

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Павчук І. С.

Статтю присвячено дослідженню системи публічного адміністрування в умовах воєнного стану та адміністративно-правовій природі військових адміністрацій. Автор відзначає, що для сучасного етапу державотворення військові адміністрації є новий та мало дослідженим інститутом публічного адміністрування.

Встановлено, що адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного управління в умовах воєнного стану, згідно якої в умовах воєнного стану публічне адміністрування здійснюється у формі військового співробітництва, яке є взаємодією спрямованою на забезпечення національної безпеки та оборони, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей воєнного стану.

Аргументується, що серед всіх можливих моделей публічного адміністрування в умовах воєнного стану, Україною обрано модель створення тимчасових органів публічної адміністрації - військових адміністрацій. Військові адміністрації є інститутами публічного адміністрування, а точніше різновидом місцевих державних адміністрацій (є місцевими державними адміністраціями із розширеними повноваженнями), входить до системи органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Автор доводить, що Конституція України не містить прямих норм щодо функціонування військових адміністрацій. Водночас вона містить норми, якими наділяє повноваженнями вищі органи державної влади у сфері забезпечення національної безпеки та оборони. Важливо, що Конституція України не містить прямої чи опосередкованої заборони для створення додаткових тимчасових державних органів влади з розширеними повноваженнями у період введення правового режиму воєнного стану, якими виступають військові адміністрації, а тому приходиться висновку, що їх утворення та функціонування узгоджується із положеннями Конституції України.

Провівши узагальнення наукових підходів до виокремлення ознак військових адміністрацій, автор виділив систему основних ознак цього правового інституту: 1) військові адміністрації є юридичними особами публічного права та наділені спеціальними

повноваженнями; 2) військові адміністрації є тимчасовими інститутами публічного адміністрування, різновидом місцевих державних адміністрацій; 3) військові адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються начальниками відповідних військових адміністрацій; 4) військові адміністрації є органами подвійного підпорядкування залежно від сфери реалізації повноважень; 5) військові адміністрації є єдиним інститутом публічної адміністрації загальної компетенції, який комплектується як із числа цивільних осіб (державних службовців) так і військовослужбовців або представників інших силових структур, які відраджуються до них у встановленому законодавством порядку.

**Ключові слова:** військові адміністрації, правовий режим воєнного стану, публічне адміністрування в умовах воєнного стану, інститути публічної адміністрації, адміністративно-правові засади діяльності військових адміністрацій, органи місцевого самоврядування.

### Pavchuk I. S. Conceptual principles of the administrative and legal status of military administrations in Ukraine

The article has been dedicated to the study of the system of public administration under martial law and the administrative and legal nature of military administrations. The author notes that military administrations are a new and little-studied institution of public administration for the modern stage of state formation.

The article substantiates that administrative law science has developed the concept of public administration under martial law, according to which, public administration under martial law is carried out in the form of military cooperation, which is an interaction aimed at ensuring the territory, as well as socio-political and socio-economic processes of the development of the territories, taking into account the features of martial law.

It has been substantiated that Ukraine have chosen the model of creating temporary bodies for public administration of territories - military administrations

*among all possible models of public administration under martial law. Military administrations are institutions of public administration, more precisely, a variety of local state administrations (they are local state administrations with extended powers), are included in the system of executive power bodies, they exercise executive power on the territory of the corresponding administrative-territorial unit within the limits of their powers.*

*The author proves that the Constitution of Ukraine does not contain direct rules for the functioning of military administrations. At the same time, it contains norms that empower the highest government bodies in the field of national security and defense. It is important that the Constitution of Ukraine does not contain a direct or indirect prohibition on the creation of additional temporary state authorities with expanded powers during the introduction of the legal regime of martial law, which act as military administrations, and therefore it has been concluded that their formation and functioning are consistent with the provisions of the Constitution of Ukraine.*

*Having summarized scientific approaches to identifying the characteristics of military administrations, the author distinguished a system of main characteristics of this legal institution: 1) military administrations are legal entities of public law and are vested with special powers; 2) military administrations are temporary institutions of public administration, a type of local state administrations; 3) military administrations are the sole executive bodies of general competence, represented by the heads of the relevant military administrations; 4) military administrations are bodies of dual subordination depending on the exercise of powers; 5) military administrations are the only institute of public administration of general competence, which is staffed both from the number of civilians (civil servants) and military personnel or representatives of other power structures seconded to them in accordance with the procedure established by law.*

**Key words:** *military administrations, legal regime of martial law, public administration under martial law, administrative and legal principles of military administrations.*

**Постановка проблеми.** Використання особливих форм та методів здійснення державної влади в умовах воєнного стану зумовлено необхідністю своєчасного реагування на загрози військового, політичного та економічного характеру, в рамках яких використання звичайних, традиційних правових механізмів публічного адміністрування органами державної влади та місцевого самоврядування не завжди виявляється достатнім.

Із введенням воєнного стану в Україні виникла низка проблем, пов'язаних з виконанням

місцевими органами влади покладених на них повноважень, що негативно вплинуло на життєдіяльність та безпеку населення відповідних територіальних громад. З огляду на це, виникла необхідність пошуку нового механізму публічного адміністрування територіями в умовах збройної агресії Російської Федерації (далі - РФ) та визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на цих територіях.

Як свідчить практика та сучасні адміністративно-правові дослідження, органи публічної адміністрації, які функціонували в умовах мирного часу при виникненні надзвичайних обставин, як правило, не можуть швидко діяти у зв'язку з ускладненням завдань і збільшенням їх обсягів [1, с. 104-109]. За таких умов виникає потреба в утворенні системи надзвичайних органів влади, які б змогли мобілізувати суспільство на боротьбу з небезпекою, що виникла. При цьому в таких умовах можуть запроваджуватися різноманітні системи публічного адміністрування.

Зазвичай при введенні правового режиму воєнного стану чинні органи виконавчої влади зберігаються, але переходять у пряме підпорядкування глави держави та/або верховного головнокомандувача; для координації робіт з ліквідації обставин, які зумовили введення цього режиму; при неналежному здійсненні органами державної влади та управління своїх функцій створюються тимчасові спеціальні органи публічної адміністрації.

Введення правового режиму воєнного стану в Україні створило особливі умови для діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, військових формувань тощо. Ускладнюючи процес управління, ці умови спровокували потребу спеціального правового, організаційного та матеріально-технічного забезпечення та потребують створення нових нехарактерних для звичайної повсякденної діяльності органів публічної адміністрації [2, с. 518-523; 3; 4, с. 96-99].

Адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану, згідно якої в умовах воєнного стану публічне адміністрування здійснюється у формі військового співробітництва, яке є взаємодією спрямованою на забезпечення національної безпеки та оборони, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей воєнного стану.

Серед всіх можливих моделей публічного управління в умовах воєнного стану, Україною обрано модель створення тимчасових органів публічного адміністрування територіями - модель військових адміністрацій.

**Ступінь наукової розробки.** Для сучасного етапу державотворення військові адміністрації є новий та мало дослідженим інститутом публічної адміністрації. Його виникнення зумовлено складною воєнно-політичною ситуацією, в якій опинилась наша країна. Відповідно й формування законодавчої бази, що регулює адміністративно-правовий статус військових адміністрацій відбувалося через вирішення багатьох проблемних питань як організаційного, так і юридичного характеру.

Система публічного адміністрування в умовах воєнного стану та адміністративно-правова природа військових адміністрацій є мало дослідженим в адміністративно-правовій науці.

З огляду на новизну об'єкта дослідження, його науково-джерельна база наразі лише формується. Водночас вже опубліковано деякі наукові праці, які і становлять джерельну базу для даного дослідження. Зокрема окремі аспекти проблеми системи публічного адміністрування в умовах воєнного стану та адміністративно-правової природи військових адміністрацій досліджували такі вчені як: Арсентьєва О.С., Дідик Н.І., Ковбас І.В., Дулгер В.В., Журавель Т.С., Кузніченко С.О., Маслова Я.І., Павлович-Сенета Я.П., Полтавець А.А., Потапенко С.А., Тищенко М.М., Чепель О.Д., Шевченко В.Й., Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. та ін.

Відаючи належне вагомому внеску цих вчених у дослідженні система публічного адміністрування в умовах воєнного стану та адміністративно-правової природи військових адміністрацій, слід визнати, що стрімкий розвиток законодавства про правовий режим воєнного стану актуалізує необхідність комплексного дослідження інституту військових адміністрацій, їх адміністративно-правової природи, ознак, особливостей створення та діяльності, правонаступництва, повноважень тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» свою діяльність припинили обласні та районні державні адміністрації, а на їх основі були утворені 24 обласні, Київська міська та районні військові адміністрації, а в подальшому також військові адміністрації населених пунктів у різних районах та областях [5]. Саме ці події поставили питання щодо адміністративно-правового статусу цих органів публічної адміністрації.

Військові адміністрації є складними військово-політичними утвореннями, які реалізують на відповідній території повноваження органів публічного адміністрування. Вони є складовою частиною системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. За своїм правовим статусом ці тимчасові органи є інститутами публічного адміністрування до яких повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів публічного адміністрування, але з використанням методів, властивих військовому управлінню [6, с. 10-19; 7, с. 33-37].

Військові адміністрації є елементом підсистеми органів виконавчої влади, через яку в тому числі реалізується взаємодія найвищих органів державної виконавчої влади як з органами місцевого самоврядування, так і безпосередньо з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8, с. 84-86]. Вони утворюються у зв'язку з неможливістю виконання місцевими державними органами своїх повноважень через проведення військової операції та зважаючи на необхідність забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в умовах воєнного стану. Діяльність зазначених інститутів направлена в першу чергу на реалізацію функцій держави, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, забезпечення безпеки населення.

На нашу думку, утворення військових адміністрацій є найбільш ефективним способом впливу держави, яка таким чином реалізує свою виконавчу владу за допомогою організацій військового характеру. Оскільки військові адміністрації являються складовим елементом державного апарату, то очевидним є наявність у них відповідних завдань, функцій та повноважень, за допомогою яких і здійснюється державна влада у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Вважається, що поєднання елементів «військових» та «цивільних» повноважень військових адміністрацій спрямоване на допомогу у виконанні поставлених перед Збройними силами України, іншими військовими формуваннями завдань (далі - ЗСУ): відсічі збройній агресії, а також у вирішенні місцевих соціально-економічних та суспільно-політичних проблем в умовах воєнного стану [9, с. 11-24].

Варто відзначити, що на сьогоднішній день в Україні сформовано достатню

нормативно-правову базу для організації діяльності системи військових адміністрацій.

Конституція України визначає які конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені в умовах воєнного стану; містить норми які визначають порядок введення, затвердження та припинення дії правового режиму воєнного стану; містить гарантію щодо недопустимості зміни конституційного ладу та Конституції України в правових умовах воєнного стану. Водночас в ній відсутні норми, які регулювали б питання утворення й функціонування органів державної влади з елементами військової організації управління.

Всі зазначені конституційні норми, які так чи інакше стосуються правового режиму воєнного стану та організацію публічного адміністрування в цих умовах, на нашу думку, можна умовно розподілити на загальні та спеціальні. Причому спеціальні норми пов'язані із наділенням вищих органів державної влади повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки та оборони.

Таким чином, приходимо до висновку, що чинна Конституція України не містить прямих норм щодо функціонування військових адміністрацій. Водночас вона містить норми, якими наділяє повноваженнями вищі органи державної влади у сфері забезпечення національної безпеки та оборони. Важливо, що Конституція України не містить прямої чи опосередкованої заборони для створення додаткових тимчасових державних органів влади з розширеними повноваженнями у період введення правового режиму воєнного стану, якими є військові адміністрації, а тому вважаємо, що їх утворення та функціонування узгоджується із положеннями Конституції України.

Адміністративно-правові засади діяльності військових адміністрацій визначені спеціальним законодавством. Зокрема, початковий етап процесу формування законодавчого підґрунтя інституту військових адміністрацій пов'язаний із прийняттям базового законодавчого акту, що регулює діяльність цих інституцій - Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10]. Саме цей закон визначив правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантій прав та свобод приватних суб'єктів права.

Водночас, вважаємо за необхідне звернути увагу на суттєвий недолік адміністративно-правового статусу військових адміністрацій: адміністративно-правові норми, які регулюють правовий

статус військових адміністрацій не є системними, а зміст Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є неповним, оскільки не враховує положення інших законодавчих актів, які регулюють діяльність зокрема місцевих державних адміністрацій (різновидом яких є військові адміністрації) у взаємодії із вищими та центральними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Такий висновок зокрема підтверджується змістом повноважень, якими наділені вищі та центральні органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування.

У питанні управління діяльністю військових адміністрацій наявна власна специфіка. Перш за все, вона полягає в особливості адміністративно-правового статусу цих органів місцевої влади. Так, військові адміністрації в умовах правового режиму воєнного стану є органами влади, які максимально наближені до населення і безпосередньо втілюють у життя норми Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів. Будучи органами виконавчої влади загальної компетенції з моменту свого створення вони стали організаційними центрами, що об'єднують оперативне керівництво військовою, оборонною, господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю на відповідній території. В той же час такий їх статус означає, що органи в межах підвідомчої території здійснюють публічне адміністрування та координацію діяльності всіх або більшості підпорядкованих або підконтрольних їм органів галузевої або спеціальної компетенції.

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій передбачає відносну централізацію публічного адміністрування, шляхом поєднання виконавчих та представницьких функцій державної влади. Військові адміністрації у своїй діяльності поєднують повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також повноваження щодо забезпечення оборони та охорони правопорядку на ввірених територіях [11].

Аналіз Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дає підстави для висновку, що завдання військових адміністрацій законодавцем чітко не визначені. Тільки із змісту статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» стає зрозумілим, що завдання, які покладаються військовим адміністраціям полягають «в інтересах оборони та безпеки держави». Водночас, змістовний аналіз інших положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема статей 8 та 15, дає можливість дійти висновку, що

на військовій адміністрації покладається ряд інших завдань, зокрема соціально-економічного та організаційно-розпорядчого характеру, які за своєю адміністративно-правовою природою не є «військовими, правоохоронними, оборонними». При цьому, не зважаючи на достатньо великий перелік повноважень соціально-економічного та організаційно-розпорядчого характеру, все ж таки пріоритетні завдання утворення й функціонування військових адміністрацій полягають у забезпеченні державної безпеки і правопорядку [12].

Узагальнення наукових підходів до виокремити ознак та властивостей військових адміністрацій, дало змогу виокремити систему основних ознак цього правового інституту. Зокрема, на нашу думку, військові адміністрації характеризуються наступними ознаками:

1. Військові адміністрації є юридичними особами публічного права та наділені спеціальними повноваженнями.

Створення військових адміністрацій є необхідним кроком, оскільки спрощує процедуру ухвалення рішень на рівні адміністративно-правових одиниць та територіальних громад в умовах воєнного стану.

В умовах мирного часу більшість рішень ухвалюється колегіальними органами - відповідними місцевими радами, їх виконавчими органами. Провести засідання в умовах ведення бойових дій чи воєнного стану зазвичай досить проблематично. Саме тому *військовій адміністрації* отримують цілу низку повноважень і мають можливість робити це швидше та ефективніше.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає за військовими адміністраціями спеціальний адміністративно-правовий статус, що створює певні особливості їх створення та функціонування. Зі статті 4 зазначеного Закону слідує, що військові адміністрації реєструються як юридичні особи публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. При цьому Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не визначає детальний порядок утворення, організації та ліквідації цих державних органів, особливості їх державної реєстрації, порядок участі військових адміністрацій у цивільних відносинах в якості юридичних осіб публічного права.

Військові адміністрації, будучи ланкою державного апарату, реалізують в межах своєї компетенції виконавчу та розпорядчу діяльність з метою

реалізації функцій держави. Водночас, унікальність адміністративно-правового статусу військових адміністрацій полягає в тому, що один орган публічного адміністрування одночасно наділений управлінськими, оборонними та правоохоронними функціями. Окрім того, аналіз компетенції військових адміністрацій дає підстави для висновку, що вони наділені специфічними повноваженнями, які Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» поклав на органи місцевого самоврядування, зокрема, повноваження, передбачені ст. ст. 26, 36, 43 цього Закону.

2. Військові адміністрації є тимчасовими інститутами публічного адміністрування, різновидом місцевих державних адміністрацій, адміністративно-правовий статус яких має складну організаційно-правову конструкцію. Їх призначення полягає у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Головними завданнями, які ставляться перед військовими адміністраціями є організація співпраці між адміністрацією, населенням, військовими та іншими силовими структурами, органами місцевої влади, урядовими й неурядовими організаціями на ввіреній території.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» вказуючи на тимчасовий характер діяльності цих органів, проте ані зазначений Закон, ані інші нормативно-правові акти не визначаються чіткі терміни їх створення та конкретні дати припинення їх повноважень. В Законі України «Про правовий режим воєнного стану» міститься лише норма про те, що військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування (ч. 8 ст. 4 Закону).

Таким чином частина 8 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» надає дискреційне повноваження Президенту України щодо строків створення та припинення військових адміністрацій, обумовлюючи його лише строком дії воєнного стану та 30 днями після його припинення чи скасування.

3. Військові адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються начальниками відповідних військових адміністрацій.

Згідно частин 3-4 статті 4 Закон України «Про правовий режим воєнного стану»:

- військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних сил України (далі - ГШ ЗСУ) або відповідної обласної державної адміністрації;

- у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Таким чином, суттєвою особливістю військових адміністрацій як різновиду місцевих державних адміністрацій є їх статус як єдиноначальних органів виконавчої влади, тобто їх очолює одна особа, керівник, який одноосібно приймає рішення з усіх питань, що належать до компетенції та повноважень органу. Це сприяє оперативності управління та наділяє значним колом прав керівника, що відіграє визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, сприяє досягненню максимального ефекту від виконавчо-розпорядчої діяльності в умовах воєнного стану. Проте вся відповідальність за діяльність відповідного органу, рівень якої значно підвищується, також покладається на керівника.

4. Військові адміністрації є органами подвійного підпорядкування залежно від сфери реалізації повноважень.

В дослідженні адміністративно-правового статусу військових адміністрацій особливого значення набуває принцип ієрархічної організації, що є однією з умов нормального функціонування будь-якої системи, в тому числі і системи публічного адміністрування. Так, ієрархію інститутів публічного адміністрування можна охарактеризувати чітким і визначеним порядком взаємозв'язків та відносин між ними, які, в свою чергу, передбачають наявність відносин розпорядження-підпорядкування. Проте, з огляду на складність ієрархічної організації, її можна охарактеризувати певними додатковими рисами: багаторівневність - ієрархічний ланцюг завжди нараховує кілька ланок на відміну від простої дворівневої субординації; розгалуженість - ієрархія завжди являє собою своєрідну піраміду, в якій по мірі просування вгору зменшується кількість елементів на кожному рівні; постійність - ієрархічною є лише та система, в якій вертикальні відносини підпорядкування-розпорядження між елементами постійні, безперервні, незмінні [13, с. 393-401; 14].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає утворення та функціонування чітко ієрархізованої вертикальної структури місцевих органів державної влади в умовах воєнного стану.

Враховуючи складну організаційну структуру військових адміністрацій, яка передбачає поєднання в одному державному органі представницьких, виконавчих, оборонних та правоохоронних функцій, специфіка їх адміністративно-правового статусу полягає у одночасному підпорядкуванні ГШ ЗСУ та Кабінету Міністрів України. Тому, військові адміністрації є органами подвійного підпорядкування залежно від сфери реалізації повноважень.

Зокрема, щодо питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану діяльність обласних військових адміністрацій спрямовується, координується та контролюється ГШ ЗСУ, а районних військових адміністрацій - ГШ ЗСУ і обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення).

З інших питань (включаючи відповідні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) діяльність обласних та районних військових адміністрацій спрямовується, координується та контролюється Кабінетом Міністрів України у межах своїх повноважень.

В свою чергу загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення) [15; 16].

Вважається, що з точки зору місця в системі інститутів публічної адміністрації, військові адміністрації є підконтрольні вищестоящим, тобто їх діяльність перевіряється вищими та центральними органом виконавчої влади. Підзвітність полягає у тому, що нижчестоячий орган зобов'язаний інформувати вищестоячі органи про свою діяльність, який, керуючись відповідними звітами, оцінює роботу відповідного підзвітного органу в цілому чи за окремими напрямками його діяльності [17, с. 393-401].

Така організація системи підпорядкування позначається на швидкості виконання повноважень та завдань військових адміністрацій. Однак така організація має об'єктивне підґрунтя, оскільки саме ці інститути публічного адміністрування концентрують значний обсяг владних повноважень [18].

5. Особливості організаційно-правової структури військових адміністрацій.

Говорячи про організаційно-правову структуру військових адміністрацій, слід зазначити, що вона має свої відмінності та особливості й залишається недостатньо розкритим напрямом дослідження у наукових колах.

Арсентьєва О.С. досліджуючи організаційно-правову структуру військових адміністрацій дійшла висновку, що після їх утворення організаційно-правова структура місцевих державних адміністрацій особливих змін не зазнала, окрім того, що було введено посади, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів [19, с. 11-24].

Згідно частини 5 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації населених пунктів формуються з 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, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з ГШ ЗСУ (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію).

В обласних та районних військових адміністраціях посади державних службовців можуть заміщатися військовослужбовцями або представників інших силових структур, які укладають відповідно трудовий договір із залишенням на відповідній службі без виключення зі списків особового складу [20].

#### Висновки.

1. Дослідження теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах воєнного стану потребує пошуку новітніх методологічних підходів, достатніх для всеосяжного розуміння специфічних особливостей, допустимих обмежень, цілей і завдань функціонування системи органів публічної адміністрації у надзвичайних для держави і суспільства умовах.

2. Адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, згідно якої в умовах воєнного стану публічне адміністрування здійснюється у формі військового співробітництва, яке є взаємодією спрямованою на забезпечення національної безпеки та оборони, а також суспільно-політичних та

соціально-економічних процесів розвитку території з урахуванням особливостей воєнного стану.

3. Серед всіх можливих моделей публічного адміністрування в умовах воєнного стану, Україною обрано модель створення тимчасових органів публічної адміністрації - модель військових адміністрацій. Військові адміністрації є інститутами публічного адміністрування, різновидом місцевих державних адміністрацій (є місцевими державними адміністраціями із розширеними повноваженнями), входить до системи органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки військові адміністрації є складовим елементом державного апарату, то очевидним є наявність у них відповідних завдань, функцій та повноважень, за допомогою яких і здійснюється державна влада у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. До військових адміністрацій повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів публічного адміністрування, але з використанням методів, властивих військовому управлінню.

4. Конституція України не містить прямих норм щодо функціонування військових адміністрацій. Водночас вона містить норми, якими наділяє повноваженнями вищі органи державної влади у сфері забезпечення національної безпеки та оборони. Важливо, що Конституція України не містить прямої чи опосередкованої заборони для створення додаткових тимчасових державних органів влади з розширеними повноваженнями у період введення правового режиму воєнного стану, якими виступають військові адміністрації, а тому приходимо висновку, що їх утворення та функціонування узгоджується із положеннями Конституції України.

5. Адміністративно-правові дослідження свідчать, що для сучасного етапу державотворення військові адміністрації є новий та мало дослідженим інститутом публічної адміністрації. Його виникнення зумовлено складною воєнно-політичною ситуацією, в якій опинилась наша країна. Відповідно й формування законодавчої бази, що регулює адміністративно-правовий статус військових адміністрацій відбувалося через вирішення багатьох проблемних питань як організаційного, так і юридичного характеру.

6. Військові адміністрації реалізують законодавчу волю держави, представляють її на відповідних адміністративно-територіальних одиницях, займаються захистом населення, територіальної

цілісності завдяки виконанню покладених на них завдань. Військові адміністрації є найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення нормальних умов для життєдіяльності населення. Нажаль, на даний момент перелік завдань та функцій військових адміністрацій не є вичерпним, оскільки вони не узгоджені та не систематизовані.

7. Узагальнення наукових підходів до виокремлення ознак та властивостей військових адміністрацій, дало змогу виділити систему основних ознак цього правового інституту: 1) військові адміністрації є юридичними особами публічного права та наділені спеціальними повноваженнями; 2) військові адміністрації є тимчасовими інститутами публічного адміністрування, різновидом місцевих державних адміністрацій; 3) військові адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються начальниками відповідних військових адміністрацій; 4) військові адміністрації є органами подвійного підпорядкування залежно від сфери реалізації повноважень; 5) військові адміністрації є єдиним інститутом публічного адміністрування загальної компетенції, який формується як із числа цивільних осіб (державних службовців) так і військовослужбовців або представників інших силових структур, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку.

#### Література

1. Ковбас І.В., Друцун Т.І. Особливості системи органів публічної адміністрації в контексті оновленого законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Вип. 682: *Правознавство*. Чернівці. 2012. С. 104-109.

2. Павлович-Сенета Я., Дідик Н. Організаційно-правове забезпечення надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Спеціальний випуск* № 2. 2022 С. 518-523. URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/S2/s-2-2022-518-523.pdf> (дата звернення: 06.08.2023).

3. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану [Текст]: монографія / С. О. Кузніченко; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2014. 230 с.

4. Ковбас І.В. Щодо завдань та функцій органів публічної адміністрації. *Права людини та публічне врядування. Матеріали всеукраїнського форуму*. 2018. С. 96-99.

5. Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 року «Про утворення військових

адміністрацій». *Урядовий кур'єр офіційне видання від 11.03.2022. № 54* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022> (дата звернення: 06.08.2023).

6. Потапенко С.А. Особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними та військовими адміністраціями. *Економіка та право*. 2022. № 4. С. 10-19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escpr\\_2022\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escpr_2022_4_4) (дата звернення: 08.07.2023).

7. 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](http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_2/10.pdf) (дата звернення: 03.06.2023).

8. Жукова Є. Мета та особливості забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки*. 2022. Вип. 2. С. 84-86. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_vsn\\_2022\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_vsn_2022_2_17) (дата звернення: 08.07.2023).

9. Арсентьєва О.С. Військові адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 2. С. 11-24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/app\\_2022\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2022_2_3) (дата звернення: 08.07.2023).

10. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану». *Урядовий кур'єр від 10.06.2015. № 102*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

11. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис. к.ю.н. 12.00.07. Дніпро. 2020. 185 с. URL: <https://dduvs.in.ua/naukova-diyalnist/spetsializovani-vcheni-radi/ogoloshennya-pro-zahist-disertatsij/kuzmenkodo/> (дата звернення: 08.07.2023).

12. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2019.

13. Немирівська О.Я. Організаційно-правові засади управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в Україні на сучасному етапі. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 393-401. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_1\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_50) (дата звернення: 06.08.2023).



14. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис. к.ю.н. 12.00.07. 2020.

15. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? *Електронне видання Everlegal*. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi> (дата звернення: 06.08.2023).

16. Закон України № 389-VII від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану». *Урядовий кур'єр* від 10.06.2015. № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

17. Немирівська О.Я. Організаційно-правові засади управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в Україні на сучасному етапі. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 393-401. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_1\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_50) (дата звернення: 08.07.2023).

18. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис. к.ю.н. 12.00.07. 2020.

19. Арсентьева О.С. Військові адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 2. С. 11-24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/app\\_2022\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2022_2_3) (дата звернення: 08.07.2023).

20. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? *Електронне видання Everlegal*. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi> (дата звернення: 06.08.2023).

**Павчук І. С.,**  
аспірант  
Запорізького національного університету,  
адвокат