

ІЛЬЧИШИН В. В.

аспірант

(Київський університет інтелектуальної
власності та права)

ORCID ID: 0009-0004-0097-2739

УДК 351.86:342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.76>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті розкрито наукові положення стосовно правового статусу військових адміністрацій в Україні. З'ясовано, що військові адміністрації створюються з метою виконання конкретних завдань, що визначені законодавством, зокрема щодо забезпечення національної безпеки, організації оборони та мобілізації, захисту населення та територій і забезпечення громадського порядку в умовах воєнного стану. Доведено, що особливостями правового статусу військових адміністрацій є багатомірність предмета відання, коли вони виконують широкий спектр завдань, зумовлених правовим режимом воєнного стану. Це включає заходи з відвернення загрози, відсічі збройної агресії, забезпечення національної безпеки, а також обмеження конституційних прав і свобод громадян відповідно до закону. Узагальнено, що нормативне регулювання адміністративної правосуб'єктності військових адміністрацій в Україні визначається головним чином Законом України «Про правовий режим воєнного стану», що регулює утворення, діяльність, повноваження, а також припинення діяльності військових адміністрацій, які створюються на територіях, де введено воєнний стан. Начальники військових адміністрацій призначаються та звільняються з посади Президентом України. Адміністрації формуються з військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та цивільного захисту, які відряджаються для виконання завдань в інтересах оборони держави. Діяльність військових адміністрацій фінансується з місцевих та державного бюджетів. Визначено, що компетенція військових адміністрацій – це сукупність функцій, завдань і прав, закріплених нормативно-правовими актами, що визначає коло питань, які перебувають у веденні військової адміністрації. Компетенція охоплює не лише права й обов'язки, але й предмет відання, тобто конкретні сфери, в яких адміністрація має діяти. Повноваження військових адміністрацій визначають конкретні права та обов'язки, надані для реалізації компетенції. Повноваження є юридичним інструментом, через який адміністрація виконує свої функції. Повноваження військових адміністрацій мають різноманітний зміст і можуть бути класифіковані за групами, такими як правотворчі, мобілізаційні, забезпечувальні, організаційні, інформаційно-аналітичні та фінансово-регламентарні. Актуалізовано, що начальники військові адміністрації несуть відповідальність за належне виконання своїх повноважень. Це включає можливість застосування щодо них юридичних санкцій або засобів політичної відповідальності у випадку неналежного виконання обов'язків.

Ключові слова: адміністративний орган, відсіч збройної агресії, військовослужбовці, воєнний стан, громадський порядок, завдання, законодавство, захист населення та територій, компетенція, національна безпека, начальник, організація оборони та мобілізації, права й обов'язки, працівники правоохоронних органів, предмет відання, режим воєнного стану, санкції.



Ichyshyn V. V. Legal status of military administrations in Ukraine

In the article, the scientific principles regarding the legal status of military administrations in Ukraine are explored. It is established that military administrations are created with the purpose of executing specific tasks defined by law, particularly in ensuring national security, organizing defense and mobilization, protecting the population and territories, and maintaining public order during martial law. It is demonstrated that the legal status of military administrations is characterized by the multidimensionality of their jurisdiction, where they perform a wide range of tasks dictated by the legal regime of martial law. This includes measures to avert threats, repel armed aggression, ensure national security, as well as restrict constitutional rights and freedoms in accordance with the law. It is summarized that the regulatory framework governing the administrative legal personality of military administrations in Ukraine is primarily defined by the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law.” This law regulates the establishment, activities, powers, and termination of military administrations, which are created in territories where martial law has been declared. The heads of military administrations are appointed and dismissed by the President of Ukraine. The administrations are composed of military personnel, law enforcement officers, and civil protection workers who are seconded to fulfill tasks in the interest of state defense. The activities of military administrations are funded by both local and state budgets. It is determined that the competence of military administrations includes a set of functions, tasks, and rights enshrined in legal acts, which define the range of issues under the administration’s purview. Competence encompasses not only rights and obligations but also the subject matter jurisdiction, meaning the specific areas in which the administration is to operate. The powers of military administrations define the specific rights and obligations granted to implement their competence. Powers are the legal tools through which the administration fulfills its functions. The powers of military administrations have varied content and can be classified such as legislative, mobilization, provisioning, organizational, informational-analytical, and fiscal-regulatory in nature. It is highlighted that the heads of military administrations are responsible for the proper execution of their powers. This includes the possibility of legal sanctions or political accountability in the event of improper performance of their duties.

Key words: *administrative authority, repelling armed aggression, military personnel, martial law, public order, tasks, legislation, protection of the population and territories, competence, national security, commander, organization of defense and mobilization, rights and duties, law enforcement personnel, subject matter, martial law regime, sanctions.*

Вступ. Актуальність наукового дослідження правового статусу військових адміністрацій в умовах ведення воєнного стану є надзвичайно важливою у зв’язку з повномасштабним російським вторгненням. Україна та український народ не лише захищають свою націю, а й європейські народи від російської шовіністичної загрози. Одним із ключових елементів забезпечення оборони України є надійний тил, а головним адміністративним органом, що відповідає за його функціонування, є військові адміністрації. Військові адміністрації були створені на початку повномасштабного вторгнення і вже продемонстрували успішність своєї адміністративної діяльності. Проте новітні виклики російсько-української війни на виснаження ставлять перед ними нові завдання, які потребують глибокого наукового аналізу й розроблення ефективних правових механізмів для їх виконання.

Огляд останніх досліджень. До питання правового регулювання правового статусу військових адміністрацій звертали свою увагу вчені-правники О. Берлач, О. Буханевич, Ю. Бураков, В. Галуцько, В. Дулгер, О. Забжчук, М. Загородній, В. Зінкевич, В. Капустян,



Ю. Кириченко, Л. Коваленко, О. Мельник, С. Мельник, Н. Пушкарьова, В. Сафір, А. Сердюк, С. Ситников, С. Стеценко, В. Швець, О. Зозуля та інші. Проте безпосередньо предметом їхнього аналізу зазначена нами проблематика не була; вони зосереджували свої наукові зусилля на більш загальних чи спеціальних наукових викликах.

Отже, важливість для всіх громадян України та юридичних осіб в умовах воєнного стану належного функціонування військових адміністрацій, досягнення ними високого рівня ефективності та справедливості, а також недостатня довіра громадян до державного апарату і наявність у цій сфері певних законодавчих прогалин обґрунтовують актуальність цієї статті.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства та доктринальних думок на цю проблематику вчених розкрити наукові положення щодо правового статусу військових адміністрацій в Україні.

Виклад основних положень: Н. Пушкарьова доводить, що спеціальний адміністративно-правовий статус охоплює осіб, наділених спеціальними правами та обов'язками у певній сфері публічного адміністрування. Він відрізняється від загального адміністративно-правового статусу, який властивий усім особам, тим, що виникає на підставі зайняття певної посади або за наявності спеціального дозволу. Важливо, що спеціальний адміністративно-правовий статус може бути встановлений без волі особи, як це відбувається у випадках, коли особа проживає на території з особливим правовим режимом. Наявність такого статусу може як розширювати, так і обмежувати права особи [1].

Правовий статус військових адміністрацій в Україні регулюється низкою законодавчих актів, насамперед Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з останнім Законом від 12 травня 2015 р. № 389-VIII військові адміністрації можуть бути утворені на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, запровадження заходів правового режиму воєнного стану, забезпечення оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Рішення про утворення військових адміністрацій ухвалюється Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів утворюються у випадках, коли органи місцевого самоврядування не здійснюють своїх повноважень або в інших випадках, передбачених законом. Начальники військових адміністрацій призначаються та звільняються з посади Президентом України. Військові адміністрації також формуються з військовослужбовців, працівників правоохоронних органів і цивільного захисту, які відряджаються для виконання завдань в інтересах оборони держави. Фінансування діяльності військових адміністрацій здійснюється за рахунок місцевих та державного бюджетів. Військові адміністрації виконують свої повноваження упродовж дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування [2].

Наприклад, Указом Президента України № 68 від 24 лютого 2022 року було утворено обласні та районні військові адміністрації на території України. Згідно з цим Указом усі обласні та Київська міська державні адміністрації, а також районні державні адміністрації набули статусу відповідних військових адміністрацій, а голови адміністрацій стали начальниками військових адміністрацій. Генеральному штабу Збройних Сил України та відповідним адміністраціям було доручено здійснити необхідні заходи для створення цих адміністрацій та забезпечити контроль за їх діяльністю [3].

Військові адміністрації утворюються на базі обласних, районних державних адміністрацій, а також на рівні окремих населених пунктів для забезпечення конституційного устрою, захисту національної безпеки, громадського порядку та цивільного захисту в умовах воєнного стану. Особливістю правового статусу військових адміністрацій є їхній тимчасовий характер, що зумовлено потребою забезпечення правового режиму воєнного стану. Ці адміністрації мають широкі повноваження, включаючи забезпечення оборони, мобілізації, цивільного захисту та громадського порядку. Вони виконують функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах, коли останні не можуть



виконувати свої повноваження. На думку В. Зінкевич, вагомою проблемою є розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що може викликати правову невизначеність і порушення в реалізації реформ децентралізації. Крім того законодавство передбачає можливість припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що також є суперечливим і потребує більш чітких критеріїв [4].

Військові адміністрації в Україні є тимчасовими державними органами, що утворюються на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України. Вони належать до сектору безпеки й оборони України й виконують заходи правового режиму воєнного стану, включаючи оборону, цивільний захист, громадський порядок і безпеку, охорону прав і свобод громадян. В. Дуглер вважає, що за своїм правовим статусом військові адміністрації є розпорядницько-виконавчими органами. Їхня діяльність полягає в управлінні на певній території в інтересах ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. Вони також застосовують методи військового управління, що включають регулювання фінансово-економічних відносин, організацію цивільно-військових відносин та здійснення контролю над політичною активністю і конституційними правами громадян на відповідній території [5].

Наукові положення, сформувані М. Мельником щодо правового статусу військових адміністрацій, зокрема виділяють декілька ключових особливостей їхнього адміністративно-правового статусу. Першою особливістю є багатомірність предмета відання, оскільки військові адміністрації виконують цілий спектр завдань, які зумовлені правовим режимом воєнного стану. Це включає відвернення загрози, відсіч збройної агресії, забезпечення національної безпеки та обмеження конституційних прав і свобод громадян відповідно до закону. До завдань військових адміністрацій належать також здійснення заходів оборони, цивільного захисту, забезпечення громадської безпеки й порядку та захист критичної інфраструктури. Другою особливістю є тимчасовість функціонування військових адміністрацій, яка зумовлена тимчасовим характером воєнного стану й відповідними обмеженнями прав і свобод людини і громадянина. Третьою особливістю є чітке розмежування адміністративних повноважень військових адміністрацій залежно від територіальних меж їх компетенції, що відповідає адміністративно-територіальному поділу України. Четверта особливість полягає в специфіці передбачених законодавством повноважень, які мають багатоманітний зміст і можуть бути класифіковані за різними групами залежно від їх характеру, включаючи правотворчий, мобілізаційний, забезпечувальний, організаційний, інформаційно-аналітичний та фіскально-регламентарний характер. П'ятою особливістю адміністративно-правового статусу є відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій, які мають різні правові підстави для функціонування та різні часові параметри припинення повноважень. Ці особливості підкреслюють специфічний характер правового статусу військових адміністрацій, який визначається умовами функціонування в період правового режиму воєнного стану та передбачає особливий порядок взаємовідносин з органами державної влади і військовим командуванням, а також специфіку фінансового забезпечення та кадрового комплектування [6].

М. Загородній виділяє як позитивні, так і негативні чинники інституту військових адміністрацій і підкреслює, що вони є важливим інструментом публічного адміністрування в умовах війни, оскільки забезпечують швидке реагування на кризові ситуації, підтримуючи громадський порядок і безпеку на територіях, де вони функціонують. Це дозволяє відновлювати контроль над територіями, де місцеві органи влади не можуть виконувати свої функції через бойові дії чи інші причини. Військові адміністрації можуть швидко адаптуватися до змін на фронті або в регіоні, впроваджуючи необхідні заходи для підтримки стабільності. Однак М. Загородній звертає увагу, що існують і негативні аспекти функціонування військових адміністрацій. Відсутність належного контролю з боку громадськості та місцевого самоврядування може призводити до зловживань владою, непрозорого використання бюджетних коштів та корупційних дій. Військові адміністрації також можуть обмежувати повноваження



місцевих рад, що підриває реформу децентралізації та знижує рівень демократії на місцях. Зростання кількості військових адміністрацій сприяє централізації влади, що суперечить принципам децентралізації та посилює контроль з боку центрального уряду. Нечіткі критерії щодо утворення й функціонування військових адміністрацій створюють правову невизначеність і провокують конфлікти між центральною та місцевою владою. Після завершення воєнного стану можуть виникати труднощі з відновленням діяльності місцевого самоврядування, що може залишити громади без належного публічного адміністрування на тривалий час. місцевого самоврядування [7].

Ю. Кириченко доводить, що адміністративно-правовий статус специфічного адміністративного органу включає кілька ключових елементів. Основною метою його утворення та функціонування є визначення цілей, для яких цей орган створений, а також його ролі у системі управління. Завдання адміністративного органу охоплюють основні напрямки його діяльності, передбачені законодавством. Його функції визначають конкретні дії, що виконуються для реалізації поставлених завдань. Повноваження цього органу встановлюються законодавством і включають права та обов'язки, необхідні для виконання його функцій. Для забезпечення ефективного виконання цих функцій та повноважень існують спеціальні гарантії діяльності, які створюють необхідні умови для його роботи. У разі порушення законодавства або невиконання обов'язків адміністративний орган може бути притягнутий до юридичної відповідальності, що включає заходи реагування на такі порушення [8].

На думку А. Сердюк, адміністративно-правовий статус спеціального правоохоронного органу включає кілька основних елементів. До них належать: цільовий блок, що визначає основну мету, завдання і функції спеціального правоохоронного органу у сфері забезпечення публічної безпеки, прав і свобод громадян; структурно-організаційний блок, який закріплює організаційну структуру спеціального правоохоронного органу, порядок його створення, реорганізації та ліквідації, а також підпорядкованість; і компетенційний блок, що визначає сукупність прав і обов'язків спеціального правоохоронного органу, його владні повноваження щодо певних предметів ведення, а також підвідомчість, яка визначає коло об'єктів, на які поширюються ці повноваження. Ці елементи забезпечують функціонування спеціального правоохоронного органу як суб'єкта публічного адміністрування, надаючи йому можливість виконувати свої завдання ефективно та законно [9].

На нашу думку, основою адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є поставлені їм законодавством завдання (обов'язки) та з метою їх виконання – адміністративні права та відповідний предмет відання – компетенція (повноваження). Компетенція та повноваження є двома ключовими елементами правового статусу суб'єктів землекористування, проте вони мають різний зміст і функції. Компетенція визначається як закріплена нормативно-правовими актами сукупність функцій, завдань та прав адміністративного у певній сфері, що забезпечують виконання цих завдань. Це широкий термін, який включає не тільки права і обов'язки, але й предмет відання, тобто коло питань, що знаходяться у веденні конкретного органу або суб'єкта. Повноваження ж є складовою компетенції і визначають конкретні права та обов'язки органу або суб'єкта, які надаються для реалізації його функцій. Тобто повноваження є юридичним засобом, за допомогою якого орган здійснює свою компетенцію [10]. Додатковими елементами правового статусу військових адміністрацій є підстави, порядок та способи виникнення їх адміністративної правосуб'єктності, а також їх юридична відповідальність за належне виконання наданих законом повноважень.

Згідно із Законом від 12 травня 2015 р. № 389-VIII військові адміністрації в Україні мають широкі повноваження, спрямовані на забезпечення обороноздатності та безпеки країни, особливо в умовах воєнного стану. Вони здійснюють управління об'єктами комунальної власності, координують мобілізаційні заходи, контролюють виконання законів та актів Президента, керують соціально-економічним розвитком і ресурсами на відповідній території. Також вони забезпечують дотримання правового режиму воєнного стану, організовують роботу з відновлення інфраструктури, вирішують питання управління земельними та природними ресурсами, а також здійснюють взаємодію з державними органами,



підприємствами і населенням. Особливості юридичної відповідальності військових адміністрацій в умовах воєнного стану полягають у тому, що особи, уповноважені на виконання функцій держави, не несуть відповідальності, включаючи кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, якщо негативні наслідки неможливо було передбачити або вони були необхідні для відсічі збройної агресії чи ліквідації збройного конфлікту. Проте використання правового режиму воєнного стану для захоплення влади або порушення прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно із законом [2].

Висновки: Усе вищенаведене дає можливість сформулювати певні узагальнення щодо наукового розуміння правового статусу військових адміністрацій в Україні:

1) військові адміністрації створюються з метою виконання конкретних завдань, що визначені законодавством, зокрема щодо забезпечення національної безпеки, організації оборони та мобілізації, захисту населення та територій, забезпечення громадського порядку в умовах воєнного стану.

2) особливостями правового статусу військових адміністрацій є багатомірність предмета відання, коли вони виконують широкий спектр завдань, зумовлених правовим режимом воєнного стану. Це включає заходи з відвернення загрози, відсічі збройної агресії, забезпечення національної безпеки, а також обмеження конституційних прав і свобод громадян відповідно до закону;

3) нормативне регулювання адміністративної правосуб'єктності військових адміністрацій в Україні визначається головним чином Законом України «Про правовий режим воєнного стану», що регулює утворення, діяльність, повноваження, а також припинення діяльності військових адміністрацій, які створюються на територіях, де введено воєнний стан;

4) начальники військових адміністрацій призначаються та звільняються з посади Президентом України. Адміністрації формуються з військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та цивільного захисту, які відряджаються для виконання завдань в інтересах оборони держави. Діяльність військових адміністрацій фінансується з місцевих та державного бюджетів;

5) компетенція військових адміністрацій – це сукупність функцій, завдань і прав, закріплених нормативно-правовими актами, що визначає коло питань, які перебувають у веденні військової адміністрації. Компетенція охоплює не лише права і обов'язки, але й предмет відання, тобто конкретні сфери, в яких адміністрація має діяти;

6) повноваження військових адміністрацій визначають конкретні права та обов'язки, надані для реалізації компетенції. Повноваження є юридичним інструментом, через який адміністрація виконує свої функції. Повноваження військових адміністрацій мають різноманітний зміст і можуть бути класифіковані за групами, такими як правотворчі, мобілізаційні, забезпечувальні, організаційні, інформаційно-аналітичні та фіскально-регламентарні;

7) начальники військових адміністрацій несуть відповідальність за належне виконання своїх повноважень. Це включає можливість застосування щодо них юридичних санкцій або засобів політичної відповідальності у разі неналежного виконання обов'язків. Військові адміністрації виконують свої повноваження упродовж дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

Список використаних джерел:

1. Пушкарьова Н. Ф. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 68. С. 195-199. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.33>.

2. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. *Голос України*, офіційне видання від 10.06.2015. № 101. *Верховна Рада України. Законодавство України*, 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/card6#Public>.



3. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України № 68 від 24 лютого 2022 р. *Верховна Рада України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

4. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2023. Вип. 79, ч. 2. С. 64-65. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.9>.

5. 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.

6. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 100-104. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppr.dp.ua/2022.6.15>.

7. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *ЧЕСНО*. 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>

8. Кириченко Ю.М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. Випуск 7. Ч. 2. 2018. С. 41-46.

9. Сердюк А.М. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 1. Том 3. С. 76-81.

10. Швець В. Д. Поняття компетенції і повноважень суб'єктів землекористування. *Європейські перспективи*. 2015. № 2. С. 105-113.

