

9. Питання утворення деяких центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2019-%D0%BF#Text>

10. Деякі питання діяльності Державного агентства розвитку туризму : Постанова Кабінету Міністрів України ; Положення від 24.12.2019 № 1162. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1162-2019-%D0%BF#Text>

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.41>

ЯНДУЛЬСЬКИЙ Ю.О.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF MILITARY ADMINISTRATIONS IN UKRAINE

Мета статті полягає у висвітленні адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні як тимчасових органів державної влади. У статті розкрито особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій як тимчасових органів влади під час дії воєнного стану. Зроблено наголос на тому, що більшість проблем адміністративно-правового статусу військових адміністрацій пов'язана з недостатньою законодавчою регламентацією їхнього утворення на міському і районному рівнях. Крім того, потребують чіткого законодавчого закріплення повноваження й обов'язки військових адміністрацій. Найголовнішою особливістю названий тимчасовий характер функціонування військових адміністрацій. Наголошено, що інститут військових адміністрацій має складний дуальний характер. З одного боку, військові адміністрації є органами державної влади, на які покладається здійснення виконавчо-розпорядчих функцій. З іншого боку, такі органи мають тісний зв'язок із військовим командуванням та виконують завдання, безпосередньо пов'язані із забезпеченням оборони. Підкреслено, що військові адміністрації виступають важливим інструментом державного управління в умовах воєнного стану, однак їх адміністративно-правовий статус потребує удосконалення. Військові адміністрації являють собою унікальне явище симбіозу між військовим командуванням та здійсненням публічної влади на місцях. Тут ми говоримо саме про публічну владу, адже військові адміністрації поєднують у своїй діяльності функції державної влади та місцевого самоврядування. Створення таких органів поєднане із особливостями їхнього адміністративно-правового статусу. До найважливіших особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій нами віднесені такі: а) спеціальний характер наданих їм повноважень; б) тимчасовий характер функціонування; в) широта повноважень, обумовлена поєднанням функцій державних органів та органів місцевого самоврядування; г) взаємодія з іншими органами влади взагалі та військовим командуванням зокрема.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, тимчасові органи державної влади, воєнний стан, повноваження, обов'язки, взаємодія, правосуб'єктність, військова адміністрація.

The purpose of the article is to highlight the administrative and legal status of military administrations in Ukraine as temporary bodies of state power. The article reveals the peculiarities of the administrative and legal status of military administrations

as temporary authorities during martial law. The author emphasizes that most of the problems of the administrative and legal status of military administrations are related to insufficient legislative regulation of their formation at the city and district levels. In addition, the powers and responsibilities of military administrations need to be clearly defined in law. The most important feature is the temporary nature of the functioning of military administrations. The author emphasizes that the institution of military administrations has a complex dual nature. On the one hand, military administrations are public authorities entrusted with executive and administrative functions. On the other hand, such bodies have close ties with the military command and perform tasks directly related to defense. The author emphasizes that military administrations are an important instrument of public administration under martial law, but their administrative and legal status needs to be improved. Military administrations are a unique phenomenon of symbiosis between military command and the exercise of public authority at the local level. Here, we are talking about public authorities, as military administrations combine the functions of state and local self-government in their activities. The creation of such bodies is coupled with the peculiarities of their administrative and legal status. Here, we are talking about public authorities, as military administrations combine the functions of state and local self-government in their activities. The creation of such bodies is coupled with the peculiarities of their administrative and legal status. The most important peculiarities of the administrative and legal status of military administrations include the following: a) special nature of the powers granted to them; b) temporary nature of their functioning; c) breadth of powers due to the combination of functions of state authorities and local self-government bodies; d) interaction with other authorities in general and military command in particular.

Key words: *administrative and legal status, temporary public authorities, martial law, powers, duties, interaction, legal personality, military administration.*

Актуальність теми. Історичний досвід переконливо свідчить, що різноманітні виклики національного рівня (стихійні лиха, заколоти, збройні конфлікти тощо) нерідко супроводжується змінами у системі державного управління. Зіткнувшись із загрозою національній безпеці, Україна не стала винятком. Вітчизняні реалії, зумовлені збройною агресією Російської Федерації, призвели до виникнення нових викликів для національної безпеки та потребували організаційно-правових заходів у відповідь. Одним із таких тимчасових інститутів, що набув невідкладного значення під час дії воєнного стану, стали військові адміністрації. Їхнє створення було зумовлене потребою виконання широкого спектру завдань, пов'язаних із забезпеченням оборони країни, підтримкою цивільного населення, деокупації та реінтеграції територій тощо. Незважаючи на важливу роль військових адміністрацій у забезпеченні ефективності державної влади, їх адміністративно-правовий статус залишається недостатньо дослідженим. Визначення чітких правових засад функціонування цих органів є нагальною потребою, оскільки від цього залежить ефективність їхньої діяльності, забезпечення прав і свобод громадян, а також верховенства права в особливих умовах.

Варто наголосити, що інститут військових адміністрацій має складний дуальний характер. З одного боку, військові адміністрації є органами державної влади, на які покладається здійснення виконавчо-розпорядчих функцій. З іншого боку, такі органи мають тісний зв'язок із військовим командуванням та виконують завдання, безпосередньо пов'язані із забезпеченням оборони.

Аналіз досліджень та публікацій. Різноманітні питання функціонування органів публічної адміністрації в особливий період широко представлені у науковому доробку вітчизняних вчених. Серед вітчизняних учених можна виокремити праці В.К. Зінкевича, Б.О. Логвиненка, Р.Ю. Молчанова, Л.Р. Наливайко, О.В. Рой, А.В. Холдосенка, С.О. Шатрави, О.С. Юніна та багатьох інших фахівців.

Мета статті полягає у висвітленні адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні як тимчасових органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Ще у 2015 році у Донецькій та Луганській областях України були утворені указом Президентом України й діяли 19 військово-цивільних адміністрацій. Дві з них утворені як обласні – Луганська та Донецька, а решта 17 – міські, сільські та селищні військово-цивільні адміністрації. Їх основне завдання полягає у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», в районі відсічі збройної агресії Російської

Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції. Тобто у випадку утворення відповідної військово-цивільної адміністрації – обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняли свої повноваження [1].

З цього приводу А.В. Холдоєнко слушно зазначає, що забезпечення державних та суспільних інтересів є провідною функцією публічного управління. Сучасні соціальні, політичні та економічні процеси в Донецькій та Луганській областях вимагають підвищеної участі органів публічного управління у вирішенні суспільних питань. 3 лютого 2015 року Верховна Рада України, шляхом прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», запровадила на території Донецької та Луганської областей особливу систему публічного управління [2, с. 98].

Новою віхою у розвитку інституту тимчасових органів державної влади стало створення військових адміністрацій. Згідно ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», 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.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування [3].

Так, Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022, на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, було утворено: Вінницьку обласну, Волинську обласну, Донецьку обласну, Дніпропетровську обласну, Житомирську обласну, Закарпатську обласну, Запорізьку обласну, Івано-Франківську обласну, Київську міську, Київську обласну, Кіровоградську обласну, Луганську обласну, Львівську обласну, Миколаївську обласну, Одеську обласну, Полтавську обласну, Рівненську обласну, Сумську обласну, Тернопільську обласну, Харківську обласну, Херсонську обласну, Хмельницьку обласну, Черкаську обласну, Чернівецьку обласну, Чернігівську обласну військові адміністрації [4].

Стосовно утворення військових адміністрацій, В. Залізнюк слушно відмічає, що утворення військової адміністрації завжди означає припинення діяльності відповідної місцевої ради, а повернення до функціонування органів місцевого самоврядування на таких територіях можливе лише після скасування воєнного стану. Але то уже будуть знову обрані ради, можливо, і з урахуванням думки виборця про ефективність попереднього їх складу [5].

Таким чином, найголовнішою особливістю статусу військових адміністрацій слід вважати його тимчасовий характер, обумовлений існуванням самих таких органів державної влади.

Що стосується інших особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, Я. Яковчук, відносить до них особливості утворення її припинення діяльності, особливості наданих повноважень, особливості підпорядкування. Так, обласні військові адміністрації утворюються рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування та припиняють свою діяльність лише за 30 днів після припинення чи скасування дії воєнного стану. Обласні військові адміністрації надалі виконують повноваження обласних державних адміністрацій, пов'язані із забезпеченням проведення фінансової політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, а також повноваження щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина. Поряд з цими повноваженнями обласні військові адміністрації наділені повноваженнями щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Обласні військові адміністрації мають подвійне підпорядкування залежно від повноважень, що вони виконують. Генеральний штаб Збройних сил України спрямовує, координує та контролює діяльність обласних військових адміністрацій щодо реалізації повноважень щодо забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Натомість Кабінет Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність щодо питань, пов'язаних із забезпечення здійснення виконавчої влади на місцях [6, с. 113].

У свою чергу, В.К. Зінкевич вказує на таку особливість військових адміністрацій, як беззаперечна важливість і необхідність таких локальних органів влади. Він пов'язує це з тим, що вони наділені повноваженнями, якісна реалізація яких дозволить рятувати життя і здоров'я людей. Йдеться про евакуацію мешканців, комендантську годину, вплив на об'єкти цивільного захисту, оборонну інфраструктуру регіону або окремих громад. Поміж тим невизначеним залишається

функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану як і межі відповідальності, взаємодії з військовими адміністраціями, підстави припинення їхніх повноважень [7, с. 67].

Іншої позиції дотримується О.В. Рой, констатує, що проблемами у діяльності військових адміністрацій, слід вважати: недоліки нормативного врегулювання, вимог до голів військових адміністрацій, взаємодії із органами місцевого самоврядування чи виконання їх функцій. Автор звертає увагу, 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 [8, с. 444-445].

У будь-якому разі слід погодитись із тим, що важливим орієнтиром у діяльності таких органів державної влади має бути забезпечення прав людини, про що свідчить досвід зарубіжних країн. Особливо це стосується вразливих груп населення, зокрема: неповнолітніх, інвалідів, пенсіонерів тощо [9, с. 690].

Таким чином більшість проблем адміністративно-правового статусу військових адміністрацій пов'язана з недостатньою законодавчою регламентацією їхнього утворення на міському і районному рівнях. Крім того, потребують чіткого законодавчого закріплення повноваження й обов'язки військових адміністрацій.

Висновки. Підводячи підсумок слід зазначити, що військові адміністрації виступають важливим інструментом державного управління в умовах воєнного стану, однак їх адміністративно-правовий статус потребує удосконалення. Військові адміністрації являють собою унікальне явище симбіозу між військовим командуванням та здійсненням публічної влади на місцях. Тут ми говоримо саме про публічну владу, адже військові адміністрації поєднують у своїй діяльності функції державної влади та місцевого самоврядування. Створення таких органів поєднане із особливостями їхнього адміністративно-правового статусу. Так, до найважливіших особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій нами віднесені такі: а) спеціальний характер наданих їм повноважень; б) тимчасовий характер функціонування; в) широта повноважень, обумовлена поєднанням функцій державних органів та органів місцевого самоврядування; г) взаємодія з іншими органами влади взагалі та військовим командуванням зокрема.

Подальші наукові дослідження будуть зосереджені на проблемах удосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій.

Список використаних джерел:

1. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? Chernivtsi law school від 13.06.2022. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/>
2. Холдоєнко А.В. Військово-цивільні адміністрації – елемент публічного управління з особливим призначенням. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доп. X Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 27-й річниці створення Харків. нац. ун-ту внутр. справ (м. Харків, 19 листоп. 2021 р.) / МВС України, МОН України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. парк «Наука та безпека». Харків: ХНУВС, 2021. С. 98–99.
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
5. Залізнюк В. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? *Юридична Газета* від 23.04.2022. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskova-administraciya-chi-misceva-rada.html>
6. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 109–116.
7. Зінкевич В.К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Жггородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2023. Вип. 79. ч.2. 2023. С. 64–68.
8. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1. С. 441–446.
9. Lohvynenko B.O., Myroniuk R.V., Svitlychnyy O.P., Prokopenko A.Y., Kalenichenko L.I. The way the health care system in Ukraine looks like: international practices within national realities. *Wiadomosci Lekarskie*. 2019. № 72(4). P. 685–691.