

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Стефанчишен Р. В.

Стаття присвячена дослідженню правового статусу військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації. Встановлено, що військові адміністрації виконують публічні функції, що в тому числі, мають виконавчо-розпорядчий характер та реалізуються через відповідні повноваження щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану та виконання функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на місцях.

Заначено, що співвідношення статусу «суб'єкта публічної адміністрації» та статусу «суб'єкта владних повноважень» полягає у тому, що перший має значення для цілей адміністративного судочинства, а другий - для цілей адміністративного впорядкування. З іншого боку, правомірність діяльності суб'єктів публічної адміністрації забезпечується можливістю оскарження їх бездіяльності, дій та прийнятих рішень до адміністративного суду. Відповідно, один і той самий суб'єкт, може набувати як статусу суб'єкта публічної адміністрації, так і статусу владних повноважень. Отже, військові адміністрації є суб'єктом публічного адміністрування та суб'єктом владних повноважень.

Встановлено, що військові адміністрації мають спеціальний правовий статус, якого не має жоден інший суб'єкт публічної адміністрації. На основі нормативного визначення статусу військових адміністрацій виокремлено їх особливі ознаки: 1) утворення лише під час правового режиму воєнного стану та лише на територіях, де введено правовий режим воєнного стану; 2) тимчасовий характер, що означає можливість функціонування у чітко визначеному часовому проміжку; 3) виконання специфічних функцій щодо впровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Зроблено висновок про те, що поділ військових адміністрацій на види має значення для визначення особливостей їх створення та функціонування.

З огляду на те, що військова адміністрація не являється органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування та правоохоронним органом, запропоновано доповнити Закон України «Про об'єднання» ст. 151 «Діяльність військових адміністрацій».

Ключові слова: суб'єкт публічної адміністрації, військові адміністрації, порядок утворення, правовий режим воєнного стану, повноваження.

Stefanchyshen R. V. Military administrations as a subject of public administration

The article is devoted to the study of the legal status of military administration as subjects of public administration. It has been established that military administrations perform public functions, which, among other things, have an executive-administrative nature and are implemented through the relevant powers to implement the measures of the legal regime of martial law and perform the functions of local self-government bodies and local state administrations on the ground.

It is assumed that the relationship between the status of «subject of public administration» and the status of «subject of authority» is that the first is important for the purposes of administrative proceedings, and the second - for the purposes of administrative regulation. On the other hand, the legality of the activities of public administration subjects is ensured by the possibility of appealing their inactivity, actions and decisions to the administrative court. Accordingly, one and the same subject can acquire both the status of a subject of public administration and the status of authority. Therefore, military administrations are a subject of public administration and a subject of power.

It has been established that military administrations have a special legal status that no other subject of public administration has. Based on the normative definition of the status of military administrations, their special features are distinguished: 1) formation only during the legal regime of martial law and only in the territories where the legal regime of martial law has been introduced; 2) temporary nature, which means the possibility of functioning in a clearly defined period of time; 3) performance of specific functions regarding the implementation and implementation of measures of the legal regime of martial law.

It was concluded that the division of military administrations into types is important for determining the specifics of their creation and functioning. In view

of the fact that the military administration is not a body of executive power, a body of local self-government and a law enforcement body, it is proposed to add to the Law of Ukraine «On Defense» Art. 151 «Activities of military administrations».

Key words: *subject of public administration, military administrations, order of formation, legal regime of martial law, powers.*

Актуальність дослідження. Зміна концепту побудови системи суб'єктів, публічної адміністрації опосередкована віднесенням до неї тих суб'єктів, що наділені владно-розпорядчими функціями. Одночасно, особливість правового статусу військових адміністрацій полягає в тому, що їх діяльність можлива за умови впровадження правового режиму воєнного стану. За таких умов актуалізується проблематика віднесення військових адміністрацій до певної групи суб'єктів, визначення їх компетенції, окреслення порядку набуття повноважень та прийняття рішень загальнообов'язкового характеру. В умовах наявної практичної потреби та нормативно встановлених можливостей, актуальність доктринального аналізу правового статусу військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації є безумовною.

Дослідженням питань, пов'язаних з визначенням статусу суб'єктів публічної адміністрації та їх систематизацією займалися такі вчені, як: Л.Р. Біла-Тюріна, Т.І. Білоус-Осінь, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.А. Костюченко, Р.В. Негара, О.П. Хамходера та інші. При цьому, питання визначення правового статусу військових адміністрацій як одного з суб'єктів публічної адміністрації опрацьовано не в повній мірі.

Виклад основного матеріалу. Усталеним є визначення категорії «суб'єкт публічної адміністрації» як суб'єкта, що є частиною єдиної системи органів публічного адміністрування, які відповідно до законодавства здійснюють публічні виконавчо-розпорядчі функції з метою задоволення публічного інтересу [1]. У законодавстві відсутнє визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації». Проте, використовується формулювання «функції публічної адміністрації» в контексті здійснення адміністративних процедур, які тлумачаться як «...надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу» (п.п. 11 п. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру») [2]. Одночасно, визначення «адміністративного органу»

надано з вказівкою на суб'єктів, які мають статус адміністративного органу через: а) їх первинний правовий статус (йдеться про: органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб); б) функції, які вони можуть виконувати (функції публічного адміністрування). Можна припустити, що тлумачення терміну «функції публічного адміністрування» в законодавстві про адміністративну процедуру є досить широким та охоплюється терміном публічних виконавчо-розпорядчих функцій.

Відповідно до положень п. 1 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» [3]. Таким чином, військові адміністрації виконують публічні функції, що в тому числі ті, що мають виконавчо-розпорядчий характер та реалізуються через відповідні повноваження щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану та виконання функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на місцях. Такий спектр функціонального призначення військових адміністрацій Мельником С.М. охарактеризовано як багатомірність предмету відання. Означене означає, що загальним предметом відання військових адміністрацій вважати організаційно-управлінське забезпечення здійснення правового режиму воєнного стану у державі [4, с. 102]. Рой О.В., в свою чергу обґрунтовано віднесення військових адміністрацій до суб'єктів владних повноважень через їх визначення як спеціального тимчасового державного органу, що здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень та/або повноважень органів місцевого самоврядування, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці під час дії правового режиму воєнного стану [5, с. 442]. Щодо співвідношення статусу «суб'єкта публічної адміністрації» та статусу «суб'єкта

владних повноважень», то можна припустити, що перший має значення для цілей адміністративного судочинства, а другий - для цілей адміністративного впорядкування. З іншого боку, правомірність діяльності суб'єктів публічної адміністрації забезпечується можливістю оскарження їх бездіяльності, дій та прийнятих рішень до адміністративного суду. Відповідно, один і той самий суб'єкт, може набувати як статусу суб'єкта публічної адміністрації, так і статусу владних повноважень. Отже, військові адміністрації є суб'єктом публічного адміністрування та суб'єктом владних повноважень.

Слід зазначити, що військові адміністрації мають спеціальний правовий статус, якого не має жоден інший суб'єкт публічної адміністрації. Нормативне визначення статусу військових адміністрацій дозволяє виділити такі їх особливі ознаки:

1) утворення лише під час правового режиму воєнного стану та лише на територіях, де введено правовий режим воєнного стану. Тобто їхня територіальна компетенція залежатиме від територіального поширення воєнного стану (який може охоплювати як всю територію України, так і окремі адміністративно-територіальні одиниці);

2) тимчасовий характер, що означає можливість функціонування у чітко визначеному часовому проміжку. Ця ознака впливає з того, що правовий режим воєнного стану, незалежно від підстав його введення, має строковий характер, і, відповідно, функціонування військових адміністрацій теж є строковим. Однак їхня діяльність не припиняється одразу після скасування воєнного стану, а продовжується протягом 30 днів після цього;

3) виконання специфічних функцій щодо впровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, захисту критичної інфраструктури та забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Окремо зупинимось на застосуванні заходів правового режиму воєнного стану, адже їх застосування пов'язується як з контрольно-наглядовою діяльністю, так і з виконавчо-розпорядчою. До таких заходів Законом України «Про правовий режим воєнного стану» віднесено: встановлення (посилення) охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і введення особливого режиму їх роботи; запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану

з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану; використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, зміна режиму їхньої роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю; примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видача про це відповідних документів встановленого зразка; запроваджувати комендантської години; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів тощо [3]. Тобто, ці повноваження мають винятковий характер, що опосередковує спеціальний правовий статус військових адміністрацій.

Щодо утворення військових адміністрацій, то лише за наявності фактичних підстав, що передбачені в законодавстві Президент України може створити відповідну військову адміністрацію. Залежно від адміністративно-територіальної одиниці, де утворюються військові адміністрації, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» виокремлює такі їх види: а) військові адміністрації населених пунктів (утворюються в одному або декількох населених пунктах). Серед них виділяється Київська міська військова адміністрація, оскільки місто Київ має спеціальний статус як столиця України; б) районні військові адміністрації (утворюються в районах); в) обласні військові адміністрації (утворюються в областях) [3].

Поділ військових адміністрацій на види має значення для визначення особливостей їх створення та функціонування. Військові адміністрації населених пунктів створюються в межах територій територіальних громад, де органи місцевого самоврядування не виконують покладених на них повноважень. Підставою для створення таких адміністрацій є факт невиконання місцевими органами влади своїх повноважень, хоча законодавство не встановлює чіткого порядку підтвердження цього факту. В свою чергу, районні та обласні військові адміністрації можуть бути створені в разі невиконання своїх повноважень відповідними радами або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки та порядку. Після прийняття рішення про їх утворення, відповідні районні та обласні державні адміністрації набувають додаткових повноважень,

необхідних для реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Аналогічний порядок діє і для створення Київської міської військової адміністрації. Таким чином, Київська міська, районні та обласні військові адміністрації утворюються на базі відповідних державних адміністрацій, а військові адміністрації населених пунктів можуть утворюватися двома способами: на базі відповідних військово-цивільних адміністрацій або як нові державні органи.

Для чіткого розуміння статусних характеристик військових адміністрацій доцільним було б закріплення їх статусу в Законі України «Про оборону», а саме Розділі II «Повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, обов'язки посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони» [6]. Так, у цій частині аналізованого закону деталізовано правовий статус таких суб'єктів: Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки України, Ставки Верховного Головнокомандувача, Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, місцевих державних адміністрацій та інше. Слід виходити з того, що військова адміністрація не являється органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування та правоохоронним органом. Відповідно, її статус не врегульовано. Вважаємо необхідним доповнити Закон України «Про оборону» ст. 15¹ «Діяльність військових адміністрацій» з таким змістом:

«1. Військові адміністрації у галузі оборони держави забезпечують 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.

2. Військові адміністрації можуть виконувати функції органів місцевого самоврядування та функції місцевих державних адміністрацій у галузі оборони держави.

3. Діяльність і управління за діяльністю військових адміністрацій здійснюються згідно із законодавством».

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що військові адміністрації є суб'єктом публічного адміністрування, що має спеціальний тимчасовий статус

з реалізації управлінських функцій в період дії правового режиму воєнного стану. Співвідношення статусу «суб'єкта публічної адміністрації» та статусу «суб'єкта владних повноважень» полягає у тому, що перший має значення для цілей адміністративного судочинства, а другий - для цілей адміністративного впорядкування. З іншого боку, правомірність діяльності суб'єктів публічної адміністрації забезпечується можливістю оскарження їх бездіяльності, дій та прийнятих рішень до адміністративного суду. Відповідно, один і той самий суб'єкт, може набувати як статусу суб'єкта публічної адміністрації, так і статусу владних повноважень. Отже, військові адміністрації є суб'єктом публічного адміністрування та суб'єктом владних повноважень. Запропоновано зміни до чинного законодавства в частині впорядкування правового статусу військових адміністрацій.

Література

1. Загальне адміністративне право України : підручник. За заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545>

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

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

5. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. С. 441-446. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78>

6. Про оборону: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193212?find=1&text=%D0%B2%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%96+%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97#w2_1

Стефанчишен Р. В.,
orcid.org/0009-0004-2878-7551
доктор філософії в галузі права