

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ
ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ****THEORETICAL AND APPLIED PROBLEMS
OF THE MILITARY ADMINISTRATION IN UKRAINE****Фівкін П.М., начальник кафедри права національної безпеки та правової роботи***Військово-юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Досліджується історичні передумови виникнення збройного (воєнного) конфлікту між російською федерацією та Україною у 2014 році, який розпочався з окупації Автономної Республіки Крим та частково території Донецької та Луганської областей і продовжується на даний час з 24 лютого 2022 року у формі повномасштабної збройної агресії, що становить загрозу національній безпеці України. Автор аналізує національне законодавство України у сфері правового регулювання діяльності тимчасових державних органів – військових адміністрацій, яке було чинним до 2014 року, та вказує, що у вказаний період не було унормовано порядку створення та організації діяльності і визначення їх повноважень. Зазначається, що існуюча в Україні до 2014 року структура та організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виявилися неефективними для 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 під час воєнного стану. Звертається увага на існуючі відмінності між військовими адміністраціями різних рівнів (обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів) і виокремлюються критерії цих відмінностей. Вказується, що розуміння зазначених відмінностей сприятиме відновленню і забезпеченню діяльності та стійкості органів системи публічного адміністрування в умовах реального збройного конфлікту та правового режиму воєнного часу. Наголошується на окремих проблемних питаннях у сфері нормативно-правового регулювання діяльності військових адміністрацій, зокрема, вказується на наявність у відповідному законодавстві неактуальних норм, що не відповідають сучасним реаліям, та необхідність їх визнання такими, що втратили чинність, та потребу у внесенні змін до законодавства щодо комплектування військових адміністрацій у прикордонних регіонах та у регіонах, де ведуться бойові дії, виключно військовослужбовцями, а також термінової розробки і затвердження необхідних підзаконних нормативно-правових актів для реалізації вимог відповідних законодавчих актів у цій сфері. Робиться висновок, що забезпечення належної організації і діяльності військових адміністрацій під час правового режиму воєнного стану є необхідною умовою стабільності здійснення публічного управління у відповідних регіонах, на території яких ведуться (або потенційно можуть вестися) бойові дії.

Ключові слова: воєнна безпека, воєнний конфлікт, військова адміністрація, Головнокомандувач Збройних Сил України, громадська безпека і порядок, збройний конфлікт, Збройні Сили України, оборона, національна безпека.

The article examines the historical prerequisites for the emergence of the armed (military) conflict between the Russian Federation and Ukraine in 2014, which began with the occupation of the Autonomous Republic of Crimea and partially the territory of Donetsk and Luhansk regions and has been ongoing since February 24, 2022 in the form of full-scale armed aggression, that poses a threat to Ukraine's national security. The author analyzes the national legislation of Ukraine in the field of legal regulation of the activities of temporary state bodies – military administrations, which was in force until 2014, and points out that during this period there was no regulation of the procedure for creating and organizing activities and determining their powers. It is noted that the structure and organization of local executive authorities and local self-government bodies existing in Ukraine before 2014 proved to be ineffective for the introduction and implementation of measures of the legal regime of martial law, defense, civil protection, public safety and order, protection of critical infrastructure, protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens during martial law. Attention is drawn to the existing differences between military administrations of different levels (regional, district military administrations and military administrations of settlements) and the criteria for these differences are highlighted. It is pointed out that understanding of these differences will contribute to the restoration and ensuring the functioning and sustainability of the bodies of the public administration system in the conditions of real armed conflict and wartime legal regime. Emphasis is placed on certain problematic issues in the field of regulatory and legal regulation of the activities of military administrations, in particular, it is pointed out that the relevant legislation contains outdated norms that do not correspond to modern realities and the need to recognize them invalidated, and the need to amend the legislation on the staffing of military administrations in the border regions and in regions where hostilities are conducted exclusively with military personnel, as well as the urgent development and approval of the necessary by-laws and regulatory legal acts to implement the requirements of the relevant legislative acts in this area. It is concluded that ensuring the proper organization and activity of military administrations during the legal regime of martial law is a necessary condition for the stability of public administration in the respective regions where hostilities are (or may potentially be) conducted.

Key words: military security, military conflict, military administration, Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, public safety and order, armed conflict, Armed Forces of Ukraine, defense, national security.

Постановка проблеми. Згідно національного законодавства 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, захисту критичної інфраструктури, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Проте, як у законодавстві, так і у наукових дослідженнях не виокремлено існуючих відмінностей між військовими адміністраціями різних рівнів (обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів) та критерії цих відмінностей і не обґрунтовано їх значення для удосконалення діяльності військових адміністрацій в умовах широкомасштабного збройного вторгнення в Україну, в яких проблемними питаннями регіонів є забезпечення оборони, нормалізація економіч-

ної, соціальної, культурної, політичної та інших сфер життєдіяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання стосовно діяльності військових адміністрацій (мілітаризованих органів публічного управління) досліджували в своїх роботах Дулгер В. В., Кузьменко Д. О., Мельник С. М., Рой О. В., Шевченко В. С., Яковчук Я., Янушевич Я. В. та інші.

Метою статті є аналіз законодавства, яке регулює діяльність військових адміністрацій, з'ясування та вивчення точок зору фахівців щодо існуючих відмінностей між військовими адміністраціями різних рівнів (обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів) та критеріїв цих відмінностей для удосконалення нормативно-правового регулювання їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Історія збройних конфліктів і воєнних протистоянь між Україною та північ-

ним сусідом (Московським царством або Московією, Російською імперією) на різних етапах їх історичного розвитку сягає своїми коріннями у глибоку давнину. Це і московсько-українська (московсько-козацька війна) у 1658–1659 роках, яка завершилася розгромом московського війська у Конопотській битві [1, с. 34–36], і участь козаків на боці Речі Посполитої у московсько-польській війні 1654–1666 років та на боці Османської імперії у московсько-турецькій війні 1665–1676 років, виступ гетьмана Івана Мазепи із запорозькими козаками на боці Шведської імперії у Великій Північній війні з Московським царством 1700–1721 років і участь у Полтавській битві 1709 року [2, с. 363–365], що на найближчі два століття визначила долю українського народу, який населяв українські землі на теренах сучасної України, пов'язану з подальшим утиском української національної ідентичності в сфері мови, культури, релігії та історії та постійною загрозою виникнення нових конфліктів за право існування в межах цих земель.

Про тогочасні непрості стосунки між двома географічними сусідами красномовно свідчить Конституція Пилипа Орлика («Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затвержені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтвержені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового»), в якій зазначено: «... після смерті Богдана Хмельницького Московська держава численними винахідливими способами змогла права та вольності військові, нею ж підтвержені, порушити і вщент зруйнувати, а на вільний козацький народ, нею ніколи не завойований, накинати невірливіччя яро...», «...за гетьманства Ясновельможного Івана Мазепи, Московська держава, бажаючи остаточно здійснити свої злі наміри і відповідаючи злом за добро, замість вдячності та пошани за ту вірну службу і збитки на неї, аж до останнього нищення майна, за відвагу та військову криваву службу неодмінно хотіла перетворити козаків на регулярне військо, міста приєднати до своїх губерній, права та вольності військові знищити, Військо Запорізьке Низове викоринити й ім'я це навки стерти, про що свідчать докази та починання», «Та держава Московська, шукаючи різні способи для утисків та знищення Війська Запорізького Низового, побудувала на власних землях та угіддях Війська то міста самарські, то фортеці по Дніпру, прагнучи чинити перешкоди Війську Запорізькому Низовому у рибних та звіриних промислах, завдавши тим самим нестерпної образи, праволомства та пригноблення. А наостанок гніздо військове – Січ Запорізьку військовим наступом розорила» [3].

Впродовж 18–19 століть минулого тисячоліття сучасна територія України була поділена в різні періоди між могутніми державами того часу: Річчю Посполитою, Російською імперією, Османською імперією, Австро-Угорською імперією, проте буремні історичні події початку 20 століття: Перша світова війна 1914–1918 років, Жовтневий переворот 1917 року, радянсько-українська (більшовицько-українська війна) 1917–1921 років, спричинили розвал імперій і утворення у 1922 році Радянського Союзу, у складі якого Україна у межах визнаних міжнародною спільнотою кордонів була однією із союзних республік.

Економічна та політична кризи у Радянському Союзі протягом 1985–1990 років сприяли проведенню демократичних виборів та отриманню демократичними силами представництва у Верховній Раді Української РСР, яка 16 липня 1990 року проголосила Декларацію про державний суверенітет України [4], а подальший розпад Радянського Союзу став історичною можливістю для відновлення незалежності України, коли 24 серпня 1991 року

Верховною Радою Української РСР було проголошено незалежність України та створення самостійної української держави – УКРАЇНИ, як незалежної демократичної держави [5], після чого Україна стала повноправним суб'єктом міжнародного права і прийняла 28 червня 1996 року Конституцію України [6], на основі якої сформовані і діють органи законодавчої, виконавчої та судової влади, сектор безпеки і оборони.

Мирний протест у місті Києві на підтримку європейського вектору у розвитку України, який розпочався 21 листопада 2013 року у відповідь на антиукраїнські рішення тогочасної влади на призупинення процесу підготовки до укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, внаслідок посилення силового протистояння між протестувальниками та правоохоронцями у ніч 30 листопада 2013 року переріс у Євромайдан та Революцію Гідності, що започаткували значні суспільно-політичні процеси в Україні та за її межами, призвели до позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 року та до Верховної Ради України 26 жовтня 2014 року, подальшого виходу України з-під впливу російської федерації в політичній, військовій, економічній, культурній сферах.

Як вбачається з частини другої статті 1 Закону України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон № 1207-VII) [7] 20 лютого 2014 року російською федерацією розпочато спеціальна військова операція по захопленню Автономної Республіки Крим, анексія якої завершена 18 березня 2014 року, у зв'язку з чим Верховна Рада України 20 березня 2014 року направила звернення до міжнародної спільноти у вигляді Декларації про боротьбу за звільнення України [8].

Незаконна анексія Автономної Республіки Крим в подальшому призвела до більш радикальної збройної агресії російської федерації проти України, яка розпочалася в 2014 році з окупації частини Донецької та Луганської областей та триває і по сьогоднішній день, але вже на всій території України у формі повномасштабної збройної агресії, що є значною загрозою для національної безпеки України.

На початковому етапі зазначеного конфлікту і до початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року агресія російської федерації здійснювалася у формі так званої гібридної війни шляхом розпалювання внутрішніх конфліктів на основі суспільних, економічних, політичних протиріч в українському суспільстві та інформаційної війни з підтримкою протестних настроїв і сепаратних рухів серед місцевого населення Донецької та Луганської областей та тероризму у поєднанні із економічним тиском, прихованим застосуванням на початковому етапі виключно підрозділів спеціальних операцій та спеціального призначення без залучення підрозділів регулярної армії, а також з утворенням, розбудовою і забезпеченням діяльності сепаратних державних утворень на території східних регіонів України та їх збройних формувань (ополченців, повстанців) при публічному повному запереченні російською федерацією своєї причетності до вищезгаданої агресії.

Наслідками зазначеного, окрім бойових дій, людських жертв, дестабілізації східних регіонів України і появи тимчасово окупованих територій, стало і припинення діяльності українських місцевих органів виконавчої влади в органах місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях у Автономній Республіці Крим, Донецькій та Луганській областях, а також розбалансування та порушення їх діяльності на підконтрольній Україні території цих областей, особливо в районах, що безпосередньо межують з тимчасово окупованою територією, в результаті чого вказані органи тривалий період не виконували свої повноваження, передбачені Конституцією [6]

і законами України, що, окрім безпекової компоненти, поглибило і кризу у забезпеченні життєдіяльності цивільного населення у цих регіонах України.

На початок збройної агресії російської федерації проти України у 2014 році в національному законодавстві тогочасними спеціальними нормативно-правовими актами з питань національної безпеки, оборони та правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, не було унормовано порядку створення та організації діяльності і визначення повноважень військових адміністрацій.

Водночас сформована в Україні до 2014 року структура та організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виявилися неефективними в умовах ведення гібридної війни та проведення тривалої антитерористичної операції на початковому етапі агресії російської федерації, оскільки ними не було забезпечено якісного виконання своїх повноважень, в тому числі і в галузі оборонної роботи, зокрема, щодо організації і виконання завдань територіальної оборони, здійснення заходів з мобілізаційної підготовки та цивільного захисту на відповідній території, сприяння підготовці молоді до служби в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних зборів, ефективного та реального доведення до населення, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності рішень уповноважених органів державної влади про оголошення мобілізації, сприяння організації виробництва і постачання у війська підприємствами та організаціями комунальної власності необхідних товарів, робіт і послуг та здійснення інших форм залучення суб'єктів господарювання всіх форм власності до виконання мобілізаційних завдань (замовлень), здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

При цьому, очевидна неспроможність існуючої до 2014 році структури та організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цих умовах вбачається з аналізу положень чинного на той період законодавства про правовий режим воєнного стану, норми якого у випадку збройної агресії та ведення правового режиму воєнного стану не передбачали утворення жодних мілітаризованих органів публічного адміністрування, не враховували, що система органів публічного управління за короткий проміжок часу на всій або частині території України під час правового режиму воєнного стану може раптово припинити свою діяльність і виконання своїх повноважень, а військове командування протягом відведеного часу не зможе переорієнтуватися на виконання цих повноважень і забезпечити в повній мірі запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, не передбачали моменту неможливості або припинення виконання органами влади та місцевого самоврядування в цих умовах своїх повноважень, що не давало змоги військовому командуванню оперативного перебирати за необхідності їх виконання на себе.

Саме завдяки таким прогалинам у законодавстві на початку збройної агресії російської федерації у 2014 році з'явилися сприятливі моменти для швидкого утворення агресором при мінімальному застосуванню військової сили замість конституційних органів публічного адміністрування неконституційних органів влади та місцевого самоврядування у вигляді квазідержавницьких органів влади на території окремих районів Донецької та Луганської областей, проросійські керівники яких проголосили про створення незваних сепаратних квазідержавних утворень – Донецької та Луганської народних республік.

Враховуючи посилення загрози прямої збройної агресії та ескалації збройного конфлікту між Україною та російською федерацією, яка спостерігалася з весни 2021 року у вигляді нарощування військової компоненти російських збройних сил на північних та східних кордонах України,

було очевидним, що подальший реальний розвиток таких подій на території України, безсумнівно, буде супроводжуватися безпосереднім збройним протистоянням між сторонами, веденням ними бойових дій із застосуванням широкого спектру сучасних систем зброї та військової техніки, насамперед, по військовим об'єктам, введенням правового режиму воєнного часу, спрямуванням бойових та інформаційно-психологічних операцій проти органів публічної влади України всіх рівнів для дезорганізації діяльності державного апарату України і системи публічного управління у державі, яка, як свідчить досвід проведення Антитерористичної операції (14 квітня 2014 року – 30 квітня 2018 року) та операції Об'єднаних сил (30 квітня 2018 року – 24 лютого 2022 року), є особливо вразливою в цьому питанні на рівні саме місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

За таких умов вбачається, що теоретико-прикладні проблеми діяльності таких тимчасових державних органів, як: військові адміністрації, пов'язані, насамперед, із дослідженням історії виникнення мілітаризованих органів публічного адміністрування, особливостями їх утворення, підпорядкування, комплектування військовослужбовцями різних військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служб цивільного захисту, працівниками і державними службовцями, утримання за рахунок коштів державного бюджету та припинення діяльності в сучасних реаліях України, визначення та затвердження їх організаційно-штатної структури, наявності правового статусу юридичної особи публічного права, виконанням ними повноважень із забезпечення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, де безпосередньо ведуться бойові дії, або на прилеглих до них територіях, дії правового поля України, запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану разом з військовим командуванням, організації територіальної оборони у протидії збройній агресії, розвідувально-підривної і терористичній діяльності диверсійно-розвідувальних груп противника, правопорядку, безпеки життєдіяльності, тимчасового виконання інших повноважень суб'єктів публічного адміністрування, зокрема, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, стосовно охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб для нормалізації економічної, соціальної, культурної, політичної та інших сфер життєдіяльності на таких територіях.

На усунення вищезгаданих прогалин був спрямований Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон № 389-VIII), частинами першою та другою статті 4 якого визначено, що виключно Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування може прийматися рішення про утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій 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 [9].

Виходячи з даного законодавчого визначення військових адміністрацій Мельник С.М. в виділяє наступні особливості їх адміністративно-правового статусу: багатомірність предмету відання; тимчасовість функціонування; розмежованість обсягу адміністративних повноважень в залежності від територіальних меж здійснення компетенції; специфіка передбачених законодавством повноважень; відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій [10, с. 102–104].

Рой О. В. запропонував виділити класифікацію військових адміністрацій за територіальним принципом і за

підпорядкуванням, як-от: першого рівня – обласні адміністрації; другого рівня – районні адміністрації; третього рівня – адміністрації населених пунктів [11, с. 443–444].

Виходячи з вищевикладеного, неможливо не погодитися з В. В. Дулгером, який зауважує, що військові адміністрації, які утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан, є складовою частиною системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань, і за своїм правовим статусом ці тимчасові органи є розпорядницько-виконавчими органами, до яких повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів державного управління як розпорядницьких та виконавчих органів державної влади, але з використанням методів, властивих військовому управлінню [12, с. 37].

В свою чергу, вироблення алгоритмів і пошуку альтернативних шляхів відновлення і забезпечення діяльності системи публічного адміністрування в умовах реального збройного конфлікту та введення правового режиму воєнного часу потребує чіткого розуміння існуючих відмінностей між військовими адміністраціями різних рівнів (обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів), які виокремлені і проаналізовані у даній статті.

Зі змісту положень Закону № 389-VIII [9] вбачаються наступні основні відмінності між зазначеними видами військових адміністрацій, а саме:

1. За підставами утворення:

1) згідно абзацу першого частини третьої статті 4 Закону № 389-VIII військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом [9].

В даному контексті слід зауважити, що випадки, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, можуть виникнути внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

При цьому частина шоста статті 9 Закону № 389-VIII визначає, що у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою цієї статті, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) [9].

2) згідно частини четвертої статті 4 Закону № 389-VIII у районі, області відповідні військові адміністрації утворюються:

– у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] строки або припинення їх повноважень згідно із законом;

або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку [9].

Необхідно підкреслити, що районні і обласні військові адміністрації можуть бути утворені при наявності будь-якої з цих підстав, які під час правового режиму воєнного стану можуть виникнути як окремо, так і одночасно разом.

2. У порядку призначення безпосереднього керівника – начальника відповідної військової адміністрації:

1) згідно абзацу другого частини третьої статті 4 Закону № 389-VIII військову адміністрацію населеного пункту очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації, тобто законодавством передбачено процедуру персонального призначення начальника військової адміністрації населеного пункту [9];

2) згідно частини четвертої статті 4 Закону № 389-VIII у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій [9], тобто набуття такого статусу є автоматичним, оскільки, наразі, законодавством не передбачено порядку перепризначення голів районних, обласних державних адміністрацій начальниками районних, обласних військових адміністрацій.

3. Щодо порядку затвердження структури і штатного розпису згідно абзаців п'ятого, шостого частини сьомої статті 4 Закону № 389-VIII:

1) структуру і штатний розпис Київської міської військової адміністрації, військових адміністрацій населених пунктів:

розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації;

розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій [9].

2) структуру і штатний розпис обласних, а також районних військових адміністрацій, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації [9].

3) структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій [9].

4. Щодо наявності правового статусу юридичної особи:

1) військові адміністрації населених пунктів не є юридичними особами, оскільки є новоутвореними тимчасовими державними органами і порядку їх реєстрації як юридичних осіб публічного права законодавством не визначено;

2) районні, обласні військові адміністрації є юридичними особами, оскільки відповідно до частини четвертої статті 4 Закону № 389-VIII їх статусу у разі прийняття рішення про утворення відповідних тимчасових державних органів набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації [9], які у відповідності до частини першої статті 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [14] є юридичними особами.

5. За порядком комплектування військовослужбовцями:

1) згідно абзацу першого частини п'ятої статті 4 Закону № 389-VIII 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, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію) [9];

2) згідно абзацу першого частини п'ятої статті 4 Закону № 389-VIII у разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної,

обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами 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, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу [9].

Порядок відрядження військовослужбовців до військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій для їх формування з метою виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі без виключення зі списків особового складу, передбачено пунктом 263 Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затвердженого Указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2008 (далі – Положення № 1153/2008) [15].

6. За джерелами фінансування згідно частини шостої статті 4 Закону № 389-VIII:

1) здійснення фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів із виконання повноважень органів місцевого самоврядування передбачено за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;

2) здійснення фінансування діяльності районних і обласних військових адміністрацій можливе як за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (у разі виконання повноважень органів місцевого самоврядування, тобто районних та обласних рад), так і за рахунок коштів Державного бюджету України (у разі виконання інших функцій, насамперед тих, які пов'язані з виконанням повноважень, в тому числі галузевих, місцевих державних адміністрацій, чи утворення для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку) [9].

7. За порядком здійснення загального керівництва діяльністю, спрямування, координації, контролю за діяльністю:

1) згідно абзацу третього частини сьомої статті 4 Закону № 389-VIII загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення) [9];

2) згідно абзацу другого частини сьомої статті 4 Закону № 389-VIII спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень [9];

3) згідно абзацу першого частини сьомої статті 4 Закону № 389-VIII спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень [9].

Разом з тим, необхідно зазначити, що даний час окремі норми вищезгаданого Закону № 389-VIII протирічать одна одній, що вимагає їх подальшого удосконалення.

Так, підпункт 3 пункту 2¹ статті 28 Закону № 389-VIII, згідно якого у разі введення воєнного стану в окремих місцевостях у зв'язку із збройною агресією російської федерації у Донецькій із Луганській областях військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану [9], на даний час суперечить частині восьмій статті 4 Закону № 389-VIII, згідно якої військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування [9], у зв'язку з чим вбачається доцільним у законодавчому порядку визнати таким, що втратив чинність підпункт 3 пункту 2¹ статті 28 Закону № 389-VIII.

Також необхідно зауважити, що підпунктом 4 пункту 2¹ статті 28 Закону № 389-VIII визначено, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України при загальному керівництві Генерального штабу Збройних Сил України, а за аналогічною діяльністю районних військових адміністрацій – лише обласні військові адміністрації [9].

Зазначене суперечить абзацам першому, другому частини сьомої статті 4 Закону № 389-VIII, згідно яких спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, насамперед, здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України [9], у зв'язку з чим вбачається доцільним у законодавчому порядку також визнати таким, що втратив чинність підпункт 4 пункту 2¹ статті 28 Закону № 389-VIII.

Крім цього, негативним моментом є те, що до цього часу не розроблено необхідних підзаконних нормативно-правових актів, які покликані забезпечити реалізацію Закону № 389-VIII, зокрема, Переліку посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також Переліку посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, які у відповідності до абзацу третього частини п'ятої статті 4 Закону № 389-VIII [9] та абзацу першого пункту 263 Положення № 1153/2008 [9] затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Зазначене є негативним фактором, який у випадку раптового введення правового режиму воєнного стану не дозволяє оперативно утворювати військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації в оптимальному складі з числа військовослужбовців, особливо у регіонах, на території яких ведуться бойові дії. Також необхідно зауважити, що відповідно до статті 18 Закону № 389-VIII порядок взаємодії військового командування та військових адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування їм інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України [9].

Проте, на даний час такого порядку взаємодії не визначено, що в умовах правового режиму воєнного стану призводить до негативних наслідків, зокрема, до зайвого відволікання наявних у військовому командуванні, військових адміністрацій, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади людських ресурсів від вико-

нання основних завдань і функцій внаслідок їх дублювання у виконанні заходів щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави.

В даному контексті доцільним є термінове розроблення і затвердження Президентом України (Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України) зазначених підзаконних нормативно-правових актів та закріплення на законодавчому рівні у Законі № 389-VIII необхідності призначення на посади начальників обласних і районних військових адміністрацій та їх комплектування в областях (районах), на території яких ведуться бойові дії, та/або які межують по лінії державного кордону з російською федерацією та Білоруссю, виключно військовослужбовцями, що дозволить оперативніше взаємодіяти з військовим командуванням, приймати рішення та реагувати у відповідь на всі варіанти ускладнення бойової обстановки, підвищувати рівень обороноздатності того чи іншого регіону.

І нарешті, слід передбачити у законодавстві наявність статусу юридичної особи у військових адміністраціях населених пунктів, що дозволить ефективніше виконувати покладені на них та їх начальників завдання, функції та повноваження, передбачені Законом № 389-VIII.

Висновок. В якості висновку необхідно зазначити, що за період з 2014 року по теперішній час, а особливо після російської збройної агресії 24 лютого 2022 року законодавство у сфері регулювання діяльності військових адміністрацій, як тимчасових державних органів, значно еволюціонувало, адже правове регулювання належної організації і діяльності військових адміністрацій

є необхідною умовою здійснення публічного управління під час правового режиму воєнного стану. Поряд з цим, виокремлені відмінності між військовими адміністраціями різних рівнів (обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів) та їх критерії сприятимуть забезпеченню стійкості системи органів публічного управління в умовах реального збройного конфлікту та введення правового режиму воєнного часу. У результаті дослідження виявлено норми законодавства у сфері правового регулювання діяльності військових адміністрацій, які вже не є актуальними на даний час, суперечать іншим нормам у цій сфері, у зв'язку з чим запропоновано на законодавчому рівні визнати їх такими, що втрачили чинність. З метою налагодження взаємодії з військовим командуванням для підвищення рівня обороноздатності регіонів, особливо прикордонних та на території яких ведуться бойові дії, запропоновано на законодавчому рівні закріпити можливість комплектування відповідних обласних (районних) військових адміністрацій виключно військовослужбовцями, а також наголошено на необхідності термінового розроблення і затвердження Президентом України (Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України) необхідних підзаконних нормативно-правових актів для реалізації Закону № 389-VIII. Також актуальним є вирішення на законодавчому рівні питання про надання статусу юридичної особи військовим адміністраціям населених пунктів.

Зазначене у своїй сукупності свідчить про необхідність подальшого удосконалення законодавства у сфері правового режиму воєнного стану.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горобець В.М. КОНОТОПСЬКА БИТВА 1659. *Енциклопедія історії України*: Т. 5: Кон – Кю / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2008. 568 с.: іл. С. 34-36.
2. Станіславський В.В. ПОЛТАВСЬКА БИТВА 1709. *Енциклопедія історії України*: Т. 8: Па – Прик. / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2011. 520 с.: іл. С. 363-365.
3. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового / *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 30.04.2024).
4. Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 30.04.2024).
5. Акт проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text> (дата звернення: 30.04.2024).
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к. (з наступ. змін. та доповн.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 30.04.2024).
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII (в редакції Закону України від 01.07.2021 р. № 1618-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n2> (дата звернення: 30.04.2024).
8. Декларація про боротьбу за звільнення України: звернення Верховної Ради України від 20.03.2014 р. № 1139-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1139-18> (дата звернення: 30.04.2024).
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. (з наступ. змін. та доповн.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 03.05.2024).
10. 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> (дата звернення: 03.05.2024).
11. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. № 1. 2024. С. 441–446. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436> (дата звернення: 03.05.2024).
12. 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 (дата звернення: 03.05.2024).
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. (з наступ. змін. та доповн.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.05.2024).
14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (з наступ. змін. та доповн.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 03.05.2024).
15. Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: затв. Указом Президента України від 10.12.2008 р. № 1153/2008. (з наступ. змін. та доповн.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text> (дата звернення: 03.05.2024).