійним у адміністративно-правовій доктрині.

З одного боку, військова адміністрація визначається як тимчасовий державний орган, що характеризується особливостями утворення та припинення діяльності, особливостями наділених повноважень щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану з одного боку і виконанням повноважень місцевих органів виконавчої влади, а у разі створення військової адміністрації населеного пункту – також повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, особливостями підпорядкування – одночасно і Кабінету Міністрів України та відповідній військовій адміністрації вищого рівня як місцевий орган виконавчої влади, і Генеральному штабу Збройних Сил України з питань виконання повноважень оборонного характеру [2, с. 112-113]. Цієї думки притримуються Я.В. Яковчук [2, с. 112-113], В.Й. Пашинський [3, с. 161, 164], В.В. Галунько та І.Д. Казанчук [4, с. 206, 210], О.В. Рой [5, с. 443]. На думку останнього, військова адміністрація є спеціальним тимчасовим державним органом (суб'єкт 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 дер-

жави в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці під час дії правового режиму воєнного стану [5, с. 443]. Цим самим військова адміністрація по суті ототожнюється із відповідним місцевим органом виконавчої влади, на основі якого вона створюється, однак змінюється її адміністративно-правовий статус, зокрема відбуваються зміни у порядку призначення начальника такої адміністрації, формуванні її складу, у підпорядкуванні, а також відбувається істотне розширення повноважень такого органу державної влади через наділення його повноваженнями щодо забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.

Інший підхід до розуміння адміністративно-правового статусу військової адміністрації передбачає віднесення її до категорії специфічних місцевих органів публічної адміністрації. Військові адміністрації, так само як й інші місцеві органи публічної адміністрації здійснюють державну або місцеву публічну владу, надану їм Конституцією України та законами України або через делегування повноважень, поширюють її на певну адміністративно-територіальну одиницю або територіальну громаду щодо питань, які може бути вирішено в межах відповідного регіону (громади), складають декілька відносно самостійних систем органів публічної адміністрації, які мають особливе адміністративно-правове регулювання [6, с. 37]. Віднесення військової адміністрації до окремої системи місцевих органів публічної адміністрації є однією із специфічних рис її адміністративно-правового статусу [7, с. 82]. Військова адміністрація як місцевий орган публічної адміністрації є специфічним і нетиповим (з точки зору наявності повноважень, особливостей формування складу, в тому числі призначення начальника такої адміністрації), наділеним повноваженнями з управління адміністративно-територіальною одиницею, яка знаходиться в зоні бойових дій, покликаним координувати військовий та цивільний елементи адміністрації у вирішенні соціально-економічних проблем території, сприяти діяльності силових структур із відсічі збройній агресії російської федерації, має тимчасовий характер і припиняє своє існування після припинення основних факторів, що спричинили утворення військової адміністрації [8, с. 8]. Військова адміністрація у адміністративно-правовій доктрині розглядається як: «орган публічної адміністрації військово-цивільного характеру» [6, с. 37; 9, с. 94; 10, с. 49] або «орган військово-цивільного управління» [7, с. 82-83]. Представниками цього підходу у адміністративно-правовій доктрині є А.М. Івановська [6, с. 37], В.О. Мороз [7, с. 82-83], Д.О. Кузьменко [8, с. 8], С.Ю. Обрусна [9, с. 94], Т.С. Журавель [10, с. 49], а також певною мірою Я.І. Маслова [11, с. 216], хоча вона прямо

не зазначає, що військові адміністрації формують окрему систему місцевих органів публічної адміністрації, однак все ж відносить їх до суб'єктів публічного адміністрування. Отже, другий підхід до розуміння адміністративно-правового статусу військової адміністрації передбачає її розгляд як окремої системи місцевих органів публічної адміністрації поруч із такими системами як система місцевих органів виконавчої влади та система органів місцевого самоврядування; військові адміністрації мають як специфічні повноваження щодо запровадження заходів правового режиму воєнного стану, так і повноваження тих місцевих органів публічної адміністрації на заміну яких вона створюється – обласні та районні військові адміністрації як правило виконують обов'язки місцевих державних адміністрацій, а військові адміністрації населених пунктів – також обов'язки органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. На думку В.О. Мороз завданням військових адміністрацій є забезпечення повноважень Президента України у сфері гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, тому науковець пропонує сформувати органи військово-цивільного управління на постійній основі як одноособові органи публічної адміністрації – голови військових адміністрацій [7, с. 171].

Говорячи про особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, можемо визначити наступне: такі органи військово-цивільного управління створюються та ліквідуються Президентом України за поданням відповідних обласних державних адміністрацій; передбачається залучення до їх складу не тільки працівників, а й 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 відповідній публічній службі; фінансування військових адміністрацій здійснюється залежно від того, які повноваження виконуються – відповідно до коштів державного та місцевого бюджетів; подвійність у підпорядкуванні – щодо виконання функцій оборонного характеру підпорядковуються Генеральному штабу Збройних Сил України, з інших питань – Кабінету Міністрів України та відповідній військовій адміністрації вищого рівня.

Висновки. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити наступне. У адміністративно-правовій доктрині склалося два підходи щодо розуміння адміністративно-правового статусу військових адміністрацій.

Відповідно до першого підходу, військова адміністрація ототожнюється із відповідним місцевим органом виконавчої влади, на основі якого вона створюється, однак змінюється її адміністративно-правовий статус, зокрема відбуваються зміни у порядку призначення начальника такої адміністрації, формуванні її складу, у підпорядкуванні, а також відбувається істотне розширення повноважень такого органу державної влади через наділення його повноваженнями щодо забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Другий підхід до розуміння адміністративно-правового статусу військової адміністрації передбачає її розгляд як окремої системи місцевих органів публічної адміністрації поруч із такими системами як система місцевих органів виконавчої влади та система органів місцевого самоврядування; військові адміністрації мають як специфічні повноваження щодо запровадження заходів правового режиму воєнного стану, так і повноваження тих місцевих органів публічної адміністрації на заміну яких вона створюється – обласні та районні військові адміністрації як правило виконують обов'язки місцевих державних адміністрацій, а військові адміністрації населених пунктів – також обов'язки органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 109–116.
3. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: навчальний посібник : у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін.; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 622 с.
4. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Г15 Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
5. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 441–446.

6. Івановська А.М., Гаврік Р.О. До питання про визначення адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації. *Економіка. Фінанси. Право*. 2024. № 4. С. 36–39.
7. Мороз В.О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 206 с.
8. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції Об'єднаних Сил. автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпро, 2020. 22 с.
9. Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Панімаш Ю.В., Пасинчук К.М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 78. Том 2. С. 90–95.
10. Журавель Т.С. Проблеми пошуку оптимальної моделі діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру. *Таврійський науковий вісник*. 2023. № 6. С. 46–53.
11. Маслоva Я.І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216.