

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.14>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обрусна С.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету
імені Богдана Хмельницького
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9354-923>
e-mail: Svitlanaobrusna@gmail.com*

Іванова І.В.,

*кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки, підприємництва і маркетингу
Черкаського державного бізнес-коледжу
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4769-3620>
e-mail: irivik@gmail.com*

Панімаш Ю.В.,

*кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5337-6613>
e-mail: Panimash_Yuliiia@chipb.org*

Пасинчук К.М.,

*кандидат педагогічних наук,
кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5338-6623>
e-mail: Pasynchuk_Kyrylo@chipb.org.in*

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.

У статті досліджено адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, що були створені в Україні з початком збройної агресії російської федерації 2014 року та з повномасштабним вторгненням 24 лютого 2022 р. Такими органами нині є військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації.

Органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру визначено як тимчасові державні органи з елементами 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 тилових зонах. Наголошено на унікальності даної інституції, що являє собою комплексну адміністративну конструкцію, яка поєднує в собі як управлінські так правохоронні функції.

Сформульовано поняття адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру та визначено його як правове положення в системі суспільно-правових відносин у сфері публічного управління, яке визначається шляхом закріплення в нормах адміністративного права його завдань, функцій, компетенції, предметів відання, гарантій діяльності та відповідальності.

Наголошено, що функціонування органів публічної влади військово-цивільного характеру залишається актуальним у процесі деокупації уже звільнених територій, та залишатиметься певний час таким і після звільнення та у процесі реінтеграції всіх тимчасово окупованих територій нашої держави. Функціонування таких органів потребує удосконалення та подальшого розроблення нормативно-правової бази, формування відповідних інституцій, особливої кадрової політики, запровадження нових форм та методів управління, тощо. Ці практичні заходи мають здійснюватися із використанням вагомому наукового підґрунтя, залучення до наукових досліджень вчених різних галузей, у тому числі й адміністративно-правової науки.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру, військово-цивільні адміністрації, військові адміністрації.

Obrusna S., Ivanova I., Panimash Y., Pasynchuk K. Administrative and legal status of public administration bodies of a military-civil character as public administration subjects.

The article examines the administrative and legal status of public administration bodies of a military-civil character, which were created in Ukraine with the beginning of the armed aggression of the Russian Federation in 2014 and with the full-scale invasion on February 24, 2022. These bodies are now military administrations and military-civil administrations.

Bodies of public administration of a military-civil character are defined as temporary state bodies with elements of a military management organization formed by the Decree of the President of Ukraine as a temporary forced measure to ensure the safety and normalization of the life of the population in the specified territory of Ukraine: in the area of repelling armed aggression of the Russian Federation, near-front and rear zones. Emphasis is placed on the uniqueness of this institution, which is a complex administrative structure that combines both, administrative and law enforcement functions.

The concept of administrative-legal status of public administration bodies of a military-civil character is formulated and defined as a legal position in the system of social-legal relations in the field of public administration, which is determined by enshrining tasks, functions, competence, subjects of responsibilities, guarantees of activity and responsibility in the norms of administrative law.

It is emphasized that the functioning of public administration bodies of a military-civil character remains relevant in the process of deoccupation of already liberated territories, and will remain so for some time after liberation and in the process of reintegration of all temporarily occupied territories of our state. The functioning of such bodies requires improvement and further development of the regulatory and legal framework, the formation of relevant institutions, a special personnel policy, the introduction of new forms and methods of management, etc. These practical measures should be carried out with the use of a strong scientific basis involving scientists in various fields including administrative and legal science in research.

Key words: legal status, administrative-legal status, bodies of public administration of a military-civil character, military-civil administrations, military administrations.

Постановка проблеми. З початком збройної агресії російської федерації 2014 року та з повномасштабним вторгненням 24 лютого 2022 р. Українська держава отримала серйозні виклики, пов'язані не лише зі збройною відсіччю ворога, а й організацією функціонування органів публічної адміністрації на прифронтових територіях, а з часом, в умовах запровадження воєнного стану, по всій території України.

Нинішні події також свідчать, що функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру залишається актуальним у процесі деокупації уже звільнених територій, та залишатиметься певний час таким в період реінтеграції всіх тимчасово окупованих територій нашої держави. Їх функціонування потребує удосконалення та подальшого розроблення нормативно-правової бази, формування відповідних інституцій, особливої кадрової політики, запровадження нових форм та методів управління, тощо. Ці практичні заходи мають здійснюватися із використанням вагомому наукового підґрунтя, залучення до наукових досліджень вчених різних галузей, у тому числі і юридичної науки. З погляду науки адміністративного права залишається актуальним розроблення теоретич-

них та концептуальних засад функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, у тому числі й визначення їх адміністративно-правового статусу.

Стан опрацювання цієї проблематики. За останні роки науковцями напрацьовано певний доробок щодо проблематики правового регулювання та функціонування органів публічної адміністрації в зоні воєнного конфлікту, існування адміністрацій військово-цивільного характеру в межах території України в різні історичні періоди, вивчення досвіду функціонування таких органів за кордоном тощо.

З'явилися монографічні та дисертаційні роботи, присвячені дослідженню військово-цивільних адміністрацій. Серед них варто виділити науковий доробок Д. Кузьменка та В. Шевченко. Так у дисертації В. Шевченко розглянуто адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, особливості правового забезпечення їх функціонування, охарактеризовано завдання, функції, повноваження, вказано на особливості організаційної побудови тощо [1].

В. Кузьменком проведено аналіз теоретичних засад адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. Автором досліджено адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, визначено методологію дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності таких органів, запропоновано практичні рекомендації щодо удосконалення їх моделі та роботи у критичних ситуаціях [2].

Монографію С. Кузніченка, В. Шевченко присвячено проблемам здійснення військово-цивільного співробітництва в розрізі історичного досвіду державотворення України. Автори проаналізували правовий статус військово-цивільних адміністрацій, визначили їх основні права та обов'язки, розкрили функціональне навантаження та роль військово-цивільних адміністрацій в процесі забезпечення соціального та економічного розвитку територій в умовах безпосереднього проведення антитерористичної операції та визначили особливості їх організаційної побудови та кадрового забезпечення [23].

Нині досліджуються окремі аспекти проблематики функціонування військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, що відображається у певному доробку у вигляді наукових та публіцистичних статей, інтерв'ю, обговорень, виступів. Разом із тим окремі теоретичні проблеми адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру залишаються недослідженими. Це стосується формулювання таких понять як органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру, адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру та його структурні елементи, їх характеристика тощо.

Метою статті є визначення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру на підставі аналізу норм чинного вітчизняного законодавства та наукового доробку вчених-правників.

Виклад основного матеріалу. Модель організації публічної влади, що існувала в Україні до початку збройної агресії, не могла відповідати викликам часу та вирішити низку проблем, що виникли у 2014 році. Зокрема, основним завданням у вказаний період було нормалізувати життя на території Луганської та Донецької областей шляхом налагодження ефективної та дієвої системи державного управління та місцевого самоврядування.

У 2015 році було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що визначив порядок та особливості функціонування військово-цивільних адміністрацій в районі відсічі збройної агресії [4]. Після прийняття вказаного закону Указом Президента України в межах Луганської та Донецької областей було утворено 19 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 [5].

З проголошенням правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 р. Указом Президента України на всій території України утворено 25 обласних військових адміністрацій [6], як тимчасових державних органів, що діють у період воєнного стану, для забезпечення дії Конституції та законів України, заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [7].

Військові адміністрації керуються у своїй діяльності Законом України «Про правовий режим воєнного стану» і мають на меті забезпечення дії Конституції та законів України, 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 на відповідній території України [7].

Військово-цивільні адміністрації керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» і виконують повноваження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації. Повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради, а також згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» у випадку утворення відповідної військової адміністрації [4].

Органами публічної адміністрації військово-цивільного характеру в Україні є військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Виходячи із цього, органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру – це тимчасові державні органи з елементами 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.

О. Скакун визначає державний орган як частину державного апарату – групу осіб чи одну особу, що має юридично визначену державно-владну компетенцію [8, с. 91].

В юридичній енциклопедії орган держави характеризується як структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань [9, с. 286].

Л. Наливайко, синтезуючи результати наукових досліджень щодо змісту вказаних понять, дійшла слушного висновку, що терміни «державний орган» і «орган держави» є синонімічними і вживаються в юридичній літературі для позначення одного і того ж явища [10, с. 492].

Відповідно державний орган має певний правовий статус, тобто становище у правовій реальності, що відображається у його взаєминах із державою, суспільством, особою. Виходячи із мети вказаного дослідження мова йде перш за все про адміністративно-правовий статус.

Визначаючи зміст поняття адміністративно-правового статусу, В. Авер'янов констатував, що він охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав й обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [11, с. 194].

Т. Коломоець адміністративно-правовий статус органу влади визначає як сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [12, с. 64].

С. Стеценко розуміє адміністративно-правовий статус органу влади як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [13, с. 90].

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, адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру можна визначити 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.

Аналіз чинного законодавства, зокрема Конституції України, низки законів України дав можливість сформулювати такі основні завдання органів публічної адміністрації військово-цивільного 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.

На прифронтових, деокупованих територіях України, в зоні бойових дій окрім зазначених, основним 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; вирішення проблеми із наявністю значної кількості у населення вогнепальної зброї, сприяння процесу розмінування тощо.

Особливою рисою адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру є те, що вони, реалізуючи такі ж функції, що і місцеві державні адміністрації

ції, мають дещо інші повноваження. Мова йде про повноваженнями охоронного характеру, властиві силовим структурами держави.

У науковій літературі сформувалися низка підходів щодо визначення функцій таких органів. Так, Д. Кузьменко на основі аналізу чинних нормативно-правових актів визначив наступні: адміністративно управлінські; адміністративно розпорядчі; бюджетні; фінансові; економічні; правоохоронні; юрисдикційні [2].

В. Шевченко відповідно до державно-управлінського впливу поділяє функції, що регулюють: економічні процеси, соціальне забезпечення, комунальну сферу, публічно-політичні процеси, адміністративно-військову взаємодію [3].

Важасмо думки обох дослідників раціональними, оскільки нині перелік функцій органів публічної адміністрації не є вичерпним. Вони не мають чіткої систематизації і змінюються в залежності від ситуації на кризовій території. Особливість же функціонального навантаження вказаних органів полягає у тому, що на них покладаються функції органів державного управління, місцевого самоврядування та військової адміністрації.

У нинішніх умовах функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру та виконання ними відповідних функцій є вимогою часу, що забезпечує безпеку та правопорядок серед населення, недопущення гуманітарної катастрофи території, де унеможлиблюється нормальне функціонування органів публічної влади. Вагоме значення має фаховість військових, які значно краще володіють низкою управлінських функцій в умовах воєнного стану й здатні ефективно їх здійснювати. Разом із тим існує і значна кількість прогалин в законодавстві, що визначає правовий статус вище вказаних органів та які мають бути вирішеними.

Висновки. Органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру – це тимчасові державні органи з елементами 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.

Органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру в умовах воєнного стану реалізують владу держави та здійснюють захист населення, території та цілісності держави за допомогою визначених завдань.

Нині перелік функцій органів публічної адміністрації не є вичерпним. Вони не мають чіткої систематизації і змінюються в залежності від ситуації на кризовій території. Особливість же функціонального навантаження вказаних органів полягає у тому, що на них покладаються функції органів державного управління, місцевого самоврядування та військової адміністрації.

Проблематика функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру потребує подальшого дослідження. Що, по-перше, пов'язано із незначною кількістю системних і комплексних наукових праць. По-друге, більшість наукових досліджень написана у проміжку між 2014–2022 роками, тобто до повномасштабного вторгнення РФ в Україну, що значно змінило ситуацію, пов'язану із функціонуванням таких органів. Крім того, дослідження адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру буде здійснюватися у перспективному вимірі, тому що їх діяльність буде певний період актуальною і після завершення війни. Як бачимо, вказана проблематика має дослідницьку перспективу досліджень та потребує подальшого системного та комплексного вивчення.

Список використаних джерел:

1. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07.* Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.
2. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. *Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07.* Науково-дослідний інститут публічного права. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Дніпро, 2020. 185 с.
3. Кузніченко С.О., Шевченко В.Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження: *монографія.* Одеса: Букаєв Вадим Вікторович [вид.], 2017. 182 с.

4. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 року № 141- VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.
5. Про утворення військово-цивільних адміністрацій. Указ Президента України від 7 серпня 2015 року № 469/2015. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/U469_15?an=4.
6. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.
7. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: *підручник*. Харків: Консум, 2001. 273 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Видавництво «Українська енциклопедія», 1998. Т. 4. 734 с.
10. Наливайко, Л. Державний лад України: теоретико-правова модель: *монографія*. Х.: Право, 2009. 600 с.
11. 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.
12. Коломєць Т.О. Адміністративне право України. *Академічний курс: підручник*. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: *навч. посіб.* Київ: Атіка, 2007. 624 с.