

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ MILITARY ADMINISTRATIONS AS ADMINISTRATIVE AUTHORITIES

Воробей П.А., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики,
Київський університет інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0003-2470-1920

Галуцько В.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін,
Київський університет інтелектуальної власності
Національного університету «Одеська юридична академія»,
голова ГО «Академія адміністративно-правових наук»
ORCID ID: 0000-0003-1619-5028

Шинка Р.Б., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін,
Київський університет інтелектуальної власності
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-0532-1909

Лазарев А.А., к.ю.н., доцент,
Київський університет інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0009-0006-2200-0425

У статті розкрито особливості військових адміністрацій як адміністративних органів. Доведено, що військові адміністрації повністю відповідають ознакам, визначеним для адміністративного органу згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру». Вони є органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати функції публічної адміністрації, видавати адміністративні акти та здійснювати контроль за їх виконанням. Відповідно до закону, посадові особи військових адміністрацій мають повноваження приймати рішення, організувати адміністративні процедури та координувати взаємодію з іншими публічними та приватними суб'єктами. Військові адміністрації мають особливий правовий статус у системі державної влади України, що регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Їхня місія полягає в забезпеченні безпеки, підтримці громадського порядку, захисту конституційних прав і свобод людини і громадян, а також у реалізації заходів оборонного характеру під час введення воєнного стану. Вони утворюються як тимчасові державні органи, призначені для швидкої реакції на виклики війни і забезпечення безперерйного функціонування критичної інфраструктури в умовах надзвичайного стану. Порядок утворення військових адміністрацій регламентується Указом Президента України, який ухвалюється за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації можуть бути створені на рівні областей, районів і окремих населених пунктів, коли органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої обов'язки через воєнний конфлікт чи інші форс-мажорні обставини. Основні повноваження військових адміністрацій охоплюють широке коло функцій, зокрема забезпечення виконання законів і державної політики, охорону громадського порядку, реалізацію оборонних заходів, управління житлово-комунальним господарством і критичною інфраструктурою, видачу наказів та директив, обов'язкових для виконання всіма на підконтрольних територіях. Військові адміністрації також відповідають за організацію евакуації населення, розподіл гуманітарної допомоги, а в разі необхідності — забезпечення умов для проживання внутрішньо переміщених осіб. Напрямки діяльності військових адміністрацій включають захист національної безпеки, підтримку обороноздатності, забезпечення функціонування соціально-економічної інфраструктури та надання допомоги ВПО. Військові адміністрації також відіграють ключову роль у будівництві та зміцненні фортифікаційних споруд, таких як бойові опорні пункти, траншеї та інші оборонні укріплення, що підвищує ефективність дій Збройних Сил та інших сил оборони України. Адміністративна діяльність військових адміністрацій включає ефективну організацію життєдіяльності громад під час війни, зокрема забезпечення прав і свобод людини і громадян, координацію оборонних зусиль та надання соціальної допомоги. Вони стали ключовими адміністративними органами в забезпеченні обороноздатності країни та захисті інтересів громадян в умовах воєнного стану.

Ключові слова: адміністративний орган, допомога, інфраструктура, заходи, громадський порядок, воєнний стан, обороноздатність, публічна адміністрація, правове регулювання, права та законні інтереси, російські окупанти, військові адміністрації, забезпечення.

The article reveals the features of military administrations as administrative bodies. It has been proven that military administrations fully meet the characteristics defined for an administrative body according to the Law of Ukraine «On Administrative Procedure.» They are executive authorities authorized to carry out the functions of public administration, issue administrative acts, and control their execution. According to the law, officials of military administrations have the authority to make decisions, organize administrative procedures, and coordinate interactions with other public and private entities. Military administrations have a special legal status in the system of state power in Ukraine, which is regulated by the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law.» Their mission is to ensure security, maintain public order, protect the constitutional rights and freedoms of citizens, and implement defense measures during the imposition of martial law. They are established as temporary state bodies designed to respond quickly to the challenges of war and ensure the uninterrupted functioning of critical infrastructure under extraordinary circumstances. The procedure for the formation of military administrations is regulated by a decree of the President of Ukraine, which is adopted upon the submission of regional state administrations or military command. Military administrations can be created at the level of regions, districts, and individual settlements when local self-government bodies cannot fulfill their duties due to military conflict or other force majeure circumstances. The main powers of military administrations cover a wide range of functions, including ensuring the enforcement of laws and state policies, maintaining public order, implementing defense measures, managing housing and communal services, and critical infrastructure, issuing orders and directives that are binding on all on controlled territories. Military administrations are also responsible for organizing the evacuation of the population, distributing humanitarian aid, and, if necessary, ensuring conditions for the residence of internally displaced persons. The directions of military administrations' activities include protecting national security, supporting defense capabilities, ensuring the functioning of socio-economic infrastructure, and providing assistance to IDPs. Military administrations also play a key role in the construction and strengthening of fortifications, such as combat support points, trenches, and other defensive structures, which enhance the effectiveness of the actions of the Armed Forces and other defense forces of Ukraine. The administrative activity of military administrations includes the efficient organization of the community's life during the war, including ensuring the rights and freedoms of citizens, coordinating defense efforts, and providing social assistance. They have become key administrative bodies in ensuring the country's defense capabilities and protecting the interests of citizens under martial law.

Key words: administrative body, assistance, defensive capabilities, infrastructure, legal regulation, martial law, measures, military administrations, national security, public administration, public order, rights and legitimate interests, russian occupiers, social assistance.

Вступ. Науковий аналіз військових адміністрацій як адміністративних органів є надзвичайно актуальним у сучасних умовах, зважаючи на правовий режим воєнного стану, запровадженого в Україні внаслідок повномасштабної агресії росії. Створення військових адміністрацій як надзвичайних державних органів виконавчої влади стало необхідним кроком для ефективної реалізації адміністративно-правових функцій в умовах загрози національній безпеці та життю громадян.

Військові адміністрації, з одного боку, мають усі ознаки адміністративного органу, передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру». Адже, виконують публічні функції, ухвалюють адміністративні акти, забезпечують виконання законодавства та надання адміністративних послуг, що характерно для органів виконавчої влади. З іншого боку, їхні функції в умовах воєнного стану мають посиленій імперативний характер, що робить регулювання більш дієвим і обов'язковим для дотримання всіма суб'єктами на підконтрольних територіях.

Актуальність дослідження полягає в тому, що військові адміністрації виконують ключову роль у підтримці правопорядку, громадської безпеки та обороноздатності держави. Вони діють як надзвичайні органи управління на рівні регіонів, громад і населених пунктів, де органи місцевого самоврядування або не можуть функціонувати, або їхня діяльність припинена у зв'язку з введенням воєнного стану. Крім того, дослідження ролі військових адміністрацій як адміністративних органів дозволяє глибше розуміти особливості взаємодії між владою та громадянами в умовах кризових ситуацій, забезпечуючи належний правовий механізм захисту прав і свобод людини і громадянина. Це також створює нові можливості для вдосконалення правового регулювання та розвитку публічного адміністрування в Україні, враховуючи сучасні виклики безпеки.

Огляд останніх досліджень. На проблему правового статусу військових адміністрацій звертали свою увагу вчені Ю. Бураков, В. Дулгер, В. Дуглер, О. Забожчук, М. Загородній, В. Зінкевич, В. Іваненко, В. Кабачкей, В. Капустян, Ю. Кириченко, Л. Коваленко, В. Куперін, С. Мельник, О. Мельник, А. Пухтецька, Н. Пушкарьова, А. Сердюк, В. Сафір, С. Ситников, С. Стеценко, О. Рой, В. Швець, О. Зозуля, А. М. Захарченко, Я. Яковчук та ін. Однак, аналізована нами проблематика залишається актуальною та не була охоплена ними у повному обсязі.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі теорії права, запропонованих вченими доктринальних положень та чинного законодавства розкрити особливості військових адміністрацій, як адміністративних органів.

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану», елементи правового статусу військових адміністрацій можна узагальнити кілька ключовими аспектами. Військові адміністрації є частиною виконавчої влади України, і вони мають відповідні повноваження для реалізації заходів правового режиму воєнного стану та забезпечення безпеки й порядку на територіях, де введено воєнний стан. Вони виступають як тимчасові державні органи, які утворюються виключно під час введення воєнного стану з метою забезпечення виконання законів і заходів, що стосуються захисту національної безпеки та обороноздатності держави. У випадках, коли органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої конституційні обов'язки, військові адміністрації перебирають на себе їхні функції, що дозволяє забезпечити безперервність управління в умовах воєнного стану. Основною метою військових адміністрацій є оперативне реагування на виклики воєнного часу, захист прав і свобод людини і громадян, а також забезпечення критичної інфраструктури й обороноздатності країни. У випадках, коли органи місцевого самоврядування залишаються дієздатними, військові адміністрації функціонують паралельно з ними,

забезпечуючи виконання заходів воєнного стану та підтримання правопорядку. Військові адміністрації несуть відповідальність за реалізацію та дотримання законів України на територіях, що перебувають під їхньою юрисдикцією під час дії воєнного стану. Вони також мають право видавати накази й директиви, які є обов'язковими для виконання всіма громадянами й органами на підконтрольних територіях [1].

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган визначається як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, наділений повноваженнями для здійснення функцій публічної адміністрації. Це означає, що адміністративний орган має право ухвалювати рішення, забезпечувати виконання законів і державної політики, а також надавати адміністративні послуги. Під адміністративним органом також розуміються посадові особи, які діють від імені цього органу і наділені повноваженнями приймати адміністративні акти. Посадова особа є представником органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, і вона має право приймати рішення відповідно до закону або адміністративного акту. Публічна адміністрація охоплює діяльність, яка спрямована на реалізацію державної політики, забезпечення виконання функцій управління, надання адміністративних послуг та здійснення контролю. Адміністративні органи виконують ці завдання з метою забезпечення порядку та захисту прав громадян. Термін «адміністративний орган» охоплює не лише державні структури, а й інші установи, які наділені відповідними повноваженнями для виконання адміністративних завдань, що значно розширює сферу його застосування і впливу на суспільне життя [2].

Адміністративний орган має повноваження для здійснення публічного адміністрування. Це орган, уповноважений на ухвалення адміністративних актів та розгляд адміністративних справ. Основою правового статусу адміністративного органу є його права та обов'язки, що включають можливість отримувати документи від інших органів, визначати виконавців адміністративних процедур, ініціювати експертизи та використовувати технічні засоби для фіксації процедурних дій. Згідно з рекомендаціями Ради Європи, адміністративний орган під час реалізації дискреційних повноважень повинен дотримуватись принципів неупередженості, рівності перед законом та прийняття рішень протягом розумного строку. Принцип пропорційності є важливою складовою, що зобов'язує адміністративні органи враховувати співвідношення між цілями й засобами їх досягнення, забезпечуючи рівновагу між публічними інтересами та інтересами приватних осіб [3].

Треба підкреслити, що військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації мають відмінності в своїй правовій основі, меті створення, сфері дії, тимчасовості, утворенні та функціонуванні. Військові адміністрації регулюються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» утворюються виключно під час введення воєнного стану на території України або в окремих її частинах. Військово-цивільні адміністрації діють відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» і створюються в умовах збройного конфлікту, як це було в Донецькій та Луганській областях під час антитерористичної операції. Мета створення військових адміністрацій полягає в забезпеченні дії Конституції та законів України, проведенні заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, а також охорони прав і свобод людини і громадянина на відповідній території. Військово-цивільні адміністрації виконують повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у випадках, коли ці органи не можуть здійснювати свої функції через збройний конфлікт чи інші надзвичайні обставини. Сфера дії військових адміністрацій охоплює всю територію України

або окремі її частини, де введено воєнний стан. Водночас військово-цивільні адміністрації діють переважно в зонах, що перебувають під збройною агресією або де ведуться бойові дії, як це було в Донецькій та Луганській областях. Тимчасовість функціонування військових адміністрацій обмежена періодом дії воєнного стану та 30 днями після його припинення, тоді як військово-цивільні адміністрації функціонують до відновлення роботи місцевих рад після проведення місцевих виборів. Військові адміністрації утворюються указом Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військово-цивільні адміністрації також створюються указом Президента України, але їхня діяльність підпорядковується керівництву Антитерористичного центру при Службі безпеки України або Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Функціонування військових адміністрацій може здійснюватися паралельно з дієздатними органами місцевого самоврядування, якщо ці органи не порушують своїх повноважень. Військово-цивільні адміністрації, на відміну від цього, повністю заміщують місцеві органи виконавчої влади та в випадках практичної не дієздатності органів місцевого самоврядування, припиняючи їхні повноваження на період свого функціонування[4;5].

Припинення недієздатних повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснюється відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військово командування разом із військовими адміністраціями бере на себе відповідальність за забезпечення безпеки на місцях у період ведення бойових дій, окупації або блокади. Від 24 лютого 2022 року, після введення воєнного стану, всі районні та обласні ради припинили свої повноваження, а голови обласних і районних державних адміністрацій набули статусу керівників військових адміністрацій. Утворення військових адміністрацій на рівні громад не є обов'язковим, але їх утворення можливе за рішенням Президента України. У разі створення військової адміністрації, всі повноваження органів місцевого самоврядування також припиняються, а влада на місці передається військовій адміністрації. Відновлення роботи місцевого самоврядування можливе лише після завершення воєнного стану і проведення нових виборів[6].

Крім того слід зазначити, що в умовах воєнного стану здійснюється посилення кримінальної відповідальності в умовах воєнного стану включають в себе кілька важливих аспектів. Вчинення кримінальних правопорушень під час воєнного стану розглядається як кваліфікуюча ознака, що означає більш суворе покарання порівняно з мирним часом. Наприклад, диверсія в умовах воєнного стану карається довічним позбавленням волі з конфіскацією майна, тоді як у мирний час це покарання є менш суворим. Крім того, вчинення злочину під час воєнного стану ввається обтяжуючою обставиною, що також впливає на жорсткість покарання. Суд враховує такі обставини при винесенні вироку, що сприяє призначенню максимально суворого покарання. Зокрема, шахрайство, вчене під час воєнного стану, передбачає застосування максимальної межі покарання, передбаченої законом. В умовах воєнного стану кримінального правопорушення набувають підвищеного суспільного ризику, оскільки під час збройної агресії держава і населення вже зазнають значної шкоди, а використання цих умов для вчинення кримінального правопорушення створює додаткову небезпеку і дестабілізує ситуацію. Отже, особи, визнані винними у вчиненні кримінальних правопорушень під час воєнного стану, отримують покарання, яке буде наближеним до максимальної межі, визначеної Кримінальним кодексом України[7].

Наприклад: Вінницька обласна військова адміністрація створила умови для внутрішнього переміщення осіб (ВПО), які втратили своє житло через війну. Одним з осно-

вних напрямків діяльності є формування фондів житла для ВПО, створення соціального житла та вдосконалення механізмів пільгового кредитування та іпотеки. Адміністрація здійснює моніторинг стану та облаштування місць тимчасового проживання ВПО та підтримує Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення. За допомогою виділення земельних ділянок для будівництва житла, реконструкції об'єктів, адміністрація забезпечує умови для проживання ВПО[8].

В умовах воєнного стану військова адміністрація є головним адміністративним органом на місцях, який відповідає за реалізацію ключових завдань оборони та забезпечення безпеки. Зокрема, військова адміністрація Запорізької області активно керує будівництвом фортифікаційних споруд, таких як взводно-опорні пункти, укріплені траншеї та протитанкові загорождення. Ці заходи спрямовані на зміцнення оборонних рубежів та підвищення ефективності військових операцій. Військова адміністрація також здійснює контроль за використанням державних коштів і матеріальних ресурсів, проводить тендери на закупівлю будівельних матеріалів, і забезпечує координацію всіх будівельних робіт із військовими структурами[9].

Висновки: Військові адміністрації мають особливий правовий статус у системі державної влади України, що регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Їхня місія полягає в забезпеченні безпеки, підтримці громадського порядку, захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також у реалізації заходів оборонного характеру під час введення воєнного стану. Вони утворюються як тимчасові державні органи, призначені для швидкої реакції на виклики війни і забезпечення безперервного функціонування критичної інфраструктури в умовах надзвичайних обставин:

- порядок утворення військових адміністрацій регламентується указом Президента України, який ухвалюється за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації можуть бути створені на рівні областей, районів і окремих населених пунктів, коли місцеві органи самоврядування не можуть виконувати свої обов'язки через воєнний конфлікт чи інші форс-мажорні обставини;

- основні повноваження військових адміністрацій охоплюють широке коло функцій, зокрема забезпечення виконання законів і державної політики, охорона громадського порядку, реалізація оборонних заходів, управління житлово-комунальним господарством і критичною інфраструктурою, видача наказів та директив, обов'язкових для всіх на підконтрольних територіях. Військові адміністрації також відповідають за організацію евакуації населення, розподіл гуманітарної допомоги, а в разі необхідності, забезпечення умов для проживання внутрішньо переміщених осіб;

- напрямки діяльності військових адміністрацій включають захист національної безпеки, підтримку обороноздатності, забезпечення функціонування соціально-економічної інфраструктури та надання допомоги ВПО. Військові адміністрації також відіграють ключову роль у будівництві та зміцненні фортифікаційних споруд, таких як бойові опорні пункти, траншеї та інші оборонні укріплення, що підвищує ефективність дій українських Збройних Сил, інших сил оборони України;

- адміністративна діяльність військових адміністрацій включає ефективну організацію життєдіяльності громад під час війни, зокрема забезпечення прав і свобод громадян, координацію оборонних зусиль та надання соціальної допомоги. Вони стали ключовими адміністративними органами в забезпеченні обороноздатності країни та захисті інтересів громадян в умовах воєнного стану.

Отже, військові адміністрації повністю відповідають ознакам, визначеним для адміністративного органу згідно

із Законом України «Про адміністративну процедуру». Вони є органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати функції публічної адміністрації, видавати адміністративні акти та здійснювати контроль за їх виконанням.

Відповідно до закону, посадові особи військових адміністрацій мають повноваження приймати рішення, організовувати адміністративні процедури та координувати взаємодію з іншими публічними та приватними особами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015. № 28. ст.250
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. ст. 50.
3. Криволапов С.С. Адміністративний орган як учасник адміністративної процедури. Одеський державний університет внутрішніх справ, м. Одеса, Україна. Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (Одеса, 22 жовтня 2021 року). ОДУВС, 2021. С. 92-94. URL: <https://dSPACE.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/209fb739-5b8a-4bca-9764-7d8141c6bada/content?page=92>.
4. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Кафедра європейського права та порівняльного правознавства. Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovotsyvilni-administratsii/>
5. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 87.
6. Припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Право в умовах війни. 2022. URL: <https://law-in-war.org/prugrupnennya-rovnovazhen-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-v-umovah-voennogo-stanu/>.
7. Посилення відповідальності за окремі кримінальні правопорушення, вчинені під час воєнного стану. ЮрФем. 2022. URL: <https://jurfem.com.ua/posylennya-vidpovidalnosti-za-okremy-kryminalny-pravoporushennya-pid-chas-voennoho-stanu/>
8. Створення умов та захист прав ВПО: як Вінниччина забезпечує дім тим, хто його втратив через війну. Вінницька обласна військова адміністрація. 2024. URL: <https://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/60730-stvorennia-umov-ta-zakhyst-prav-vpo-iak-vinnychchyna-zabezpechuie-dim-tym-khto-ioho-vtratyv-cherez-viynu>
9. Опорні пункти, «зуби дракона» та укріплені траншеї: на Запоріжжі активізували будівництво фортифікаційних споруд. Відбудова. Запоріжжя. 2024. URL: <https://vidbudova.zp.ua/oporni-punkty-zuby-drakona-ta-ukripleni-transheyi-na-zaporizhzi-aktyvizuvaly-budivnyctvo-fortyfikacijnyh-sporud/>