

ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

УДК 342.25

doi: 10.21564/2414–990X.157.256296

ВІЙСЬКОВІ ТА ВІЙСЬКОВО–ЦИВІЛЬНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ



Лялюк Олексій Юрійович ✉,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
ORCID 0000-0003-1214-0580

Досліджено питання конституційно-правового статусу військових та військово-цивільних адміністрацій та проблеми їх територіальної організації, проведено їх порівняльну характеристику. Проаналізовані недоліки правового регулювання територіальної основи діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій, розглянуто питання їх взаємодії з іншими органами публічної влади.

Ключові слова: територіальна організація влади; військові адміністрації; військово-цивільні адміністрації; органи публічної влади; адміністративно-територіальний устрій.

Oleksii Lialyuk, PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of State Building Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.
e-mail: alyalyuk@ukr.net ; ORCID 0000-0003-1214-0580

Military and military-civil administrations in the system of territorial organization power in Ukraine: a comparative analysis

The article examines the issue of the constitutional and legal status of military and military-civilian administrations, as well as the problems of their territorial organization. The problems of the constitutional

✉ Corresponding author. E-mail: alyalyuk@ukr.net.

and legal status of these bodies are primarily related to the lack of their constitutional and legal regulation, which in practice can lead to abuses, violations of the rights and freedoms of citizens. In addition, the functioning of military and military-civilian administrations entails the termination of the activities of local self-government bodies in the territories defined in the laws. First of all, we are talking about elected bodies of local self-government - councils, when the inhabitants of the territory can exercise their right to vote. Also, the formation and functioning of military and military-civilian administrations is associated with a significant expansion of the powers of the President in this area.

Along with this, military and military-civilian administrations are endowed by law with significant powers, including powers in the system of local self-government, as well as in the system of executive power, which makes them the most influential structures in the respective territory.

The shortcomings of the legal regulation of the territorial basis of the activities of military and military-civilian administrations are analyzed. Through a systematic and comparative analysis, conclusions were drawn about which administrative-territorial units within the region it is not advisable to introduce military-civilian administrations, and conclusions were drawn about the need for an identical approach to the formation of military and military-civilian administrations at all territorial levels.

The issues of interaction of military-civilian administrations with other public authorities are considered.

Keywords: territorial organization of power; military administrations; civil-military administrations; public authorities; administrative-territorial unit.

Постановка проблеми та актуальність теми

Територіальна організація публічної влади в Україні, незважаючи на її унітарну організацію, має різні форми прояву в різних регіонах. Зважаючи на те, що територіальну організацію влади можна визначити як організаційно-функціональну характеристику публічно-владних інституцій держави, яка показує їх взаємозв'язок з територією своєї діяльності та залежить від форми держави та політико-територіального устрою, особливе місце посідає аналіз організації влади, яку остання мала на територіях проведення операції об'єднаних сил, а також тої, яку вона отримала у зв'язку із введенням воєнного стану.

Актуальність зумовлена тим, що виникнення в Україні військово-цивільних адміністрацій – вимушене явище, яке безпосередньо пов'язане зі збройним конфліктом на Сході країни. Функціонування військових адміністрацій є наслідком запровадження на території України воєнного стану, це ефективний елемент управління в таких умовах. Водночас функціонування даних органів пов'язане з обмеженнями, зумовленими тими правовими режимами, задля забезпечення яких вони запроваджувались. Так, діяльність військово-цивільних адміністрацій загалом була пов'язана з неможливістю продовжувати роботу органами місцевого самоврядування на визначених територіях, незважаючи при цьому на повну самостійність та автономність місцевого самоврядування. Практично військово-цивільні адміністрації прийшли на заміну системи місцевого самоврядування на певних територіях Донецької та Луганської областей. Однак за характером здійснюваної ними влади, способом та формами її реалізації, вони не є самоврядними інституціями. Функціонування військових адміністрацій не передбачає припинення діяльності органами місцевого самоврядування, однак вносить суттєві обмеження в систему повноважень останніх, впливає на

можливості управління територіями, на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування в Україні.

У зв'язку з цим постає завдання на основі порівняльного аналізу організації та діяльності даних органів визначити їх місце в системі публічної влади України, встановити особливості їх правового статусу та здійснити аналіз специфіки їх функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі проблеми функціонування військово-цивільних адміністрацій досліджували у своїх працях В. Шевченко (V. Shevchenko) [14], С. Кузніченко (S. Kuznichenko) [3; 4], К. Свіріна (K. Svirina) [15], Я. Маслова (Ya. Maslova) [6], М. Ануфрієв (M. Anufriiev) [1] та ін. Однак зазначені вчені розглядали ці інституції переважно як суб'єкти адміністративного права та елемент управлінської діяльності держави, і не брали до уваги ще один важливий бік їх діяльності – конституційно-правовий. Ми спробуємо вивчити їх як елемент конституційно-правової та муніципально-правової моделей організації публічної влади. Це означає, що основну увагу необхідно приділити проблемі конституційно-правового статусу цих суб'єктів, їх місця в системі конституційно-правової моделі влади в Україні та в системі територіальної організації публічної влади. В останньому випадку мова йде про виокремлення територіальної основи, яка є базою для формуються військово-цивільних та військових адміністрацій, визначення критеріїв цих територій та загальних умов їх формування.

Метою статті є дослідження із застосуванням порівняльного аналізу проблем територіальної організації військово-цивільних й військових адміністрацій та пов'язаних з цим питань – особливостей їх конституційно-правового статусу, місця в системі органів публічної влади, порядку функціонування та припинення діяльності.

Виклад основного матеріалу

Основне питання, яке викликало та продовжує викликати дискусії у конституціоналістів – це відсутність правового закріплення в Конституції України системи органів «надзвичайної юрисдикції», підстав та порядку їх утворення. І хоча потреба у створенні таких інституцій в конституційній практиці України виникла спонтанно і потребувала швидкого реагування, їх тривале функціонування вже після утворення дозволяло розробити і на конституційному рівні закріпити засади для існування системи таких органів. На це звертає увагу в своїй кваліфікаційній роботі В. Шевченко, зазначаючи, що у Конституції України взагалі відсутні норми, що регулюють питання утворення й функціонування місцевих органів державної влади з елементами військової організації управління [16, с. 48]. Вважаємо, що до цього у Конституції мова має йти як про закріплення загальних засад військового співробітництва, так і конкретних інституційних підвалін. Це забезпечило б узгодженість законодавчого регулювання цих питань з нормами Основного Закону.

Як альтернатива існуючій моделі, за якої Конституція України не містить жодних норм щодо формування спеціальних структур на відповідній території

та на встановлений період із статусом органів влади, пропонувалися законодавчі зміни. Зокрема, були пропозиції закріпити, що у разі прийняття органами місцевого самоврядування рішень з порушенням суверенітету України, територіальної цілісності Президент має право достроково припинити повноваження органів місцевого самоврядування, місцевих голів та запровадити пряме державне управління строком до одного року [14].

Однак запропонована в цих змінах модель прямо не пов'язана із запровадженням особливого режиму (періоду) на певній чи на всій території держави, а тому все одно не враховує особливостей функціонування військових інститутів або інститутів цивільно-військового співробітництва.

Для порівняння, світовою практикою застосовуються різні механізми такого військово-цивільного співробітництва, серед яких умовно можна виділити: 1) організаційний – коли до керівного складу цивільно-військового співробітництва входить посадова особа штабу збройних сил, повністю обізнана з оперативно-тактичною обстановкою та уповноважена координувати діяльність збройних сил, в тому числі реалізації проектів у зоні проведення бойових операцій; 2) функціональний – діяльність інституцій цивільно-військового співробітництва, що здійснюються з метою сприяння розвитку територій та подолання військового опору противника, є тимчасовою та має на меті своєчасну передачу зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі [18, с. 123].

Функціонування в Україні військово-цивільних чи військових адміністрацій залежало від того, в яких умовах вони організовуються. Від цього залежало і правове регулювання організації та функціонування даних органів. Так, основним правовим актом, відповідно до якого організовувались військово-цивільні адміністрації, є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», а військові адміністрації – «Про правовий режим воєнного стану» [12].

Згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» вони утворені для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [9].

У свою чергу Закон України «Про правовий режим воєнного стану» у ч. 1 ст. 4 закріплює, 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, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Таким чином, даний Закон слід вважати спеціальним правовим актом порівняно з іншими законами, який установлює особливості функціонування військових адміністрацій. На це спрямовані і положення самого Закону, в якому у ч. 9 ст. 4 закріплено, що у зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних

адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. Це свідчить про більшу всеохоплюваність та важливість суспільних відносин, урегульованих даним законом.

Зараз у зв'язку з оголошенням в Україні воєнного стану [7] та затвердженням його Парламентом [8] на території України відбулось формування військових адміністрацій, які замінили собою військово-цивільні адміністрації, сформовані на територіях Донецької та Луганської областей.

Відсутність у Конституції згадки про можливості та умови формування військових та військово-цивільних адміністрацій може на практиці призводити до зловживань з боку влади. У випадках, коли це стосується формування військово-цивільних адміністрацій, можливе неправомірне збільшення чи зменшення території конфлікту. У випадках формування військових адміністрацій ці зловживання можуть бути пов'язані переважно з наслідками – можливими порушеннями прав і свобод людини і громадянина на відповідній території.

Керуючись законом, військово-цивільні адміністрації утворюються для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас згідно з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Тобто утворення військових адміністрацій не виключає можливості функціонування органів місцевого самоврядування, хоча функціонування останнього відбувається при значних обмеженнях. Частина 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплює, що військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або 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. Таким формулюванням даний Закон фактично копіює положення Закону «Про військово-цивільні адміністрації» (ч. 2 ст. 3), не враховуючи іншу правову природу та призначення даних суб'єктів. Крім того, даною нормою встановлено умову формування військових адміністрацій – не здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень. Тобто у разі, якщо органи місцевого самоврядування не здійснили саморозпуску, або самоусунення, то і військові адміністрації не утворюють. На наш погляд, їхнім основним призначенням має бути не замінити систему місцевого самоврядування, а відреагувати в інституційний спосіб на акт військової агресії, налагодивши у такий спосіб можливість швидкого, оперативного прийняття рішень. Утім, слід звернути увагу, що припинення діяльності органів місцевого самоврядування при формуванні військових адмі-

ністрацій стосується лише територій села, селища, міста. На території інших адміністративно-територіальних одиниць така вимога не розповсюджується. Це підтверджує й існуюча практика формування таких військових адміністрацій, які згідно з Указом Президента [13] були утворені у всіх областях і сьогодні діють паралельно з органами місцевого самоврядування.

Особливо слід звернути увагу на конституційні повноваження Президента України, які законами можуть лише деталізуватись, а за відсутності спеціального закону про Президента України, Конституція стає єдиним актом, де закріплені повноваження Президента. Згідно з положеннями ст. 106 Конституції до повноважень Президента в період військової агресії належать те, що він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п.17); вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19); приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20). У той же час Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», а також Закон України «Про правовий режим військового стану» необґрунтовано розширюють обсяг повноважень Президента України, надаючи йому можливість утворювати військові (військово-цивільні) адміністрації. На ці проблеми звертає увагу Я. І. Маслово, зазначаючи, що військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України, що, на думку окремих учених, сприяє розширенню компетенції Президента України і, таким чином, суперечить основним принципам системи права України та Рішенню КСУ від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 [6, с. 215]. Звертаємо увагу, що при формуванні військових адміністрацій на цей процес впливає дещо інший правовий режим, запроваджений у державі – режим військового стану. Але закріплені в Законі «Про правовий режим воєнного стану» за Президентом повноваження з формування цих структур більше відповідали б духу права, якщо б положення про їх формування були відображені у Конституції.

М. І. Ануфрієв прямо зазначає, що Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» порушені окремі положення Конституції України. Це проявляється в тому, що військово-цивільні адміністрації мають право за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України: 1) встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та окремих ділянках місцевості; 3) організувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян,

крім обмежень, установлених Конституцією України; 4) порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань тощо [1, с. 74–75]. Водночас військові адміністрації мають право запроваджувати заходи правового режиму воєнного стану, передбачені у ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану». Їх застосуванню, на відміну від Закону «Про військово-цивільні адміністрації», передує необхідність проведення процедури запровадження воєнного стану, яка фактично і легалізує можливість їх подальшого застосування.

У цілому слід підтримати вказаних науковців, які стверджують, що без відповідних змін до Конституції України це питання не можна врегулювати виключно на рівні закону, навіть посилаючись на відповідну конституційну норму про те, що Президент у даному разі виступає як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

Військові та військово-цивільні адміністрації за характером здійснюваної ними влади є державними органами, тобто здійснюють функції держави на місцях. При цьому законодавство закріплює таку модель, що обидві ці інституції можуть фактично ігнорувати природні права територіальних громад на організацію місцевого самоврядування. Таке право закріплено за останніми ст. 140 Конституції України та деталізоване Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Якщо ж прийнятий закон прямо впливає на зменшення чи звуження колективних та індивідуальних прав, то, безперечно, виникає потреба у конституційному підґрунті для такого закону. За відсутності відповідних конституційних положень законодавче регулювання цих питань можна вважати таким, що виходить за межі принципів законності та верховенства права. Крім того, функціональне поєднання у державного органу повноважень місцевого самоврядування фактично є втручанням у самостійність та автономність місцевого самоврядування. На це звертають увагу і науковці, зазначаючи, що питання про наділення військово-цивільних адміністрацій, які виступають як державні органи, функціями та повноваженнями органів місцевого самоврядування потребує конституційно-правового врегулювання [16, с. 49]. На наш погляд, аналогічний підхід має бути і до військових адміністрацій, які згідно із законодавством наділяються низкою важливих повноважень місцевого самоврядування (ст. 15 Закону «Про правовий режим військового стану»).

Ще одне питання полягає у чіткому встановленні територіальної основи діяльності військових (військово-цивільних) адміністрацій. Так, і Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», і Закон України «Про правовий режим воєнного стану» закріпили, що на відповідних територіях можуть утворюватися військові (військово-цивільні) адміністрації всіх територіальних рівнів – сільські, селищні, міські, районні, обласні. У зв'язку з цим виникає питання щодо доцільності формування військових (військово-цивільних) адміністрацій на всіх рівнях територіальної організації влади. На наш погляд, з урахуванням відповідних повноважень органів місцевого самоврядування, які вони отримали в результаті реформи децентралізації влади, формування цих структур недоцільно

на районному рівні. Крім того, спірним з організаційної точки зору є потреба їх формування на рівні села. Вважаємо, що на найнижчому рівні територіальної організації влади більш ефективно запроваджувати інші форми військово-цивільного співробітництва, можливо одноосібне військове керівництво тощо. З цією метою пропонуємо ухвалити більш широкий за обсягом закон про військове та військово-цивільне співробітництво, в якому передбачити різні його форми з урахуванням світового та європейського досвіду, а також механізми реалізації цих форм.

Звертає на себе і той факт, що і Закон України «Про правовий режим воєнного стану», і Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» ототожують адміністративно-територіальну одиницю та населений пункт. На наш погляд, це правові категорії, які позначають різні за характером правові явища. На практиці адміністративно-територіальна одиниця та населений пункт інколи співпадають між собою (у разі відсутності прилеглих до населеного пункту територій), але у більшості випадків відрізняються територіально. Зазвичай, населений пункт – це місце, де компактно проживають люди. Згідно з Указом Президії «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» за населеними пунктами закріплюється відповідна територія та населення, що постійно проживає на ній. Тому виникає проблема щодо співпадіння меж населених пунктів та адміністративно-територіальних одиниць. Ряд науковців схиляються до думки, що вони співпадають, проте лише з межами адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – селами, селищами, містами. Зокрема, О. Невелєв пояснює користь для країни від упровадження розробленої ним чотирирівневої системи територіального устрою, де четвертий рівень становлять «населені пункти» у складі районів. Водночас з таким підходом не можна погодитись, оскільки він виходить з того, що територія держави поділена на населені пункти, а це не відповідає вимогам «повсюдності» здійснення місцевого самоврядування, адже вважається, що місцеве самоврядування можливе лише там, де проживають люди. Категорія «населений пункт» по суті показує лише факт заселення території. Однак за сучасних умов вона настільки увійшла до вжитку, що помилково наділяється статусом «адміністративно-територіальної одиниці». До таких недоліків призводять деякі схожості в їх організації – реєстрація населеного пункту, установлення його меж тощо [5, с.118]. Крім того, такий підхід не відповідає положенням ст. 133 Конституції України, яка закріплює, що села, селища, міста, райони в містах, райони, області складають систему адміністративно-територіальних одиниць. Тому, на наш погляд, ці категорії є різними за змістом і їх необхідно розмежовувати, що має бути враховано на рівні даного закону.

Крім того, зазначені закони не встановлюють жорстких вимог до конкретної моделі територіальної організації роботи військових (військово-цивільних) адміністрацій. Тому, наприклад, до оголошення воєнного стану був можливим випадок, коли формується військово-цивільна адміністрація на рівні району, а в окремих селах, селищах, містах цього району продовжують функціонувати

представницькі органи місцевого самоврядування (або вони взагалі не утворені), чи навпаки, в селах, селищах, містах формуються військово-цивільні адміністрації, а в районі – функціонує районна рада. За такої організації втрачається система взаємодії між вказаними інституціями, що на практиці може призводити до конфліктів. На наш погляд, вся система управління має бути одноманітною, чіткою та зрозумілою, щоб досягти поставлену мету функціонування військово-цивільних адміністрацій. Це дозволить більш ефективніше здійснювати управління територіями, на яких вони створені. Слід згадати і випадки паралельного функціонування військово-цивільної адміністрації та районної ради, як це було у Попаснянському районі Луганської області, що призвело до дублювання їх повноважень, проблем у розподілі фінансових ресурсів тощо. У зв'язку з цим важливо, щоб практика функціонування військових адміністрацій чітко відповідала законодавству.

Низка питань виникає і у зв'язку з реформуванням районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою. Укрупнення районів призвело до необхідності переформатування військово-цивільних адміністрацій, ліквідації окремих з них або поширення сфери їх юрисдикції на іншу територію. Таке реформування призвело і до припинення діяльності районних рад відповідних районів. У зв'язку з цим виникає питання про передачу майна спільної власності територіальних громад відповідним сільським, селищним, міським радам, процес якої врегульований у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак не враховував територіальної організації влади в Донецькій та Луганській областях, де тривалий час функціонували військово-цивільні адміністрації до запровадження воєнного стану.

З питанням територіальної організації військових (військово-цивільних) адміністрацій напряму пов'язане і питання їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Хоча за законодавством і перші, і другі утворює Президент України, останній намагається розподілити можливості свого впливу на них між низкою інших державних інституцій. Так, факт утворення Президентом військових (військово-цивільних) адміністрацій свідчить, що у своїй діяльності останні є відповідальними перед Президентом. Однак утворення військових (військово-цивільних) адміністрацій передбачає також призначення їх керівництва.

Згідно з ч. 3 ст. 3 Закону у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових (військово-цивільних) адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних військових (військово-цивільних) адміністрацій. Тобто система управління військово-цивільними адміністраціями залишається у віданні Президента.

Крім того, при затвердженні переліку посад у військових (військово-цивільних) адміністраціях населених пунктів залучаються інші суб'єкти охорони правопорядку. Відповідно до ч. 6 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» це здійснює Президент України за поданням керівника Антитеро-

ристичного центру при Службі безпеки України або за поданням Командувача об'єднаних сил. Згідно з абз. 3 ч. 5 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій, а якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не утворені – керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, або Командувач об'єднаних сил. Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення).

Таким чином, керівники військово-цивільної адміністрації підзвітні та підконтрольні керівнику Антитерористичного центру при Службі безпеки України або Командувачу об'єднаних сил, а керівники військової адміністрації – Головнокомандувачу Збройних Сил України. Крім того, система підзвітності та підконтрольності пронизує систему військових (військово-цивільних) адміністрацій по вертикалі.

Така складна система фактично робить військово-цивільні адміністрації, а також військові адміністрації, які увібрали в себе функції місцевого самоврядування, підконтрольними системі виконавчої влади в особі Уряду та Служби Безпеки України як державному органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України та підпорядкований Президенту України. Така ситуація повністю інтегрує місцеві питання та питання державного значення в одне ціле, не розділяє їх, порушує засади гарантування місцевого самоврядування. У питаннях реалізації військово-цивільних відносин військово-цивільні адміністрації підпорядковані також Верховній Раді України, – стверджує В. Й. Шевченко [18, с. 123]. Тут варто зауважити, що справді Верховна Рада здійснює загальне законодавче регулювання відповідних питань, і додержання норм прийнятих нею законів є обов'язковим для усіх суб'єктів владних повноважень на території України. Однак прямих механізмів галузевого впливу на військово-цивільні адміністрації парламент не здійснює.

Таким чином, ці органи мають багатовекторну підпорядкованість – в системі виконавчої влади, в системі президентури та в системі органів правопорядку. При цьому основним суб'єктом впливу буде саме Президент, який для військово-цивільних адміністрацій може це здійснювати напряму або через СБУ, яка також йому підзвітна, підконтрольна та відповідальна, а щодо військових адміністрацій – має безпосередній контролюючий вплив. Уряд здійснює лише контроль за

реалізацією військовими (військово-цивільними) адміністраціями повноважень виконавчої влади. Все це впливає на формування системи компетенції цих органів, яка вже містить чотири складники – повноваження виконавчої влади, правоохоронні повноваження, військові повноваження та повноваження місцевого самоврядування. Така складна система управління ставить здійснення самоврядних муніципальних повноважень у повну залежність не лише від діяльності Президента, а й від уряду та правоохоронних органів, що фактично повністю нівелює їх здійснення та визначений законом самостійний характер.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», а також ч. 1 ст. 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану», їх правовий статус передбачає тимчасовий характер і вони закріплені як тимчасові державні органи. Це ставить завдання проаналізувати їх місце в системі органів публічної влади та віднайти можливі інші приклади територіальної організації подібних структур. Тимчасовий характер цих органів базується на тих положеннях Законів, згідно з якими повноваження військових (військово-цивільних) адміністрацій населених пунктів, а також районів та областей починаються у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення і припиняються у день першого засідання першої сесії новообраної (після скасування відповідного режиму) місцевої ради. Таким чином, строк існування військово-цивільної адміністрації залежить від факту проведення першої сесії новообраної ради, для чого необхідно організувати та провести місцеві вибори, а військової адміністрації – від скасування відповідного режиму, проведення після цього місцевих виборів та проведення сесії ради. Але виникає питання, чи може Президент України повторно утворити військово-цивільну адміністрацію після проведення чергових виборів та проведення першої сесії новообраної ради. На жаль, законодавство не містить такої правової конструкції, однак, на наш погляд, це можливо і шляхом використання тих загальних законодавчих норм, що може свідчити про можливість зловживання з боку установчої інстанції при створенні саме військово-цивільної адміністрації.

Крім того, припинення повноважень військових (військово-цивільних) адміністрацій не враховує механізм припинення їх діяльності як публічно-владних інституцій. Мова йде про низку повноважень публічно-владного характеру, які вони здійснювали замість органу місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації. У такому випадку важливо передбачити систему правонаступництва щодо прийнятих у процесі їх діяльності рішень. Це дозволить зберегти механізм відповідальності органів влади за прийняті ними рішення та гарантувати додержання прав і свобод людини і громадянина.

Згідно зі ст. 1 Закону «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України. У свою чергу Антитерористичний центр при СБУ – це постійно діючий орган при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом [9]. Тому виникає доречне питання щодо

можливості повноцінного державного органу діяти у складі іншого постійно діючого органу. Така законодавча конструкція порушує загальні положення теорії права, яка визначає орган влади як відносно самостійну і автономну частину держави або державного механізму, яка створена відповідно до конституції й чинного законодавства, офіційно виступає та діє від імені держави у межах своїх юридичних повноважень і встановленого законом порядку [2, с. 468]. Тому необхідно врахувати ці теоретичні викладки у законодавстві та забезпечити прозорий механізм відповідальності за прийняті рішення, при якому чітко зрозумілим є суб'єкт такої відповідальності.

Ще одне питання, яке виникає – це реальна можливість перезапуску системи муніципальної влади на територіях, де функціонують військові (військово-цивільні) адміністрації. Така проблема тісно пов'язана з організацією і проведенням виборів на цих територіях, нормалізацією діяльності органів місцевого самоврядування. Як правило, таке питання перебуває у воєнно-політичній площині і залежить від ситуації на відповідних територіях, про що свідчать останні місцеві вибори, які проходили у жовтні 2020 року. Під час їх проведення вибори до органів місцевого самоврядування на територіях, де сформовані військово-цивільні адміністрації, не проводились.

Висновки

Таким чином, територіальна організація військових (військово-цивільних) адміністрацій, які сьогодні є ключовими публічно-владними інституціями на територіях, де запроваджено військовий стан, потребує удосконалення. Насамперед, удосконалення правового регулювання цих питань має ґрунтуватись на вирішенні питання їх підзвітності та підконтрольності, зокрема, віднесення їх до сфери впливу якоїсь однієї системи управління, унормування взаємодії військових (військово-цивільних) адміністрацій з іншими публічними інституціями, зокрема, органами місцевого самоврядування. На наш погляд, загальні засади військової організації на території України мають бути передбачені на конституційному рівні. Крім того, модель територіальної організації влади має передбачати одноманітні підходи до формування військових (військово-цивільних) адміністрацій в усіх адміністративно-територіальних одиницях у межах конкретної території.

Список літератури

1. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці Міжнародної Академії управління персоналом*. 2016. № 50. С. 73–76.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / За заг. ред. В. О. Котюка. Київ : Атіка, 2005. 592 с.
3. Кузніченко С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил : монографія. Одеса : Букаєв В. В., 2019. 168 с.
4. Кузніченко С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія. Одеса : Букаєв В. В., 2017. 182 с.
5. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : монографія. Харків : Право, 2008. 288 с.

6. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216.
7. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/22. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
8. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 19. Ст. 1027.
9. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 87.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99. *Офіційний вісник України*. 2010. № 7. Ст. 302.
12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
13. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
14. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
15. Свіріна К. Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи. *Прикарпатський юридичний вісник*. Т. 2. 2019. № 3. С. 107–110.
16. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 215 с.
17. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.
18. Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.

References

1. Anufriiev, M. (2016). Administratyvno-pravovyi status viiskovo-tsyvilnykh administratsii v zoni provedennia antyterorystychnoi operatsii. *Naukovi pratsi Mizhnarodnoi Akademii upravlinnia personalom*, 50, 73–76 [in Ukrainian].
2. Kotiuk, V.O. (Ed.). (2005). *Zahalna teoriia derzhavy i prava*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
3. Kuznichenko, S.O., Shevchenko, V.I. (2019). Viiskovo-tsyvilni administratsii v zoni provedennia operatsii obiednanykh syl. Odesa: Bukaiev V.V. [in Ukrainian].
4. Kuznichenko, S.O., Shevchenko, V.I. (2017). Viiskovo-tsyvilni administratsii v Ukraini: dosvid kompleksnoho doslidzhennia. Odesa: Bukaiev V.V. [in Ukrainian].
5. Lialiuk, O.Yu. (2008). *Osnovy orhanizatsii i diialnosti mistsevykh rad v Ukraini*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Maslova, Ya.I. (2021). Viiskovo-tsyvilni administratsii yak subiekt publicлноho administruvannia. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 3, 213–216 [in Ukrainian].
7. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 64/22. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
8. Pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini»: Zakon Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 2102-IX. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 19, art. 1027.
9. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii: Zakon Ukrainy vid 03.02.2015 r. № 141-VIII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 13, art. 87.
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, art. 170.

11. Pro Polozhennia pro Antyterorystychnyi tseentr ta yoho koordynatsiini hrupy pry rehionalnykh orhanakh Sluzhby bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.04.1999 r. № 379/99. (2010). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, 7, art. 302.

12. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 28, art. 250.

13. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

14. Proiekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

15. Svirina, K. (2019). Kompetentsiia viiskovo-tsyvilnykh administratsii: administratyvno-pravovi pidkhody. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, vol. 2, issue 3, 107–110 [in Ukrainian].

16. Shevchenko, V.I. (2019). Administratyvno-pravovi status viiskovo-tsyvilnykh administratsii. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

17. Shevchenko, V. (2016). Administratyvno-pravovi status viiskovo-tsyvilnykh administratsii. *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, 4, 196–206 [in Ukrainian].

18. Shevchenko, V.Y. (2017). Rol viiskovo-tsyvilnoi administratsii v zabezpechenni vykonannia viiskovosluzhbovtস্যম্য obov'iazkiv u zoni АТО. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, 2, 120–127 [in Ukrainian].

Рекомендоване цитування: Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256296>.

Suggested Citation: Lialuk, O. (2022). Viiskovi ta viiskovo-tsyvilni administratsii v systemi terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: komparatyvnyi analiz [Military and military-civil administrations in the system of territorial organization power in Ukraine: a comparative analysis]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality*, issue 157, 6–19. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256296> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 08.05.2022 р.