

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Баранов С. О.

ВСТУП

Збройна агресія російської федерації проти України, яка розпочалася у лютому 2014 року потребувала вжиття невідкладних правових, військових та організаційних заходів для підтримання обороноздатності країни серед яких найважливішим є забезпечення належного функціонування державної влади на всіх її рівнях.

Особливі умови здійснення державної політики під час проведення антитерористичної операції, а потім і дії режиму воєнного стану потребують зосередження основної уваги на питаннях ефективного забезпечення складових національної безпеки і оборони. Ці умови та особливості забезпечення реалізації влади вимагають відповідного розподілу повноважень публічних інституцій у всіх сферах суспільного життя особливо між різними гілками влади на всіх рівнях.

За обставин, коли окремі частини території України були тимчасово окупованими, а на певній частині адміністративно територіальних одиниць проводяться активні бойові дії та ворог здійснює постійні ракетні, артелерійські і авіаційні обстріли населених пунктів, управління в адміністративно територіальних одиницях держави повинно бути переведено в особливий адміністративний режим, реалізація якого покладається на оперативне командування Збройних Сил України та на військові адміністрації.

До 2014 р. в Україні проблематика діяльності військово-цивільних та військових адміністрацій не привертала особливої уваги науковців та розглядалася лише в історичній ретроспективі чи в межах вивчення зарубіжного досвіду. Ситуація кардинально змінилась із початком збройної агресії російської федерації у Криму та на Донбасі.

Нові виклики постали перед Україною після повномасштабного вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року, наслідком чого

стало утворення обласних військових адміністрацій. Зміни, які відбулися в системі управління державою викликали необхідність проведення наукових досліджень проблематики функціонування органів публічної адміністрації у період дії режиму воєнного стану¹.

Актуальність даного дослідження обумовлюється необхідністю теоретичного обґрунтування правового статусу діяльності військових адміністрацій з врегулювання суспільних відносин в умовах збройної агресії проти України.

Аналіз публікацій з даної теми показав, що питанням діяльності органів публічної адміністрації військового характеру були присвячені праці цілого ряду українських вчених: Н. Т. Гончарука, О. С. Ковриги, В. К. Колпакова А. Р. Крусяна, С. О. Кузніченка, Т. С. Майко, І. М. Мінаєва, А. М. Онупрієнка та ін. У свою чергу, такі дослідники як: В. О. Басс, О. М. Буханевич, В. С. Говоров, В. В. Дуглер, О. В. Забожчук, А. М. Захарченко, В. К. Зінкевич, В. С. Іваненко, І. А. Кабачкей, Т.Г. Корж-Ікаєва, В. М. Куперін, О. П. Махмурова-Дишлюк, С. М. Мельник, С. Ю. Обрусна, І. С. Павчук, О. В. Рой та інші зосередили свої наукові пошуки на правовому статусі, завданнях, функціях військових адміністрацій та на виокремленні особливостей організаційної побудови і діяльності тощо. Однак, попри певний ступінь розробленості теми функціонування військових адміністрацій, залишаються малодослідженими питання щодо визначення окремих повноважень, розподілу компетенції між ними та іншими органами місцевої влади, наявність окремих правових колізій у нормах законодавства, які регламентують діяльність.

Метою роботи є визначення особливостей правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану. Для досягнення цієї мети пропонується виконати наступні завдання: визначити поняття органу публічного управління, висвітлити умови та порядок утворення й функціонування військових адміністрацій; дослідити їх повноваження; порівняти повноваження військових адміністрацій з повноваженнями інших місцевих органів влади; визначити особливості реалізації правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану, на основі проведеного дослідження

¹ Військово-цивільні та військові адміністрації як суб'єкти публічного управління: завдання та функції. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/viiskovo-tsyvili-ni-ta-viiskovi-administratsii-iak-sub-iekty-publichnoho-upravlinnia-zavdannia-ta-funktsii>.

нормативних та теоретичних джерел запропонувати шляхи удосконалення їх компетенції.

1. Виникнення передумов та формулювання проблеми правового забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні

Історичною передтечією створення військових адміністрацій було утворення у 2015 році в якості органів місцевої влади військово-цивільних адміністрацій. У зв'язку з недієздатністю місцевої влади в зоні проведення антитерористичної операції відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року указами Президента України були утворені Донецька та Луганська обласні, низка районних, міських, селищних та сільських військово-цивільних адміністрацій, як тимчасових державних органів, що діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Станом на 24 лютого 2022 року діяло 2 обласні та 19 міських, селищних та сільських військово-цивільних адміністрацій². Таким чином в Україні була створена нова форма державного управління, це був перший досвід в історії незалежної України утворення державних органів такого типу.

Військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законом³.

Слід зазначити, що після широкомасштабного вторгнення росії 24 лютого 2022 року Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не втратив чинність, однак відповідно до ч.1 ст. 4 Закону України від 12.05.2015 року №389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» було передбачено, що 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

² Військово-цивільні та військові адміністрації як суб'єкти публічного управління: завдання та функції. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/viiskovo-tsyvilni-ta-viiskovi-administratsii-iaak-sub-iekty-publichnoho-upravlinnia-zavdannia-ta-funktsii>.

³ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст. 87.

можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації⁴.

На думку більшості дослідників утворення військових адміністрацій як органів державного управління стало результатом теоретичного та практичного пошуку моделі, яка б мала забезпечити вирішення завдань покладених на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в умовах дії режиму воєнного стану⁵.

З погляду науки адміністративного права актуальним є дослідження теоретичних проблем, концептуальних засад функціонування органів публічної адміністрації військового характеру, характеристики їх як суб'єктів публічного управління, визначення місця в системі органів публічної влади, завдань, функцій, організації взаємодії з іншими органами місцевої влади тощо.

Ключовою основою та завданням діяльності публічної адміністрації є здійснення процесу управління. З одного боку, управління уявляється як забезпечення спрямованості, вибудовування процесів у певному напрямі, для досягнення певної мети, наприклад, «... спрямовувати діяльність, роботу...».

З іншого – управління розуміється як покращання, виправлення, приведення у порядок, наприклад, «виконувати, завершувати якусь роботу, справу; надавати кому-небудь належного вигляду, задовольняти його потреби; доводити до ладу що-небудь» деяких процесів⁶.

⁴ Про правовий режим воєнного стану Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-9#Text>.

⁵ Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023, № 3. С. 158-165. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2023/3/26.pdf>; Мельник С.М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 6. С. 100-104. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/330/288>; Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 441-446. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436>; Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиці*. 2023. № 1 (38). С. 110-114. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>.

⁶ Великий глумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с, С. 1511.

Окремою складовою управління виступає військове управління. Основним змістом якого є визначення цілей і завдань розвитку, життєдіяльності, підготовки і застосування сектору безпеки і оборони, його елементів; здійснення всієї сукупності повноважень і функцій управління, визначених нормативно-правовими актами держави в мирний і воєнний час.

Об'єктом військового управління в різний час можуть бути оборонна сфера, військова організація держави, а в період дії особливих правових режимів – і населення, територія, економіка, тобто вся система суспільних відносин і інститутів, певним чином упорядкованих в інтересах забезпечення безпеки й оборони країни⁷.

2. Проблематика поняття військової адміністрації як спеціального структурно організованого елементу державного механізму публічного управління

Для кращого розуміння призначення та адміністративної сутності такого органу публічного управління як військової адміністрації слід розглянути загально-теоретичне поняття про орган публічної влади та його призначення в державі⁸.

В енциклопедичному виданні орган влади держави характеризується як структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань⁹.

Дослідник О. Ф. Скакун в свою чергу, визначає державний орган як частину державного апарату – групу осіб чи одну особу, що має юридично визначену державно-владну компетенцію¹⁰.

Авторський колектив навчального посібника «Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування» стверджує, що системним елементом організаційної структури держави виступає орган державної влади, пов'язаний із

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. 36. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part2/10.pdf>

⁸ Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис... канд.юрід.наук 12.00.07. Дніпро. 2020. 185 с. URL: <https://dduvs.in.ua/naukova-diyalnist/spetsializovani-vcheni-radi/ogoloshennya-prozahist-sertatsij/kuzmenkodo/>.

⁹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Видавництво «Українська енциклопедія», 1998. Т. 4. 734 с., С. 286.

¹⁰ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 273 с., С. 91.

формуванням і реалізацією державно управлінських впливів. Саме він є однічною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі організаційна структура публічного управління набуває певної конфігурації та визначеної законодавством структурованості.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, в адміністративному праві позначають поняттям «ланка публічно-управлінської системи» (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо)¹¹.

Основною рисою, яка характеризує функціонування органів публічної влади є їх діяльність спрямована на вирішення суспільних справ, що реалізується за територіальним принципом, їй підкоряються всі, хто знаходиться на певній «підвладній» території. Вона здійснюється особливою категорією людей (персоналом), які професійно займаються управлінням і складають апарат влади. Персонал публічної влади існує й функціонує за рахунок податків з населення і призначений для того, щоб діяти у суспільних інтересах¹².

Нагадаємо, що в адмініструванні публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак:

- легітимність;
- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- об'єднання підвладних суб'єктів за територіальною ознакою;
- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;

¹¹ Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с. С. 29-30.

¹² Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*, 2023. № 1 (38), С. 112. URL:<https://legalposition.umf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>

- безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення;
- самостійне формування бюджету.

Слід відзначити, що головною відмінністю державної влади від місцевої є те, що перша вирішує питання загальнодержавного значення та її рішення розповсюджуються на всю територію країни, а друга розв'язує проблеми місцевого рівня та забезпечує задоволення потреб громадян певної адміністративно територіальної одиниці.

Визначаючи зміст та сутність місцевої влади дослідник А. М. Онупрієнко підкреслює її подвійну природу, в основі якої лежить система різних за своєю юридичною природою органів публічної влади – органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади¹³.

Перша формується за рахунок створення інституцій для реалізації функцій держави та призначення персоналу на конкурсних засадах. Друга, з органів місцевого самоврядування утворюється на виборних засадах, для реалізації представницьких функцій.

Л. В. Панасюк, розглядаючи питання формування фінансових ресурсів місцевих органів влади, пропонує їх розподіл на місцеві органи влади вищого рівня (в областях, містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим) та нижчого рівня (на рівні районів та окремих територіальних громад)¹⁴.

Таким чином, органи місцевої влади складають дві гілки: органи виконавчої влади на місцях (державні адміністрації) і органи

¹³ Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2008. 20 с. С. 9.

¹⁴ Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду. *Економіка та держава*. 2009. № 1. С. 49.

місцевого самоврядування. Має сенс більш детально зупинитися на розгляді змісту їх владних повноважень.

Місцеві державні адміністрації, відповідно до чинного законодавства, це місцеві органи виконавчої влади. Територіально місцеві державні адміністрації утворюються лише на рівні областей, районів, в АР Крим, а також у містах Києві та Севастополі. Таким чином, повноваження та діяльність місцевих державних адміністрацій розповсюджується на визначені адміністративно-територіальні одиниці України.

У відповідності до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» їх сновними завданнями є: забезпечення у межах територіальних одиниць виконання законів та інших підзаконних актів; забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм утвердження української національної та громадянської ідентичності, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовка та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів, а також звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування¹⁵. Отже, можна узагальнити, що головним завданням місцевих державних адміністрацій є вирішення функцій та завдань виконавчої влади на місцях у мирний час.

З аналізу повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, можна зробити висновок, що на відміну від місцевих органів виконавчої влади, вони мають більш широкую і розгалужену систему. По-перше, самоврядування само по собі є правом жителів певної громади вирішувати в межах чинного законодавства питання публічного управління на місцевому рівні¹⁶.

По-друге, система місцевого самоврядування включає в себе ключовий елемент – територіальну громаду (тобто об'єднання жителів певного населеного пункту або адміністративних одиниць); ради сіл, селищ та міст; голів (очільників) відповідних громад; виконавчі органи сільських, селищних і міських рад; районні та

¹⁵ Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

¹⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Відповідно, не кожна зі складових місцевого самоврядування може бути органом місцевої влади. Наведені інституції визначали у мирний час систему місцевих органів виконавчої влади в Україні.

Із початком широко масштабної військової агресії росії указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 на всій території України було введено в дію правовий режим воєнного стану¹⁷.

З огляду на ці обставини, виникла необхідність створення нового механізму публічного адміністрування територіями в умовах відбиття збройного нападу, додаткового визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що мало метою – забезпечення дії адміністративного режиму воєнного стану в державі.

Одночасно, указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 на базі вже існуючих обласних і районних державних адміністрацій були утворені обласні й відповідні районні військові адміністрації¹⁸. В наслідок, чого голови таких державних адміністрацій – набули статусу начальників військових адміністрацій.

Однак, реалізація нововведення призвела до появи низки проблем, пов'язаних з виконанням центральними і місцевими органами публічної влади покладених на них повноважень та завдань, що у підсумку негативно вплинуло на загальний стан національної безпеки держави, здійснення публічного управління та забезпечення життєдіяльності населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

На наш погляд, окремого розгляду потребує питання визначення змісту і характеру особливих умов, в яких відбувається процес управління публічними адміністраціями, а саме змісту складових елементів адміністративно-правового режиму воєнного стану.

У загальній юридичній теорії різні автори розглядають поняття «правового режиму» з різних точок зору. У широкому розумінні цей термін означає результат правового впливу, тобто стан суспільних відносин, що врегульовані в рамках юридичних норм. Це може бути

¹⁷ 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>.

¹⁸ Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

розглянуто як зовнішній вияв правової регуляції у певній сфері громадського життя. У цьому контексті правовий режим є невід'ємною складовою державного і політичного режимів, які формуються та здійснюються з використанням юридичних режимів¹⁹.

За твердженням професора С. О. Кузніченко, адміністративно-правовий режим доцільно розуміти як особливу систему правил поведінки суб'єктів публічних відносин, яка спрямована на забезпечення публічних інтересів у певній сфері суспільного життя. Ці правила встановлюються нормами адміністративного права та забезпечуються застосуванням імперативного методу правового регулювання, тобто обов'язкових для виконання приписів²⁰.

А. Т. Комзюк пропонує розуміти зміст складових адміністративно-правового режиму воєнного стану, як: встановлення особливого порядку організації та діяльності суб'єктів державного управління – виконавчої влади. Повноваження яких під час дії правового режиму воєнного стану, спрямовані на забезпечення оборони України, захист громадської безпеки та інтересів держави; визначення обсягу і меж тимчасового обмеження та особливого порядку здійснення прав свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб; визначення видів і порядку здійснення управлінських режимних заходів²¹.

Нагадаємо, що нормативне визначення воєнного стану надається у статті 1 профільного Закону України «Про правовий режим воєнного стану» і визначається як «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній

¹⁹ Мінка Т. П. Онтологічна характеристика правового режиму. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 123–127.

²⁰ Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: монографія. Одеса: ОДУВС, 2014. 232 с., С. 44.

²¹ Комзюк А.Т., Комзюк М.А., Липій Є.А. Адміністративно-правовий режим військового стану, введеного в Україну у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 3. С. 100-106. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/66a214b4-7abc-48eb-a4f2-ffc63a71b310>.

цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень»²².

На думку О. П. Махмурова-Дишлюк адміністративно-правовий режим, як явище правової реальності, має змістову та формальну складові. Перша проявляється через причину та мету введення режиму та доповнюється організаційними елементами²³.

Причиною уведення правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 року є військова агресія РФ проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України та положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану»²⁴.

Друга складова адміністративно-правового режиму є формальна. Вона включає в себе відомості про те, хто та на який термін та на якій території встановлює режим, включає інформацію та процесуальні норми що встановлюють процедуру введення, реалізації та скасування режиму і включає унормовану систему прав та обов'язків під час режиму²⁵.

Прикладом дії наведеної складової слугує факт уведення в Україні воєнного стану з 5 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб та подальше його неодноразове продовження.

Військовому командуванню Збройних Сил України інших сил безпеки і оборони та органами місцевого самоврядування було поставлено завдання, запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Кабінету Міністрів України

²² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

²³ Махмурова-Дишлюк О. П. Адміністративно-правовий режим воєнного стану як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни. *Київський часопис права*. 2024. № 1. URL: <https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/421/407186-190>.

²⁴ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 289-327. URL: <http://www.ssaals.com.ua/?p=8580>.

²⁵ Комзюк А.Т., Комзюк М.А., Липій Є.А. Адміністративно-правовий режим військового стану, введеного в Україну у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 3. С. 100-106. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/66a214b4-7abc-48eb-a4f2-ffc63a71b310>.

були вставлені конкретні завдання з вжиття невідкладних заходів з забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні²⁶.

На думку О. В. Рой реалізація наведених положень правового режиму воєнного стану безпосередньо впливає на вертикаль повноважень державної влади, зміщуючи її в бік Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил та наділяє останнього більш широкими правами та повноваженнями²⁷.

Саме тому, у відповідності зі ст. 106 Конституції України, Президент України має право приймати рішення про введення воєнного стану в Україні, а стаття 118 – надає право Президенту призначати голів державних адміністрацій²⁸.

Оскільки, реалізація державою своїх функцій відбувається за особливих умов, викликаних наслідками військової агресії росії, воєнний стан виступає адміністративним правовим режимом діяльності органів публічної влади, установ і організацій в Україні за виняткових обставин, пов'язаних з обставинами зовнішнього характеру – вторгненням збройних сил ворога і необхідністю мобілізації зусиль для відбиття нападу.

Аналіз практики утворення та діяльності в Україні військово-цивільних та військових адміністрацій, а також розглянуті матеріали наукових досліджень з цього питання дозволяють зробити наступні узагальнення, що органи публічної адміністрації, які функціонували в умовах мирного часу при виникненні надзвичайних обставин, як правило, не можуть швидко реагувати на управлінські виклики та належним чином діяти у зв'язку з ускладненням завдань і збільшенням їх обсягів.

За таких обставин виникає потреба в утворенні системи надзвичайних органів влади, які б змогли мобілізувати суспільство на боротьбу з небезпекою, що виникла. При цьому, можуть запроваджуватися різноманітні системи публічного адміністрування

²⁶ Махмурова-Дишлок О. П. Адміністративно-правовий режим воєнного стану як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни. *Київський часопис права*. 2024. № 1. URL: <https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view>.

²⁷ Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1. С. 441.

²⁸ Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

державою в надзвичайних умовах, однією з яких є система адміністрацій військового характеру²⁹.

Органами публічної адміністрації військового характеру в Україні виступають військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Виходячи із наведеного, можна сформулювати визначення органів публічної адміністрації військового характеру – це тимчасові державні органи побудовані на основі військової організації управління, сформовані Указом Президента України як тимчасовий вимушений захід для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення на визначеній території України: в районі відсічі збройної агресії російської федерації, прифронтових та тилкових зонах.

Останнім часом, адміністративно-правовою наукою була запропонована концепція публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану, згідно якої в умовах воєнного стану публічне адміністрування здійснюється як форма військового співробітництва, що проявляється у взаємодії органів публічної влади та військового командування, спрямованої на забезпечення національної безпеки та оборони, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей воєнного стану³⁰.

Значна кількість науковців характеризує військові адміністрації як складні специфічні військово – політичні утворення, які реалізують на відповідній території повноваження органів публічного адміністрування. Вони виступають важливою 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.

На думку дослідників С. А. Потапенко та В. В. Дулгера за своїм правовим статусом ці тимчасові органи є інститутами публічного адміністрування, до яких повною мірою можна застосувати загальну

²⁹ Ковбас І.В., Друцұл Т.І. Особливості системи органів публічної адміністрації в контексті оновленого законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Вип. 682: Правознавство. Чернівці. 2012. С. 104-109.

³⁰ Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157-165.

характеристику органів публічного адміністрування, але з використанням методів, властивих військовому управлінню³¹.

За твердженням Є. Жукової військовій 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 одиниці³².

Вони утворюються у зв'язку з неможливістю виконання місцевими державними органами своїх повноважень через проведення військових дій та зважаючи на необхідність забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в умовах воєнного стану. Робота цих органів публічної влади спрямована в першу чергу на реалізацію функцій держави, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, забезпечення безпеки населення³³.

Структура військових адміністрацій вибудовується залежно від територіальної компетенції, підпорядкування, підстав та порядку утворення і припинення діяльності, а також порядку комплектування.

Враховуючи наведені ознаки військовій адміністрації поділяються на: 1) обласні; 2) районні; 3) населених пунктів (у т.ч. об'єднаних – одного чи декількох населених пунктів).

Водночас районні та обласні військові адміністрації можуть бути об'єднані в один вид на протигагу військовим адміністраціям населених пунктів³⁴.

Окремим підвидом військових адміністрацій у межах всіх трьох названих видів військових адміністрацій є військові адміністрації областей, районів та населених пунктів, в яких до утворення

³¹ 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/есрг_2022_4_4; 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.

³² 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.

³³ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

³⁴ Вертикаль влади в умовах воєнного стану. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu>.

військових адміністрацій діяли військово-цивільні адміністрації. При цьому, повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідними військовими адміністраціями своїх повноважень, а повноваження районів і областей – у день набрання чинності акту Президента України про утворення відповідних районних, обласних військових адміністрацій.

З огляду на підстави та порядок утворення і припинення діяльності, а також функціональну компетенцію районні та обласні військові адміністрації поділяються на два види: 1) військові адміністрації, що утворені для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку; 2) військові адміністрації, що утворені для забезпечення дії Конституції та законів України у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом³⁵.

При цьому військові адміністрації населених пунктів можуть бути утворені лише в тих населених пунктах, в яких сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом).

Враховуючи це можна звернути увагу на спірний статус утвореної Указом № 68/2022 Київської міської військової адміністрації, оскільки попри те, що місто Київ як столиця України має спеціальний статус, що визначається Конституцією України та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ»³⁶, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не виділяє місто Київ як окрему територіальну одиницю поряд з областями та районами, в якій військова адміністрація може бути утворена для здійснення

³⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

³⁶ Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999, № 11, ст. 79 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Laws/show/401-14#Text>

керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку³⁷.

Тому можна припустити, що військова адміністрація у місті Києві може бути утворена лише як військова адміністрація населеного пункту, тобто у випадку нездійснення Київською міською радою або виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) покладених на них Конституцією та законами України повноважень (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом).

Зважаючи на те, що наразі Київська міська рада продовжує здійснювати, а виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) до набуття статусу Київської міської військової адміністрації здійснювала свої встановлені Конституцією та законами України повноваження, то утворення Київської міської військової адміністрації може видаватись юридично проблемним³⁸.

Важливою складовою функціонування військових адміністрацій є забезпечення їх працівниками та розстановка керівних кадрів.

Як правило, у разі їх утворення загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій.

Формування та комплектування персоналом військових адміністрацій так само залежить від їх виду: 1) районні та обласні військові адміністрації утворюються шляхом набуття їх статусу відповідно районними і обласними державними адміністраціями, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій; 2) в свою чергу, 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 із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах,

³⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

³⁸ Вертикаль влади в умовах воєнного стану. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu>

органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних Сил України трудовий договір.

Військові адміністрації населених пунктів очолюють начальники, які призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації³⁹.

За твердженням І. С. Павчука утворення військових адміністрацій є найбільш ефективним способом впливу держави, яка таким чином реалізує свою виконавчу владу за допомогою управлінської діяльності організацій військового характеру⁴⁰.

З аналізу наведеного у дослідженні, нами пропонується власне визначення військової адміністрації як спеціального тимчасового державного органу (суб'єкту владних повноважень), що здійснює за допомогою військово-цивільного персоналу публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень або повноважень органів місцевого самоврядування і 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.

3. Особливості реалізації адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану

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 одиниці⁴¹.

Відповідно до визначених завдань та функцій кожен державний орган має певний правовий статус, тобто становище у правовій дійсності, що відображається у його взаєминах із державою, суспільством, особою. Виходячи із мети нашого дослідження мова

³⁹ Вертикаль влади в умовах воєнного стану. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu>

⁴⁰ Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південоукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157-165.

⁴¹ Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південоукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157-165.

йде перш за все про адміністративно-правовий статус органу місцевої влади.

Аналіз змісту наукової категорії адміністративно-правовий статус (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 багатоаспектним.

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, з точки зору О. М. 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 функції⁴².

В теорії 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 завдань⁴³.

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, під основними елементами адміністративно-правового статусу наукова спільнота пропонує 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 відносин⁴⁴.

⁴² 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. 115.

⁴³ Пушкарьова Н. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2021. № 68. С. 196. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/253997>.

⁴⁴ Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Панімаш Ю.В., Пасинчук К.М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як

Поняття адміністративно-правового статусу органу влади активно обговорювалося у працях багатьох українських вчених – адміністративістів.

Так, визначаючи зміст поняття адміністративно-правового статусу, В. Б. Авер'янов констатував, що він охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав й обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права⁴⁵.

Подібною є думка Т. О. Коломоєць, яка адміністративно-правовий статус органу влади визначає як сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом⁴⁶.

Інший дослідник С. Г. Стеценко розуміє адміністративно-правовий статус органу влади як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах⁴⁷.

Отже, сутність адміністративно-правового статусу варто розуміти як наявність та сукупність компетенції (мети створення, цілей діяльності, завдань, функцій), повноважень (права та обов'язки у визначеній сфері діяльності) та юридичну відповідальність.

Враховуючи вище вказане та застосовуючи наведені ознаки до адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військового характеру можна визначити його як їх правове становище в системі суспільно-правових відносин у сфері публічного управління, що визначається шляхом закріплення в нормах адміністративного права завдань, функцій, компетенції, предметів відання, гарантій діяльності та відповідальності в умовах дії режиму воєнного стану.

Першою особливістю адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні є багатоаспектність предмету компетенції. Військові адміністрації як суб'єкти державного управління виконують у якості пріоритетних повноваження, які обумовлені правовим режимом воєнного стану, цілий спектр завдань. Зокрема, це відвернення загроз публічній безпеці, відсіч

суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 2. С. 91-95. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/16.pdf>.

⁴⁵ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с., С. 194.

⁴⁶ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с, С. 64.

⁴⁷ Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ:Атіка, 2007. 624 с., С. 90.

збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, та реалізація обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб у відповідності до закону.

Ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 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 громадян⁴⁸.

Звертаючись до функціонального механізму адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні В. О. Басс та Т. Г. Корж – Ікаєва розглядають його у двох аспектах: 1) як процес встановлення засад його функціональності, що репрезентується нормативним базисом для: а) відсічі збройній агресії; б) захисту національних інтересів і цінностей України; 2) як самостійний різновид діяльності органів державної влади, що передбачає втілення в правореалізацію охоронних, захисних, регулятивних та організаційних дій, спрямованих на виконання завдань правового режиму воєнного стану в умовах його введення⁴⁹.

Аналіз чинного законодавства, зокрема Конституції України, низки законів України дав можливість сформулювати такі основні завдання органів публічної адміністрації військового характеру в умовах дії правового режиму воєнного стану: захист державного суверенітету; забезпечення конституційного ладу; захист територіальної цілісності держави; забезпечення дії Конституції та законів України, безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку; захист від посягань з боку окремих організацій, осіб, груп, та держав; забезпечення протидії диверсійним проявам і терористичним актам; недопущення гуманітарної катастрофи; забезпечення підготовки та виконання відповідних бюджетів; забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування;

⁴⁸ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁴⁹ Басс В.О., Корж-Ікаєва Т.Г. Правовий режим воєнного стану та його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2023. № 5. С. 185-190. URL: <http://lsej.org.ua/5/2023/122.pdf>

забезпечення реалізації інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

На прифронтових, деокупованих територіях України, в зоні бойових дій окрім вищезазначених, додатковими завданням є досягнення і закріплення успіху воєнних операцій та їх результатів, а також відновлення функціонування публічної влади, забезпечення харчування, медичного обслуговування, відновлення знищеної або пошкодженої інфраструктури, допомога діяльності місій гуманітарної допомоги; надання допомоги правоохоронним органам у документуванні та розслідуванні, вчинених агресором військових злочинів, вирішення проблем із наявністю значної кількості у населення вогнепальної зброї, сприяння процесу розмінування територій тощо.

Особливою рисою адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військового характеру є те, що вони, реалізуючи такі ж функції, що і місцеві державні адміністрації, мають дещо інші повноваження. Мова йде про повноваження охоронного характеру, які є властивими силовим структурам держави.

На думку І. Л. Бородіна термін функція має багатозначне розуміння. У перекладі з латинської *functio* – це виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль.

У публічному управлінні функції відображають його зміст. Зміст публічного управління – це сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їх чисельність та різноманітність свідчить наскільки складним є публічне управління.

Функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес⁵⁰.

З аналізу сучасних теоретичних джерел, можна зробити висновок, що серед науковців сформувалися низка підходів щодо визначення функцій таких органів. Так, Д. О. Кузьменко на основі аналізу чинних нормативно-правових актів визначив наступні функцій органів публічної адміністрації під час дії спеціальних

⁵⁰ Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. № 3 (32). 2014. С. 24-29. URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Наука/Наукovij_jurnal/2014/statji_n3-32_2014/7.pdf

адміністративних режимів: адміністративно управлінські; адміністративно розпорядчі; бюджетні; фінансові; економічні; правоохоронні; юрисдикційні⁵¹.

В. Й. Шевченко в своєму дослідженні, пропонує поділ функцій органів публічної влади відповідно до їх державно-управлінського впливу, якій спрямований на врегулювання наступних відносин: економічних процесів, заходів соціального забезпечення та комунальної сфери, на публічно-політичні процеси, адміністративно-військову взаємодію об'єктів управління⁵².

На наш погляд, обидва дослідники вірно сформулювали основний перелік функцій органів публічної адміністрації та надали їм розгорнуту характеристику. В той же час, вони зазначають, що наведений їх перелік не є вичерпним, функції органів публічної адміністрації не мають чіткої систематизації і змінюються в залежності від ситуації, яка склалася на певній адміністративно-територіальній одиниці за умов дії режиму воєного стану.

Особливість же функціонального навантаження вказаних органів полягає у тому, що на них покладаються функції органів державного управління, місцевого самоврядування та військової адміністрації⁵³.

На основі проведеного аналізу чинних нормативно-правових актів та наукових праць можна визначити авторське бачення переліку функцій військової адміністрації під час дії адміністративного режиму воєнного стану, до яких можна віднести: 1) адміністративно-управлінські; 2) адміністративно-розпорядчі; 3) військово-мобілізаційні; 4) економічні; 5) фінансово-бюджетні; 6) правоохоронні; 7) юрисдикційні; 8) соціально-гуманітарні; 9) патріотичного-виховання.

Для визначення повноважень військових адміністрацій та їх взаємозв'язку з повноваженнями органів місцевої влади звернемося

⁵¹ Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро. 2020. 185 с. URL: <https://dduvs.in.ua/naukova-diyalnist/spetsializovani-vcheni-radi/ogoloshennya-prozahist-disertatsij/kuzmenkodo/>.

⁵² Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с. С.143.

⁵³ Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Панімаш Ю.В., Пасинчук К.М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 2. С. 91-95. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/16.pdf>.

як до змісту чинного законодавства так і до праць вітчизняних науковців.

У ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено сорок сім повноважень військових адміністрацій⁵⁴.

Р. С. Мельник, в своєму дослідженні адміністративно-правового статусу військових адміністрацій класифікує ці повноваження на наступні види: 1) правотворчого характеру; 2) мобілізаційного характеру; 3) забезпечувального характеру; 4) організаційного характеру; 5) інформаційно-аналітичного характеру; 6) фіскально-регламентарного характеру⁵⁵.

Він відзначає, що обсяг повноважень військових адміністрацій формується залежно від підстав їх утворення. По-перше, всі військові адміністрації мають повноваження щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, визначених ст.8 Закону «Про правовий режим воєнного стану», разом з військовим командуванням самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. До таких заходів, наприклад, належать:

- регулювання у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботи підприємств, установ і організацій;

- 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;

- запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану;

- примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку з виданням про це відповідних документів встановленого зразка;

⁵⁴ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁵⁵ Мельник Р. С. Класифікація і особливості адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій України. The 11th International scientific and practical conference “Modern research in world science” (January 29-31, 2023) SPC “Sci-conf.com.ua”, Lviv, Ukraine. 2023. 1579 p. P. 1511–1515, C. 1513.

– у разі потреби – проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

– у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану – вилучення у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- і аудіоапаратури, комп'ютерів, а також у разі потреби інших технічних засобів зв'язку;

– організація та здійснення заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, мобілізацією, демобілізацією та цивільним захистом;

– встановлення для фізичних і юридичних осіб військово-квартирної повинності з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ⁵⁶.

По-друге, районні та обласні військові адміністрації здійснюють на відповідних територіях повноваження місцевих державних адміністрацій.

По-третє, районні та обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з некликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, також здійснюють додаткові повноваження щодо:

1) складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

2) здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); призначення і звільнення їх керівників;

3) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);

⁵⁶ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

4) вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

5) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

6) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

7) встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

8) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;

9) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

10) встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;

11) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі⁵⁷.

Якщо зробити порівняльний аналіз повноважень військових адміністрацій з відповідними повноваженнями місцевих державних адміністрацій, визначених статтями 17–27 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁵⁸, можна дійти до висновку, що ці повноваження багато у чому дублюються.

Це є логічним, оскільки, як було зазначено вище, військові адміністрації утворюються на основі державних адміністрацій.

⁵⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁵⁸ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

Однак, певні відмінності у повноваженнях все ж мають місце. Перш за все, до повноважень військових адміністрацій, на відміну від місцевих адміністрацій, не віднесено деякі заходи. Наприклад, військові адміністрації не уповноважені приймати участь у заходах з приватизації.

По-друге, повноваження місцевих державних адміністрацій розподіляються відповідно до сфер суспільного життя, в яких здійснюється адміністрування. Такий розподіл та концентрація акцентів саме на суспільному житті цілком є закономірною для звичайних умов існування. З іншого боку, ключовим моментом у діяльності військових адміністрацій є спрямованість їх на виконання заходів щодо безпеки і оборони держави в умовах військової агресії. Наприклад, до повноважень військових адміністрацій віднесено надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій⁵⁹.

Дослідники В. С. Курепін та В. М. Іваненко у спільній праці відзначають, значна роль органів місцевого самоврядування та їх співпрацю з військовими адміністраціями в умовах воєнного стану щодо організації охорони та оборони територіальних громад⁶⁰.

Відповідно до Закону «Про правовий режим військового стану» військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України⁶¹.

Нагадаємо, що за нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад⁶².

⁵⁹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁶⁰ Іваненко В. С., Курепін В. М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Правові засади організації та здійснення публічної влади : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 149.

⁶¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁶² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Делеговані повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються у наступних сферах суспільного життя: 1) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; 2) в галузі бюджету, фінансів і цін; 3) щодо управління комунальною власністю; 4) в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; 5) у сфері будівництва; 6) у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; 7) у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; 8) у сфері соціального захисту населення; 9) у галузі зовнішньоекономічної діяльності; 10) в галузі оборонної роботи; 11) щодо організації та забезпечення цивільного захисту; 12) у сфері реєстрації фізичних осіб; 13) щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян⁶³.

Зауважимо, що військові адміністрації здійснюють повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням визначених законом особливостей дії правового режиму воєнного стану⁶⁴. Наприклад, до виключних повноважень сільських, селищних і міських рад віднесено встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці⁶⁵.

Натомість, для військових адміністрацій це повноваження розширене до прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі.

Як ми бачемо, з проведеного нами аналізу нормативних та теоретичних джерел, з окремих управлінських питань має місце дублювання повноважень військових адміністрацій та органів

⁶³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁶⁴ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

місцевого самоврядування. Наприклад, повноваження військових адміністрацій, викладені в п. 18–23 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁶⁶, дублюють повноваження щодо оборонної роботи, покладені на виконавчі органи сільських, селищних і міських рад відповідно до п. 1–7 ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶⁷.

В той же час, О. М. Буханевич та О. В. Забожчук при проведенні порівняння комплексу повноважень у сфері оборони звертають увагу на таку обставину, що до компетенції військових адміністрацій не було законодавчо віднесено таке повноваження органів місцевого самоврядування, як здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву⁶⁸.

Відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву», повноваження щодо організації спротиву покладені як на місцеві державні адміністрації (а у разі створення – й на військово-цивільні та військові адміністрації), так і на органи місцевого самоврядування⁶⁹.

Серед таких повноважень для військових адміністрацій передбачені, зокрема, участь у створенні штабу зони (району) територіальної оборони, спрямуванні його діяльності та забезпеченні його функціонування; участь у створенні системи управління територіальної оборони в зоні (районі) територіальної оборони та підготовці громадян України до національного спротиву; участь у здійсненні заходів контролю за створенням, зберіганням та обслуговуванням запасів матеріально-технічних і сировинних ресурсів, передбачених для виконання завдань національного спротиву; участь у навчаннях тощо.

На органи місцевого самоврядування у сфері національного спротиву, окрім заходів щодо підготовки населення до національного спротиву, покладено дуже важливі функції – сприяння створенню добровольчих формувань територіальних громад, належне фінансування територіальної оборони, сприяння підготовці

⁶⁶ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁶⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶⁸ Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110-114. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>.

⁶⁹ Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

та виконанню завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період⁷⁰.

Аналіз норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє стверджувати, що в ньому відсутні повноваження військових адміністрацій щодо організації національного спротиву.

Між тим, структури національного спротиву, зокрема добровольчі формування територіальних громад, довели свою дієвість у протидії збройній агресії, забезпеченні заходів з охорони громадського порядку та заходів мобілізації. Тому, враховуючи роль структур національного спротиву у відсічі збройної агресії пропонуємо додати до ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» пункт 19-1 наступного змісту «військові адміністрації приймають участь у комплектуванні Сил територіальної оборони Збройних Сил України та організації руху опору, у здійсненні заходів з національного спротиву: сприянні підготовці та виконанню завдань національного спротиву; забезпеченні у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належного фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення; сприяння створенню добровольчих формувань територіальних громад».

ВИСНОВКИ

Із початком широко масштабної військової агресії росії на всій території України було введено в дію правовий режим воєнного стану. З огляду на ці обставини, виникла необхідність створення нового механізму публічного адміністрування територіями в умовах відбиття збройного нападу, додаткового визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що мало метою – забезпечення дії адміністративного режиму воєнного стану в державі.

Оскільки, реалізація державою своїх функцій відбувається за особливих умов, викликаних наслідками військової агресії росії, воєнний стан виступає адміністративним правовим режимом діяльності органів публічної влади, установ і організацій в Україні за виняткових обставин, пов'язаних з обставинами зовнішнього характеру – вторгненням збройних сил ворога і необхідністю мобілізації зусиль для відбиття нападу.

⁷⁰ Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

Пропонуємо адміністративно-правовий режим розуміти як законодавчо визначену особливу систему правил поведінки суб'єктів публічних відносин, що спрямована на забезпечення публічних інтересів у певній сфері суспільного життя за умов існування загроз національній безпеці, громадській безпеці і порядку, цивільному захисту, охороні прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території України, і який забезпечується діяльністю спеціальних державних інституцій.

Правовий режим воєнного стану визначається як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Аналіз чинного законодавства, зокрема Конституції України, низки законів України дав можливість сформулювати такі основні завдання органів публічної адміністрації військового характеру в умовах дії правового режиму воєнного стану: захист державного суверенітету; забезпечення конституційного ладу; захист територіальної цілісності держави; забезпечення дії Конституції та законів України, безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку; захист від посягань з боку окремих організацій, осіб, груп, та держав; забезпечення протидії диверсійним проявам і терористичним актам; недопущення гуманітарної катастрофи; забезпечення підготовки та виконання відповідних бюджетів; забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування; забезпечення реалізації інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень.

Пропонуємо власне визначення військової адміністрації як спеціального тимчасового державного органу (суб'єкту владних повноважень), що здійснює за допомогою військово-цивільного персоналу публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень або повноважень органів

місцевого самоврядування і 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.

Структура військових адміністрацій вибудовується залежно від територіальної компетенції, підпорядкування, підстав та порядку утворення і припинення діяльності, а також порядку комплектування. Військові адміністрації поділяються на: 1) обласні; 2) районні; 3) населених пунктів (у т.ч. об'єднаних – одного чи декількох населених пунктів).

Особливість же функціонального навантаження вказаних органів полягає у тому, що на них покладаються функції органів державного управління, місцевого самоврядування та військової адміністрації.

На основі проведеного аналізу чинних нормативно-правових актів та наукових праць можна визначити власне бачення переліку функцій військової адміністрації під час дії спеціального адміністративного режиму воєнного стану, до яких можна віднести: 1) адміністративно-управлінські; 2) адміністративно-розпорядчі; 3) військово-мобілізаційні; 4) економічні; 5) фінансово-бюджетні; 6) правоохоронні; 7) юрисдикційні; 8) соціально-гуманітарні; 9) патріотичного-виховання.

З метою удосконалення правового врегулювання діяльності військових адміністрацій пропонуємо додати до ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» пункт 19-1 наступного змісту «Військові адміністрації приймають участь у комплектуванні Сил територіальної оборони Збройних Сил України та організації руху опору, у здійсненні заходів з національного спротиву: сприянні підготовці та виконанню завдань національного спротиву; забезпеченні у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належного фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення; сприяння створенню добровольчих формувань територіальних громад».

АНОТАЦІЯ

Монорафічне дослідження присвячене питанням розгляду особливостей реалізації адміністративно-правового статусу військових адміністрацій під час дії адміністративного режиму воєнного стану в Україні.

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю теоретичного обґрунтування правового статусу діяльності військових адміністрацій з врегулювання суспільних відносин в умовах збройної агресії проти України.

Наукова новизна дослідження полягає в удосконаленні теоретичного розуміння засад функціонування військових адміністрацій в сучасних умовах, а практична складова – у встановленні особливостей реалізації повноважень військових адміністрацій під час дії режиму воєного стану.

Матеріал проведеного дослідження базується на аналізі широкого кола нормативно-правових актів та праць науковців у цій сфері суспільних відносин.

У роботі було висвітлено теоретичні положення поняття та змісту воєного стану, засад його адміністративно-правового забезпечення, який є підставою для утворення публічної адміністрації військового характеру.

В дослідженні було доведено, що воєний стан виступає адміністративним правовим режимом діяльності органів публічної влади, установ і організацій в Україні за виняткових обставин, пов'язаних з обставинами зовнішнього характеру – вторгненням збройних сил ворога і необхідністю мобілізації зусиль для відбиття нападу.

Проаналізовано зміст поняття, призначення та повноваження органів публічної влади як у мирний час так і в особливий період – дії режиму воєного стану.

Роглянуто зміст поняття військового управління та зазначено, що об'єктами військового управління в різний час можуть виступати оборонна сфера, військова організація держави, а в період дії особливих правових режимів – і населення, територія, економіка, тобто вся система суспільних відносин і інститутів, певним чином упорядкованих в інтересах забезпечення безпеки й оборони країни.

Було зазначено, що органами публічної адміністрації військового характеру в Україні виступають військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації.

Запропоновано авторське визначення військової адміністрації як спеціального тимчасового державного органу (суб'єкту владних повноважень), що здійснює за допомогою військово-цивільного персоналу публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень або повноважень органів місцевого самоврядування і 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.

Здійснено порівняльний аналіз повноважень органів місцевої публічної влади та військових адміністрацій. Розглянуто питання їх взаємодії в процесі здійснення забезпечення дії адміністративного режиму воєнного стану.

Проведено розгорнуте дослідження адміністративно правового статусу військових адміністрацій. Проаналізовано законодавчо визначені функції і повноваження військових адміністрацій та розглянуто особливості їх реалізації під час дії адміністративного режиму воєнного стану.

Автором було запропоновано власне бачення переліку функцій військової адміністрації: 1) адміністративно-управлінські; 2) адміністративно-розпорядчі; 3) військово-мобілізаційні; 4) економічні; 5) фінансово-бюджетні; 6) правоохоронні; 7) юрисдикційні; 8) соціально-гуманітарні; 9) патріотичного-виховання.

З метою удосконалення правового врегулювання діяльності військових адміністрацій була внесена пропозиція доповнити статтю 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» пунктом 19-1, який б наділяв військові адміністрації повноваженнями щодо організації національного спротиву.

Ключові слова: збройна агресія, режим воєнного стану, військове управління, військово-цивільні адміністрації, військові адміністрації, органи місцевої публічної влади, адміністративно-правовий статус, повноваження, делеговані повноваження.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 289 – 327. URL: <http://www.ssaals.com.ua/?p=8580>

3. Басс В.О., Корж-Ікаєва Т.Г. Правовий режим воєнного стану та його адміністративно-правове забезпечення в умовах

повномасштабного збройного конфлікту в Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2023. http://lsej.org.ua/5_2023/122.pdf

4. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник* № 3 (32) 2014. С. 24-29. URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Наука/Naukovij_jurnal/2014/statji_n3-32_2014/7.pdf

5. Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*, 2023. № 1 (38), С. 110-114. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.

7. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu>

8. Військово-цивільні та військові адміністрації як суб'єкти публічного управління: завдання та функції. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/viiskovo-tsyvilni-ta-viiskovi-administratsiia-k-sub-iekty-publichnoho-upravlinnia-zavdannia-ta-funktsii>

9. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Феліка, В. Курила. Київ: Видавництво Людмила», 2023. С. 399-416. <http://www.ssaals.com.ua/?p=9174>

10. Говоров В. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1. С. 87-95.

11. Дулгер В.В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південоукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 36. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part2/10.pdf>

12. 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

13. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Том 2. № 79. С.64-68. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/289466/283010>

14. Іваненко В. С., Куперін В. М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Правові засади організації та здійснення публічної влади : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 148-149.

15. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

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

17. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

18. Комзюк А.Т., Комзюк М.А., Липій Є.А. Адміністративно-правовий режим військового стану, введеного в Україну у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 3. С. 100-106. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/66a214b4-7abc-48eb-a4f2-ffc63a71b310>

19. 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.

20. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: монографія. Одеса: ОДУВС, 2014. 232 с.

21. Комзюк А.Т., Комзюк М.А., Липій Є.А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2023. <http://www.nvppp.in.ua/vip/2022/3/18.pdf>.

22. Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис...канд.юрід.наук 12.00.07. Дніпро. 2020. 185 с. URL: <https://dduvs.in.ua/naukova-diyalnist/spetsializovani-vcheni-radi/ogoloshennya-prozahist-sertatsij/kuzmenkodo/>.

23. Махмурова-Дишлюк О. П. Адміністративно-правовий режим воєнного стану як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни.

Київський часопис права. 2024. № 1. URL: <https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view>.

24. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права.* Випуск 6, 2022. С. 100-104. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/330/288>.

25. Мінка Т. П. Онтологічна характеристика правового режиму. *Право і суспільство.* 2012. № 3. С. 123–127.

26. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права.* 2008. № 1. С. 316-321.

27. Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Панімаш Ю.В., Пасинчук К.М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету.* Серія ПРАВО. 2023. Випуск 78: частина 2. С. 91-95. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/16.pdf>.

28. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2008. 20 с.

29. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

30. Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південоукраїнський правничий часопис.* 2023. № 3. С. 157-165.

31. Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду. *Економіка та держава.* 2009. № 1. С. 46-50.

32. 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/espr_2022_4_4.

33. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

34. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),*

1999, № 11, ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>.

35. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

36. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст. 87.

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

38. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

39. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. *Голос України*. 19 травня 2022 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/360238>.

40. 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>.

41. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

42. Пушкарьова Н. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. № 68. С. 195-199. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/253997>.

43. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: Дис...канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2019. 269 с.

44. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1. С. 441.

45. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 273 с.

46. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

47. Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування 2021*. № 4

(31). С. 37 – 41. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/4/7.pdf>

48. 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-viiskovotsyvilni-administratsii/>

49. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Дис. . . . канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.

50. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Видавництво «Українська енциклопедія», 1998. Т. 4. 734 с.

51. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. *Актуальні проблеми правознавства*, № 4, Мар. 2023, р.р. 109-16, URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1505>.

Інформація про автора:

Баранов Сергій Олексійович,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративного права

та адміністративного процесу

Одеського державного університету внутрішніх справ,

вул. Успенська, 1, м. Одеса, 65000, Україна