

РОЗДІЛ 4

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 342+355

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.15>

Мельник Сергій Миколайович,

доктор юридичних наук, доцент,

начальник Військово-юридичного інституту

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID ID: 0000-0002-3243-276X

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF MILITARY ADMINISTRATIONS IN UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW

У статті аналізуються особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. Зазначено, що адміністративно-правовий статус військових адміністрацій є спеціальним адміністративно-правовим статусом, який виникає на основі законодавства як наслідок державної волі, створюються розпорядчим способом уповноваженими інституціями влади за наявності підстав і у порядку, визначеному законом. основними елементами адміністративно-правового статусу пропонуємо вважати мету (предмет відання) функціонування органу влади, компетенцію (права і повноваження). Зміст адміністративно-правового статусу підкреслює функціональну роль та місце суб'єкта публічної адміністрації в системі суспільних управлінських відносин.

Автором виокремлено та охарактеризовано такі особливості адміністративно-правового статусу: багатомірність предмету відання, тимчасовість функціонування військових адміністрацій, чітке розмежування обсягу адміністративних повноважень військових адміністрацій в залежності від територіальних меж здійснення компетенції, специфіка передбачених законодавством повноважень, відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій. Наведені вище особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій не є вичерпними. Юридичне положення військових адміністрацій дозволяє виокремити також і особливий порядок взаємовідносин з органами державної влади та військового командування, і роль представників системи Збройних Сил України та вищих органів керівництва Збройними Силами у процесі функціонування і формування військових адміністрацій, і особливості фінансового забезпечення, кадрового комплектування та ін.

Зазначено, що застосування повноважень військово-цивільними адміністраціями в умовах правового режиму воєнного стану створює певні передумови для порушення прав і свобод громадян навіть в умовах конституційно визначених обмежень правового статусу особи. У зв'язку з цим, перспективним напрямом досліджень для вітчизняної юридичної науки є напрацювання пропозицій щодо додаткових гарантій дотримання прав особи у діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану.

Ключові слова: Україна, військовий стан, військові адміністрації, адміністративний статус, повноваження, суверенітет, права і свободи особи.

The article analyzes the peculiarities of the administrative and legal status of military administrations in Ukraine. It is noted that the administrative-legal status of military administrations is a special administrative-legal status, which arises on the basis of legislation as a consequence of the state will, is created by executive order by authorized institutions of power if there are grounds and in the order specified by law. we propose to consider the main elements of the administrative-legal status as the purpose (subject of assignment) of the functioning of the authority, competence (rights and powers). The content of the administrative-legal status emphasizes the functional role and place of the subject of public administration in the system of public management relations.

The author singles out and characterizes the following features of the administrative-legal status: multidimensionality of the subject matter, temporary functioning of military administrations, clear delimitation of the scope of administrative powers of military administrations depending on the territorial limits of the exercise of competence, the specifics of the powers provided

for by law, the difference between military administrations and military-civilian administrations. The above features of the administrative and legal status of military administrations are not exhaustive. The legal status of military administrations also allows us to single out the special order of relations with state authorities and military command, and the role of representatives of the Armed Forces of Ukraine and the higher leadership bodies of the Armed Forces in the process of functioning and formation of military administrations, and features of financial support, staffing, etc.

It is noted that the use of powers by military-civilian administrations in the conditions of the legal regime of martial law creates certain prerequisites for the violation of the rights and freedoms of citizens even in the conditions of constitutionally defined restrictions on the legal status of a person. In this regard, a promising direction of research for domestic legal science is the development of proposals for additional guarantees of the observance of individual rights in the activities of military administrations under martial law.

Key words: Ukraine, martial law, military administrations, administrative status, powers, sovereignty, individual rights and freedoms.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. 24 лютого 2022 р. уперше у новітній історії державного будівництва України, наша країна зіштовхувалася з всеохоплюючою прямою військовою агресією. За цих умов усі ланки системи державного управління у стислі терміни переорієнтувалися на роботу в умовах правового режиму воєнного стану, а Український народ мужньо став на захист Вітчизни.

У відповідності до Указу Президента України № 64/2022 24.02.2022 р. з 05 години 30 хвилин у державі було введено воєнний стан [1]. Усі суб'єкти публічного управління оперативно було переведено в особливі умови функціонування, які передбачають здійснення заходів і повноважень, необхідних для забезпечення ефективної оборони України, захист населення, підтримання правопорядку та забезпечення інтересів держави. В умовах воєнного стану значну долю навантаження з соціального регулювання взяли на себе військові адміністрації. Згідно Указу Президента України № 68/2022 на всій території України утворено 25 обласних військових адміністрацій, а голови цих державних адміністрацій набули статусу начальників військових адміністрацій [2]. Також, на базі існуючих районних державних адміністрацій утворено й відповідні районні військові адміністрації, а їхні голови, відповідно, стали начальниками відповідних органів. Для практики державного управління введення на всій території України правового режиму воєнного стану відбулося уперше за роки державної незалежності. Разом із тим, з початку військової агресії стартував процес накопичення безцінного досвіду адміністрування найважливіших сфер соціального життя. Враховуючи екстраординарні умови роботи державного апарату в умовах воєнного стану, актуальним є питання щодо розкриття особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, окреслення характерних рис функціонування військових адміністра-

цій в умовах реалізації положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (далі – Закон про воєнний стан) [3].

Мета і завдання статті. Метою статті є висвітлення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій України. Завданнями статті є обґрунтування особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні, а також формування пропозицій щодо удосконалення нормативного забезпечення їх функціонування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науково-теоретичною основою для викладеного у статті емпіричного матеріалу стали наукові публікації низки вітчизняних дослідників-правників. Базовою теоретичною базою для викладених авторських положень став фундаментальний науковий доробок з питань компетенції державного органу у контексті його адміністративно-правового статусу (О. Безпалова, Д. Горбач, Н. Пушкарьова, О. Ткаченко). Прикладні аспекти правового статусу військових адміністрацій фрагментарно піднімалися у роботах О. Коротун, О. Чепель та ін. Нормативною основою статті стали акти національного законодавства України, які регламентують правовий режим воєнного стану та регулюють його базові функціональні параметри.

Виклад основного матеріалу. Аналіз адміністративно-правового статусу (з лат. status – становище, положення) військових адміністрацій в Україні слід почати з наголосу на тому, що правовий статус будь-якого суб'єкта державного управління є питанням багатомірним і поліаспектним. Адміністративно-правовий статус як повноправна категорія є похідною від поняття «правовий статус». «Правовий статус» відображає правове положення суб'єкта (юридичної особи), яка залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Останні, як влучно зазначає О. Коротун, створюються безпосередньо

законом або адміністративним актом як носії публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів виходячи з публічних інтересів, а також вони виконують відповідні публічні функції [4, с. 115].

В доктрині адміністративного права адміністративно-правовий статус класифікується на загальний і спеціальний. Загальний адміністративно-правовий статус притаманний усім суб'єктам державного управління, в той час як спеціальний адміністративно-правовий статус передбачає наділення спеціальними правами та обов'язками у певній сфері публічного управління, або для вирішення певного виду завдань [5]. Спеціальний адміністративно-правовий статус виникає на основі законодавства як наслідок державної волі, створюються розпорядчим способом уповноваженими інституціями влади за наявності підстав і у порядку, визначеному законом.

Структурно, основними елементами адміністративно-правового статусу пропонуємо вважати мету (предмет відання) функціонування органу влади, компетенцію (права і повноваження). Зміст адміністративно-правового статусу підкреслює функціональну роль та місце суб'єкта публічної адміністрації в системі суспільних управлінських відносин. Це обумовлено тим, як вказує О. Безпалова, що «адміністративно-правовий статус» може конкретизуватися в залежності від спеціалізації суб'єктів адміністративно-правових відносин: [6]. Науковий аналіз елементів дозволяє повноцінно викласти характеристику адміністративно-правового статусу.

Першою особливістю адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні є багатомірність предмету відання. Військові адміністрації як суб'єкти державного управління виконують у якості пріоритетних завдання, які обумовлені правовим режимом воєнного стану, цілий спектр завдань. Зокрема, це відвернення загрози, відсіч збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а забезпечення обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб у відповідності до закону. Ст. 4 Закону про воєнний стан до завдань військових адміністрацій відносить також здійснення заходів оборони, цивільного захисту, забезпечення громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Беручи до уваги важливість кожного з перелічених завдань, проблематичним видається

формулювання загальним та видовими предметів відання. Ми пропонуємо загальним предметом відання військових адміністрацій вважати організаційно-управлінське забезпечення здійснення правового режиму воєнного стану у державі. Видовими предметами відання є перераховані вище завдання.

Із зазначеної вище особливості випливає друга особливість – *тимчасовість функціонування військових адміністрацій.* Подібна «тимчасовість» є виправданою, адже правовий режим воєнного стану є тимчасовим заходом і визначається тривалістю та характером збройної агресії чи загрози нападу, тривалістю небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Окрім, власне, військової небезпеки, тимчасовість обумовлена відчутними для суспільства обмеженнями прав і свобод людини і громадянина. Делікатності цьому аспекту надає кілька суттєвих обставин. По-перше, в умовах воєнного стану продовжує діяти конституційний принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та пріоритетності дотримання державою прав і свобод людини, що передбачений ст. 3 Основного Закону [7]. По-друге, в умовах обмеження прав і свобод фактично відбувається тимчасовий відступ України від зобов'язань, узятих за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та іншими міжнародними документами. Це, у свою чергу, може створювати передумови для оскарження дій держави до міжнародних судових і правозахисних організацій після відміни воєнного стану. Подібне є виклик для правової держави, а тому, правова система має реагувати на виклики, які перед нею постають [8]. Відповідно, ми пропонуємо утворити на рівні обласних військових адміністрацій робочі групи з моніторингу порушення прав і свобод людини і громадянина. Такі групи мають комплектуватися представниками самої військової адміністрації, представниками інститутів громадянського суспільства. Такі робочі групи будуть збирати і моніторити інформацію про резонансні випадки порушення прав і свобод та передавати вчасно інформацію до правоохоронних органів.

Третьою особливістю адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є те, що чинним законодавством чітко розмежовано обсяг адміністративних повноважень військових адміністрацій в залежності від територіальних меж здійснення компетенції: повноваження військових адміністрацій населених пунктів на відповідній території, повноваження районних, обласних військових адміністрацій. Подібний підхід відпо-

відає встановленому в Україні адміністративно-територіальному поділу та відповідає солідарному інтересу Українського народу у відповідності до Принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону.

Четверта *особливість адміністративно-правового статусу військових адміністрацій полягає у специфіці передбачених законодавством повноважень*. Така специфіка проглядається у багатоманітності змісту самих повноважень. Чинний Закон про воєнний стан у ст. 15 передбачає широкий перелік із сорока семи складних за структурою повноважень. Наводити їх на має практичного сенсу, але вважаємо доцільним запропонувати їх класифікацію із наведенням самих базових. Зокрема, пропонуємо виокремити такі групи повноважень залежно від характеру їх змісту:

- правотворчого характеру (скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень);

- мобілізаційного характеру (сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації, організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом);

- забезпечувального характеру (забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду);

- організаційного характеру (забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню, управління закладами освіти,

установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту);

- інформаційно-аналітичного характеру (заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території

- фіскально-регламентарного характеру (складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято; встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги) тощо. Слід наголосити на тому, що подібна багатоманітність повноважень військових адміністрацій розрахована, у першу чергу, не на управління конкретною сферою суспільних відносин, як це відбувається за умов мирного часу, а на забезпечення повноцінної реалізації правового режиму воєнного стану в усіх сферах життєдіяльності суспільства і державного управління. Відповідно, функціонально-управлінське навантаження військових адміністрацій є особливим. Воно передбачає конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності [9, с. 194].

У якості *п'ятої особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій пропонуємо виокремити відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій*. Ці дві інституції слід розмежовувати. Річ у тім, що адміністративно-правовий статус військових адміністрацій визначається переважно вже згадуваним Законом Про воєнний стан і про відповідний предмет відання нами вже зазначалося. В свою чергу, військово-цивільні адміністрації керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141-VIII, і мають на меті виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення операції об'єднаних сил [10]. Але ключова відмінність полягає у часових параметрах припинення повноважень. Так, ми підтримуємо точку зору з О. Чепель, яка зазначає, що особливістю адміністративно-правового статусу є момент припинення повноважень зазначених видів адміністрацій: повноваження військово-

цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради, а також згідно із Законом України Про воєнний стан у випадку утворення відповідної військової адміністрації [11]. У свою чергу, момент припинення повноважень військових адміністрацій від початку роботи органів місцевого самоврядування не залежить.

Наведені вище особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій не є вичерпними. Юридичне положення військових адміністрацій дозволяє виокремити також і особливий порядок взаємовідносин з органами державної влади та військового командування, і роль представників системи Збройних Сил України та вищих органів керівництва Збройними Силами у процесі функціонування і формування військових адміністрацій, і особливості фінансового забезпечення, кадрового комплектування та ін. Разом із тим, базові елементи адміністративно-правового статусу зазначених інституцій залишаються особливими і визначаються особливими

умовами функціонування у період правового режиму воєнного стану.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні є спеціальним правовим статусом, складові частини якого визначені законодавством і який розрахований на всебічне забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. Специфіка повноважень як ключового елементу адміністративно-правового статусу дозволяє зробити висновок про їх змістовну багатоманітність. Поряд із цим, застосування повноважень військово-цивільними адміністраціями в умовах правового режиму воєнного стану створює певні передумови для порушення прав і свобод громадян навіть в умовах конституційно визначених обмежень правового статусу особи. У зв'язку з цим, перспективним напрямом досліджень для вітчизняної юридичної науки є напрацювання пропозицій щодо додаткових гарантій дотримання прав особи у діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 10.01.2023)
2. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України № 68/2022 від 24.02.2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 10.01.2023)
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
4. Коротун О. М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують охорону прав інтелектуальної власності. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Випуск 4 (44). С. 114–118.
5. Пушкарьова Н. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 68. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/253997> (дата звернення: 11.01.2023)
6. Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/dmje9H09skJCwvW1Has03xtZgsrML_8t.pdf (дата звернення: 10.01.2023)
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Бабанли Расім. Навіть в умовах воєнного стану має забезпечуватися максимальне дотримання прав людини, гарантованих конвенцією. *Інтернет-сайт інформаційного агентства «Advokatpost»*. URL: <https://advokatpost.com/navit-v-umovakh-voiennoho-stanu-maie-zabezpechuvatysia-maksymalne-dotrymannia-prav-liudyny-harantovanykh-konventsiiieiu-babanly/> (дата звернення: 15.01.2023)
9. Ткаченко О. А. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197
10. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
11. Чепель Ольга. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? *Інтернет-сайт Юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (дата звернення: 10.01.2023)