

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.9>

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Зінкевич В.К.,

аспірант 4-ого року навчання

юридичного факультету

Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-8603-2915>

e-mail: vladzinkevych@gmail.com

Зінкевич В.К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій.

У статті досліджено підстави та порядок утворення військових адміністрацій на базі місцевих державних адміністрацій у контексті правового режиму воєнного стану. Наведено законодавче та енциклопедичне визначення поняття «військова адміністрація». Проаналізовано різні підходи до трактування норм законодавства у сфері місцевого самоврядування та правового режиму воєнного стану на прикладі розпорядження начальника Червоноградської районної військової адміністрації про припинення повноважень районної ради. Описано нововведення у законодавстві України, які набули чинності після 24 лютого 2022 року і стосуються військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Проаналізовано відмінності утворення військових адміністрацій на рівні областей, районів та населених пунктів; роль військових адміністрацій під час війни. Виявлено потребу у більш чіткому розмежуванні повноважень військових адміністрацій, їхніх начальників та органів місцевого самоврядування і очільників громад. Визначено спільні ознаки військових та військово-цивільних адміністрацій. Також правовий статус військових адміністрацій розглянуто у контексті співвідношення функцій, відповідальності органів місцевого самоврядування, які чітко не розмежовані та не врегульовані законодавчо. Така ситуація ставить під загрозу здобутки реформи децентралізації у контексті децентралізації повноважень та обов'язків. Однак, наявний правовий статус військових адміністрацій, попри виклики і проблеми, описані у матеріалі, дозволяє виконувати завдання, пов'язані з реальним збереженням життя і здоров'я жителів громад. Також у роботі порушується сумнівність законодавчого формулювання підстави припинення повноважень органу місцевого самоврядування, як «фактичне невиконання повноважень», що є оціночною категорією без визначених критеріїв фактичного невиконання повноважень. Відсутність деталізації, невиконання якого саме обсягу повноважень є причиною припинення повноважень створює умови для ручного одноосібного прийняття Президентом рішення про утворення військової адміністрації.

Ключові слова. Військова адміністрація, воєнний стан, територіальна громада, державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, військово-цивільна адміністрація.

Zinkevych V. Problems of the legal status of military administrations.

The article examines the grounds and procedure for the formation of military administrations on the basis of local state administrations in the context of the legal regime of martial law. The legislative and encyclopedic definition of the term «military administration» is provided. Various approaches to the interpretation of legislation in the field of local self-government and the legal regime of martial law are analyzed using the example of the order of the head of the Chervonograd District Military Administration to terminate the powers of the district council. The innovations in the legislation of Ukraine that came into force after February 24, 2022 and concern military administrations and local self-government bodies are described. The differences in the formation of military administrations at the level of oblasts, districts, and settlements were analyzed; the role of military administrations during the war. The need for a clearer demarcation of the powers of military administrations, their chiefs and local self-government bodies and heads of communities was revealed. The article identifies common features of military and military-civilian administrations. The article also examines the legal status

of military administrations in the context of the ratio of functions and responsibilities of local self-government bodies, which are not clearly demarcated and not regulated by law. This situation endangers the achievements of the decentralization reform in the context of the decentralization of powers and responsibilities. However, the existing legal status of military administrations, despite the challenges and problems described in the material, allows them to perform tasks related to the real preservation of life and health of the residents of communities. The work also raises the dubiousness of the legislative formulation of the grounds for terminating the authority of a local self-government body, as «actual failure to exercise authority», which is an assessment category without defined criteria for actual failure to exercise authority. The lack of detail, the non-fulfillment of which scope of authority is the reason for the termination of authority creates the conditions for the manual one-man decision by the President on the formation of a military administration.

Key words. Military administration, martial law, territorial community, state administration, local self-government bodies, military-civilian administration.

З початком збройної агресії росії проти України ще у 2014 році розпочався новий виток як історії держави, так і розвиток законодавчої бази, поява нових інституцій. Тоді відбиття російського вторгнення назвали антитерористичною операцією на сході України (АТО), а згодом - Операцією Об'єднаних Сил (ООС). Для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції прийнято було Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». Це був перший досвід в історії незалежної України утворення державних органів такого типу. Військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені Законом.

Однак, частиною 1 ст. 4 Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації [6]. Саме на цих тимчасових органах державної влади далі буде сфокусовано увагу.

Постановка проблеми. З запровадженням 24 лютого 2022 року правового режиму воєнного стану на всій території України (Указ Президента № 64/2022) [4] на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» усі обласні та районні державні адміністрації було перетворено у військові адміністрації відповідного рівня до завершення або припинення воєнного стану. Уже понад рік вони функціонують, проте правові відносини розвиваються, виклики, задачі та потенційні загрози, безпекова ситуація - потенційно змінюються. Зрештою відкритим і дискусійним є питання функціонування органів місцевого самоврядування. Це і зумовлює **актуальність дослідження** правового статусу та правової природи військових адміністрацій. **Об'єктом дослідження** є нормативно-правова база, яка регулює діяльність військових адміністрацій.

Метою матеріалу є дослідження правового статусу військових адміністрацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпрецедентні раніше зміни у організації влади на місцевому рівні стали предметом дослідження таких правознавців як Віктор Залізнюк, Ольги Чепель, Віри Козіної, Ольги Лебединської та інших. Детальне вивчення правової природи та правового статусу військових адміністрацій дозволить покращити законодавчу базу та функціонування цих органів у майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Для початку звернемося до дефініції. Енциклопедія сучасної України визначає військову адміністрацію (далі – ВА) як сукупність військово-адміністративних органів держави, що функціонують в системі структур виконавчої влади; органи військового управління територією, окупованою в ході воєнних дій; галузь військово-юридичних знань. Зародження ВА тісно пов'язане із появою і розвитком військової справи. Її роль різко зросла з формуванням масових армій на межі 18–19 ст., коли виникла потреба в організації збройних сил, призову резервістів, обліку військовозобов'язаних, вирішення питань організації виробництва та постачання у війська озброєння, боєприпасів, обмундирування, продовольства та ін. [1]

Згідно із статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення

разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації. Утворюються такі органи на рівні області, району чи населеного пункту на підставі відповідного Указу Президента. Відповідно до ч. 5 ст. 4 Закону стає зрозуміло, що статусу військових адміністрацій можуть набувати районні, обласні державні адміністрації. Керівництво військовими адміністраціями здійснюють начальники ВА, які призначаються і звільняються з посади Указом Президента за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. На рівні населеного пункту начальником ВА може бути призначений відповідний міський, сільський чи селищний голова [6].

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. Перелічені в Законі причини невиконання повноважень не є вичерпними, а лише передбачають найбільш ймовірні сценарії. Така підстава, як «фактичне невиконання повноважень» є досить суб'єктивною, оскільки не деталізує, невиконання якого обсягу повноважень, що створює певну дискрецію Президента щодо утворення військової адміністрації. Варто б розширити поняття «фактичне невиконання повноважень» змістовно. На думку Віктора Залізняка невиконання повноважень місцевою радою у воєнний час не завжди пов'язане з небажанням або бездіяльністю – здебільшого таке виконання неможливе з незалежних від органу самоврядування причин [9].

Нововведення з'явилися 20 травня 2022, коли набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». У якому йдеться про те, що факт створення військових адміністрацій означає «не здійснення повноважень обласних/районних рад» [3]. Щоправда, «не здійснення» не означає припинення. Доцільніше було би назвати це тимчасовою зупинкою, адже здійснення повноваження перейшло до відповідних районних та обласних військових адміністрацій.

У п. 3 ч. 1 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з підстав, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [5].

Однак, сьогодні обласні та районні ради скликають сесії, виконуючи вимоги ЗУ «Про місцеве самоврядування», і продовжують функціонувати. Це підтверджують матеріали сесій, які є у відкритому доступі на сайті обласних та інших місцевих рад. Натомість окремі начальники ОВА та РВА раніше по-різному трактували зміст Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» так і вищезгаданий Указ Президента, Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Що неприпустимо, на мою думку, під час війни. Прикладом ймовірного перевищення посадових обов'язків може слугувати розпорядження начальника Червоноградської районної військової адміністрації від 24 лютого 2022 року №1 «Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області» [8], що ставить під загрозу демократичний устрій, реформу децентралізації, функціонування органів місцевого самоврядування та може призвести до узурпації влади та фактичної ліквідації самоврядування у громадах. Лише 27 червня 2022 року з'явилося нове розпорядження, у якому йдеться: *Визнати таким, що втратило чинність, розпорядження начальника Червоноградської районної військової адміністрації Львівської області від 24 лютого 2022 року № 1 «Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області».* Це стало можливим через розголос з боку депутатів районної ради. Щодо визнання рішення незаконним чи притягнення до відповідальності начальника Червоноградської військової районної адміністрації А. Дяченко інформація відсутня.

Відповідно зміни викликали дискусію серед законотворців та правознавців. Усі депутатські фракції та групи, окрім ВО «Батьківщина», підписали спільне звернення до Голови Верховної Ради України щодо неприпустимості таких формулювань. «Такі зміни – це шлях до узурпації влади. Вони ставлять під загрозу здобутки децентралізації України, яка полягає в передачі повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування. Для того, щоб не допустити зловживань та беззаконного привласнення влади, пропонується додати запобіжник у вигляді необхідності затвердження зазначених у статті 10 та 15 проєкту Закону питань рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України», – йдеться у зверненні [7].

На момент підготовки цього матеріалу стаття 10 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” містить лише альтернативний набір умов, з настанням кількох або ж однієї з них повноваження відповідної ради здійснюють відповідні військові адміністрації. Проте автор законопроекту народний депутат Віталій Безгін наголосив: «Ні. Повноваження обласних/районних рад може перебирати на себе відповідна ОВА/РВА, у випадку окупації або оточення адміністративного центру. Це насамперед про безпеку самих депутатів. І не стосується областей у тилу. Також передача повноважень можлива за рішенням Президента, якщо його підтримали голосуванням Верховної Ради. У такому випадку керівники ОВА/РВА отримують додатковий функціонал» [2]. Однак цей коментар розміщений лише на офіційному сайті партії “Слуга народу” і назвати це роз’ясненням чи офіційним тлумаченням норми неможливо.

Висновки. Військові адміністрації, і військово-цивільні адміністрації це є тимчасові державні органи, які призначаються президентом України на відповідній території. Але військові адміністрації керуються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII і мають на меті 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 на відповідній території України, тоді як військово-цивільні адміністрації керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141-VIII, і мають на меті виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом №141, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції.

Серед спільних ознак між військовими адміністраціями та військово-цивільними адміністраціями є строк їхніх повноважень: це тимчасові державні органи, які утворюються указом Президента України, діють на визначеній Президентом території України. Що військові адміністрації, що військово-цивільні є тимчасовим вимушеним заходом. З метою підтримки безпеки та нормалізації життя населення такі тимчасові органи містять елементи військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення.

Розглядаючи військові адміністрації виключно з практичної реалізації функцій в умовах воєнного стану, то можна стверджувати беззаперечно важливість і необхідність таких локальних органів влади. Оскільки наділені повноваженнями, якісна реалізація яких дозволить рятувати життя і здоров’я людей. Йдеться про евакуацію мешканців, комендантську годину, вплив на об’єкти цивільного захисту, оборонну інфраструктуру регіону або окремих громад. Поміж тим невизначеним залишається функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану як і межі відповідальності, взаємодії з ВА, підстави припинення їхніх повноважень.

Тому слід розмежувати повноваження тих військових адміністрацій, які функціонують спільно з органами місцевого самоврядування на одній території, а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території, задля уникнення двовладдя та різного трактування законодавства на різних територіях України.

З вересня 2022 станом на вересень 2023 досі на розгляді у профільному комітеті Парламенту Проект Закону №8056 про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану, який мав би врегулювати ці моменти, однак цей законопроект жодним чином не врегулює вищенаведені проблеми правового статусу військових адміністрацій і ставить під загрозу результати децентралізації та функціонування місцевого самоврядування після завершення чи припинення воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Військова адміністрація / П.Д. Біленчук, В.М. Кочетков, В.Б. Міщенко. Енциклопедія Сучасної України / Редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк [та ін.]; НАН України, НТШ. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2005. URL: <https://esu.com.ua/article-34452>.
2. Віталій Безгін спростував міфи про законопроект щодо роботи місцевого самоврядування у час війни. Веб-сайт “Політична партія “Слуга народу”. 6 травня 2022 р. URL: <https://sluganarodu.com/vitaliy-bezghin-sprostuvav-mify-pro-zakonoproiekt-shchodo-roboty-mistsevoho-samovriaduvannia-u-chas-viyny/>.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. Голос України. 19 травня 2022 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/360238>.
4. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» Закон України № 2102-IX. Голос України. 24 лютого 2022 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/356535>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про правовий режим воєнного стану Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
7. Районні та обласні ради продовжують здійснювати свої повноваження в умовах воєнного стану. Гасяк Я. Веб-сайт “Львівська обласна рада”. 26 травня 2022 р. URL: <https://lvivoblrada.gov.ua/news/raionni-ta-oblasni-radi-prodovzhuyut-zdiisnyuvati-svoji-povnovazhennya-v-umovah-vojenного-stanu>.
8. Розпорядження ЧРВА від 24.02.2022 № 1 Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області. Веб-сайт “Червоноградська районна військова адміністрація”. 24 лютого 2022 р. URL: <https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhministratsii/Chg-rda-1555>.
9. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? Веб-сайт “Юридична газета”. 23 квітня 2022 р. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskova-administraciya-chi-misceva-rada.html>.