

*Ф.о. захисець*

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ  
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему  
«Особливості функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах  
воєнного стану»

Студент 2 курсу магістратури заочної  
форми навчання спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування»  
освітньо-професійної програми «Публічне  
управління та адміністрування»  
Орищенко Андрій Романович

Науковий керівник  
кандидат наук з державного управління,  
доцент, заслужений працівник освіти  
України  
Вакуленко Володимир Миколайович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі  
немає запозичень із праць інших авторів  
без

відповідних посилань  
Студент \_\_\_\_\_  
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
регіональної політики від «17» серпня 2023р., протокол № 18.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного  
управління, професор  
Колтун Вікторія Семенівна \_\_\_\_\_  
(підпис)

Київ – 2023

## АНОТАЦІЯ

Орищенко А. Р. Особливості функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Процес створення та врегулювання прав та обов'язків функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні був тривалим. Вивчення нормативно-правового базису та аналіз прикладів ВЦА в різних регіонах світу допомогли створити ефективну структуру, яка допомагає ефективно реагувати на такі виклики, як забезпечення гуманітарної допомоги, безпеки громадян та відновлення інфраструктури в умовах відсічі збройній агресії РФ.

Після початку повномасштабного вторгнення Російської федерації 24 лютого 2022 року на територію України, ВЦА були створені в кожній області та районі України для забезпечення порядку, безпеки та нормалізації життєдіяльності населення.

Ключові слова: військовий час, військово-цивільна адміністрація, воєнний стан, збройні сили, воєнна агресія.

## ANNOTATION

Oryshchenko A.R. Peculiarities of functioning of civil-military administrations under martial law. - Qualifying master's thesis on the rights of the manuscript.

Qualification master's thesis for the degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 "Public Administration and Management", specialty 281 "Public Administration and Management." - Educational and Research Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

The process of establishing and regulating the rights and responsibilities of military-civilian administrations in Ukraine has been a long one. Studying the legal framework and analyzing examples of MCAs in different regions of the world helped to create an effective structure that helps to respond effectively to challenges such as providing humanitarian aid, ensuring the safety of citizens and restoring infrastructure in the face of Russian armed aggression.

After the start of the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation on February 24, 2022, the Military-civilian Administrations were established in each region and district of Ukraine to ensure order, security and normalization of the population's life.

Keywords: wartime, civil-military administration, martial law, armed forces, military aggression.

## **СПИСОК СКОРОЧЕНЬ**

**ВЦА** - Військово-цивільна адміністрація

**СБУ** - Служба безпеки України

**ЗСУ** - Збройні сили України

## Зміст

<b>ВСТУП.....</b>	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Сутність та мета формування військово-цивільних адміністрацій. ....	8
1.2. Нормативно-правові аспекти функціонування військово-цивільних адміністрацій .....	12
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....</b>	<b>17</b>
2.1. Особливості діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану .....	17
2.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій щодо розвитку громад та територій .....	30
<b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ .....</b>	<b>36</b>
3.1. Правове регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій в зарубіжних країнах .....	36
3.2. Основні напрямки удосконалення структури й діяльності військово- цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану.....	45
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>56</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>65</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>71</b>

## ВСТУП

Упродовж останніх років в Україні відбулись вагомі соціально-економічні, демографічні й геополітичні зміни, що справили вагомий вплив на механізм правового регулювання державного управління.

Кардинальні трансформації майже у всіх сферах діяльності органів публічного адміністрування й місцевого самоврядування наочним чином продемонстрували, що без регулятивних норм права система публічного управління не спроможна виконувати покладені на неї завдання й функції. Особливо яскраво вказана обставина виявляється у ході здійснення державного управління за умов повномасштабної агресії Росії проти нашої країни.

Використання особливих форм і методів здійснення державної влади в регіонах, де з 2014 року відбуваються активні бойові дії, обумовлено необхідністю своєчасного реагування на загрози військового, політичного й економічного характеру. У рамках цих форм використання звичайних, і традиційних правових механізмів публічного управління структурами державної влади й місцевого самоврядування не завжди виявляється достатнім.

Військово-цивільні адміністрації є складними соціально-політичними утвореннями, які реалізують на відповідній території повноваження структур державного адміністрування й місцевого самоврядування. У той же час, однією з головних функцій, які виконують зазначені органи державної влади, є забезпечення належного стану публічної та державної безпеки.

**Метою** даного дослідження є систематизація й узагальнення відомостей щодо особливостей функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану. Означена мета передбачає вирішення таких науково-дослідницьких **завдань**:

- розглянути сутність та мету формування військово-цивільних адміністрацій;

- проаналізувати нормативно-правові аспекти функціонування військово-цивільних адміністрацій;
- вивчити особливості діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану;
- оцінити взаємодію органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій щодо розвитку громад та територій;
- дослідити правове регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій в зарубіжних країнах;
- з'ясувати основні напрямки удосконалення структури й діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану.

**Об'єктом** дослідження є військово-цивільні адміністрації в Україні. **Предметом** дослідження являються особливості функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану.

**Методи дослідження** У роботі була використана загальна група методів дослідження, а саме: аналіз, синтез, індукція, дедукція; інституційний підхід; соціологічний метод; комплексний підхід; історичний метод.

**Практичне значення** дослідження полягає у тому, що представлені в роботі матеріали, положення і висновки можуть бути використані у системі підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації посадових осіб у сфері державної політики й управління у Силах оборони України. Крім того, матеріали дослідження можуть бути задіяні при підготовці навчальних матеріалів (лекцій, практичних занять) із проблематики підвищення якості взаємодії між різними компонентами Сил оборони в Україні.

**Структура й обсяг магістерської роботи** зумовлені метою та завданнями дослідження. Магістерська складається з анотації, списку умовних скорочень, вступу, трьох розділів (6 підрозділів), висновків, списку використаних джерел (50 найменувань), додатків. Загальний обсяг магістерської роботи становить (72 сторінки), із якого основного тексту - 57 сторінок.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

### 1.1. Сутність та мета формування військово-цивільних адміністрацій.

Держава як суспільно-політична інституція має безліч складових компонентів і підсистем, для забезпечення власних функцій. Однією із таких підсистем являється військова, базове призначення якої захищати суверенітет держави, обстоювати її незалежність і протистояти зовнішнім проявам агресії. Але не дивлячись на те, що армія й військова адміністрація здійснює реалізацію власних функцій у середині державного механізму, вельми часто вони можуть собою підміняти його частково або повністю. Зазначене відбувається у площині так званих цивільно-військових відносин.

На думку М.Сіцінської «цивільно-військові відносини можуть бути визначені як поєднання загальних відносин між військовими інституціями, з одного боку, та цивільним урядом, неурядовими інституціями, організаціями та громадянами - з другого» [41].

Як зауважує в своїх дослідженнях М.Требін «у правовій державі армія підпорядковується демократично обраному урядові, і її використання чітко обумовлене законодавством. В умовах демократії забезпечується мінімізація можливостей втручання армії у політичне життя і, особливо, у процес боротьби за політичну владу. Політичними принципами функціонування армії у демократичному суспільстві є: побудова збройних сил на рівні оборонної достатності та заборони використання структури для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави» [45].

Як зауважує У.Ільницька «цивільний контроль над армією у правовій демократичній державі - це є підпорядкованість воєнної стратегії цивільній владі, зверхність політичного керівництва над сферою безпеки і оборони. Здійснення демократичного цивільного контролю передбачає створення

системи обмежень, яка б ускладнювала і навіть виключала використання армії з антиконституційною метою» [12].

Іншими словами вказаний контроль складає собою систему заходів, направлених на недопущення втручання армії в суспільно-політичне життя країни крім виключних випадків, коли зазначене втручання несе загальносуспільну користь і не стосується політичних треків (подолання наслідків надзвичайних ситуацій, природних стихійних лих тощо). Загалом же цивільний контроль є певною перешкодою на шляху мілітаризації держави.

Одним із сучасних проявів цивільного контролю держави над армією, і загалом формою цивільно-військових відносин в нашій країні є військово-цивільні адміністрації. Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації – «це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції» [30].

Таким чином, можна зробити ряд висновків щодо того, що по-перше, військово-цивільні відносини існують завжди й за будь-яких умов існування держави. По-друге, інтенсифікація і зміна моделі вказаних відносин також можлива, при чому в напрямі збільшення ролі військового елемента. Це стає необхідним у контексті потреби захисту держави від зовнішніх ворогів. Саме

на вказане спрямовано дію наведеного вище закону і саме це виявилось причиною активізації цивільно-військового співробітництва.

В історії України поява військово-цивільних адміністрацій відбувається у час Гетьманату П.Скоропадського. При цьому знову ж таки звертає на себе увагу історичні умови й військово-політичні реалії того періоду, який характеризує військово-цивільну адміністрацію насамперед як елемент адміністративно-територіального устрою держави орієнтований на ведення воєнних дій, при чому для захисту власного суверенітету.

Гетьманське правління в Україні у час 1918 р. є унікальним військово-політичним явищем в історії української державності. Його слід охарактеризувати як унікальну форму правління, яка поєднувала у собі військову організацію, адміністративну бюрократію і авторитарний стиль управління, притаманний в умови мілітаризації держави. При цьому унікальність політичного устрою досягалася через суттєве скорочення функціональних ланок, оскільки законодавча й виконавча влада концентрувалася в уряді, що давало змогу ефективно упроваджувати заходи внутрішньої та зовнішньої політики. Але слід наголосити на тому, що вказана ефективність за конкретних історичних умовах пояснювалася фактичним перебуванням Української держави спершу в стані військових дій, а потім у стані тимчасової окупації агресором.

Яскравим прикладом протистояння військового й цивільного елемента у системі адміністрування територіального управління в період Гетьманату П.Скоропадського являється конфлікт між військовим комендантом та головою губерньської адміністрації в Харківській губернії. Справа в тому, що з приходом до влади П.Скоропадського почала вибудовуватися ефективна система державного управління, із яскраво вираженим вектором в бік обмеження впливу військових, опри те, що сам Гетьман прийшов до влади внаслідок військового перевороту. Згодом відбуваються спроби послабити вплив військової адміністрації, хоча в системі державних органів і присутня

велика кількість чиновників-військових, однак їх функції стають суто цивільними.

Зокрема, інститут військових комендантів, що був утворений наприкінці березня 1918 року, продовжував своє існування в якості центральної ланки управління військовими справами на регіональному рівні і після проголошення Української Гетьманської Держави. При цьому «в надзвичайних умовах, якими характеризувались останні місяці існування Української Народної Республіки доби Центральної ради, військова влада отримала домінування над державною адміністрацією. Останнє, з огляду на те, що уряд Української Гетьманської Держави взяв курс на розбудову сильної цивільної влади, спричинило цілу низку колізій у процесі становлення місцевого апарату» [26].

На початку 90-х років ХХ століття масова дестабілізація суспільно-політичної обстановки в країні, проголошення республіками СРСР актів про незалежність, масові безлади, погроми створили передумови для прийняття 03 квітня 1990 року Закону Союзу РСР «Про правовий режим надзвичайного стану». Апробація викладених в ньому механізмів регулювання суспільних відносин була реалізована в рішеннях Державного Комітету з надзвичайного положення від 19 серпня 1991 року.

Зокрема, Постановою №1 Державного Комітету з надзвичайного положення від 19 серпня 1991 року «для захисту важливих інтересів народів і громадян Союзу РСР, незалежності та територіальної цілісності країни, відновлення законності й правопорядку, стабілізації обстановки, подолання важкої кризи, недопущення хаосу, анархії і братовбивчої громадянської війни ухвалено наступне»:

«1. Усім органам влади й управління Союзу РСР, союзних і автономних республік, країв, областей, міст, районів, селищ і сіл забезпечити неухильне дотримання режиму надзвичайного стану відповідно до закону Союзу РСР Про правовий режим надзвичайного стану і постанов ДКПШ СРСР. У разі нездатності забезпечити виконання цього режиму повноваження відповідних

органів влади і управління припиняються, а здійснення їх функцій покладається на осіб, спеціально уповноважених ДКНП СРСР.

2. Терміново розформувати владні та управлінські структури, воєнізовані формування, що діють поза межами Конституції та Законів СРСР.

3. Вважати недійсними закони та рішення органів влади та управління, що протирічать Конституції та Законам СРСР.

4. Призупинити діяльність політичних партій, громадських об'єднань, рухів, які заважають нормалізації обстановки» [6, с. 7].

У цілому слід підсумувати, що ВЦА є тимчасовими органами державної влади, адміністративно-правовий статус яких представляє собою складну організаційно-правову конструкцію. Її унікальність полягає в тому, що один державний орган об'єднує у собі управлінські й правоохоронні функції.

## **1.2. Нормативно-правові аспекти функціонування військово-цивільних адміністрацій**

Головна мета утворення військово-цивільних адміністрацій у перший період їх функціонування (тобто до 24.02.2022 року) була пов'язана із забезпеченням національної безпеки держави, що проявлялося, зокрема, у ході протидії терористичним актам й диверсійним проявам в окремих районах Донецької і Луганської областей (де проводилася Операція об'єднаних сил). Тобто військово-цивільні адміністрації виступали у контексті одного із провідних суб'єктів боротьби із тероризмом.

Вказане припущення підтверджується, по-перше, фактом організаційної побудови військово-цивільних адміністрацій, що могли входити чи до складу Антитерористичного центру при Службі безпеки України чи Об'єднаного оперативного штабу ЗС України. Зокрема, у відповідності до Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних

органах СБ України, затвердженого Указом Президента нашої держави від 14 квітня 1999 р. N379/99, АТЦ є постійно діючим органом при СБ України, що здійснює координацію функціонування суб'єктів боротьби із тероризмом у запобіганні терористичним актам стосовно державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, які загрожують життю й здоров'ю значного числа людей, та їх припиненні [34].

По-друге, чітким свідченням антитерористичного спрямування діяльності ВЦА являвся факт їх утворення у районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема у районі ведення бойових дій. Так, відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», «антитерористична операція являє собою комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності» [29].

По-третє, антитерористична функція фіксувалася також у статусі військово-цивільних адміністрацій, що були наділені елементами військової організації управління.

Початковий етап процесу формування законодавчого підґрунтя інституту військово-цивільних адміністрацій пов'язаний із прийняттям базового законодавчого акту, який регулює діяльність ВЦА – Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Для сучасного етапу державотворення військово-цивільні адміністрації – це новий інститут публічного управління. Його виникнення обумовлено непростюю воєнно-політичною обстановкою, де опинилась наша країна, починаючи з 2014 року. Відповідно й формування законодавчої бази, яка регулює адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій відбувалося шляхом вирішення низки проблемних питань як організаційного, так і юридичного характеру. Президент України П.Порошенко, у своєму щорічному посланні до Верховної Ради України в період своєю каденції зазначив, що у ході утворення військово-цивільних адміністрацій в Донецькій і Луганській області «нові для

України виклики поставили питання щодо оперативної адаптації системи управління цими територіями до виконання невластивих раніше функцій» [2].

Враховуючи складну організаційну структуру ВЦА, яка передбачає поєднання в одній державній структурі представницьких, виконавчих і правоохоронних функцій, специфіка їх адміністративно-правового статусу полягає в одночасному підпорядкуванні одразу трьом вищим органам державної влади. Зокрема, згідно зі статті 106 Конституції, Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку й правонаступництво держави (п.1 ч.І ст. 106) і забезпечує керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п.17 ч.І ст. 106). Реалізація зазначених президентських функцій виявляється у наділенні гаранта Основного Закону повноваженнями щодо:

а) формування військово-цивільних адміністрацій і призначення їх голів, відповідно до ч.І ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»;

б) затвердження переліку посад у військово-цивільних адміністраціях, що визначені ч.6 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» за поданням керівника Антитерористичного центру при СБУ, а у разі формування військово-цивільних адміністрацій для реалізації повноважень відповідних структур у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях - за поданням Командувача об'єднаних сил;

в) ліквідації ВЦА, згідно із ч.І 1 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [30].

Серед нормативно-правових актів України базове місце у діяльності військово-цивільних адміністрацій посідає Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що визначає адміністративно-правовий статус зазначених державних органів. Водночас норми згаданого законодавчого акту перебувають у тісній взаємодії із положеннями інших законів України й підзаконних нормативно-правових актів, без урахування яких неможливо

здійснювати комплексне дослідження законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу окремих державних інституцій.

Перше за все слід звернути увагу на положення ст. 2 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», що встановлює правову основу діяльності ВЦА. У даному випадку доцільно вважати, що термін «діяльність» взаємопов'язаний з адміністративно-правовим статусом військово-цивільних адміністрацій, з огляду на що діяльність будь-якого державного органу направлена на реалізацію його компетенції, що виступає в якості основи адміністративно-правового статусу. Саме у компетенції закріплюються завдання, функції, права й обов'язки, а також форми й методи діяльності державних структур.

Крім того, Закон України «Про боротьбу з тероризмом», що виступає правовою основою діяльності ВЦА, також містить у ст. 3 основні принципи боротьби з тероризмом [29].

Таким чином, правовою підставою діяльності військово-цивільних адміністрацій є Конституція України, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», Закон України «Про боротьбу з тероризмом», та інші видані згідно із ними нормативно-правові акти.

Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій представляє собою нормативно урегульований порядок формування й функціонування означених державних органів, закріплення їх базових напрямків діяльності й взаємодії з іншими структурами державної влади, правоохоронними органами й військовими формуваннями стосовно забезпечення публічного порядку й безпеки, а також сукупність чітко виявлених прав й обов'язків військово-цивільних адміністрацій, головним завданням яких являється забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення у районі проведення операції об'єднаних сил.

З огляду на те, що функції військово-цивільних адміністрацій законодавчим не урегульовані, а відтак – не систематизовані, доцільно здійснити їх класифікацію не за інструментальним принципом, що передбачає

розподіл функцій за способом керуючого впливу, а за предметним, який пов'язаний із визначенням об'єкта управління й розподіляє функції за безпосередніми сферами впливу військово-цивільних адміністрацій.

За таким принципом усі функції ВЦА передбачають такі напрямки їх діяльності: 1) забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави;

2) реалізація розвитку економіки, а також здійснення адміністративно господарської діяльності; в) правозабезпечувальна функція.

## РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

### 2.1. Особливості діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану

Державно-правовий режим надзвичайного стану є важливим компонентом системи державної безпеки. Його існування зумовлене ймовірністю виникнення різних ситуацій, що представляють небезпеку для значної кількості людей, загрозу конституційному порядку або самому існуванню держави як владної й політичної організації соціуму, яка володіє державним суверенітетом, спеціальним апаратом управління та примусу й установлює особливий правовий порядок на визначені території. Різні держави самостійно розробляють відмінні нормативно-правові акти, що регулюють питання застосування надзвичайних заходів за особливих умов, що викликані державною необхідністю. Загалом норма подібного характеру наявна у конституційних актах та спеціальних нормативних документах. В українській нормативно-правовій базі зазначена норма закріплена у:

- Конституції України, а саме ст. 106 основного Закону України у п. 21 передбачає, що тільки «Президент України ухвалює якщо буде потреба рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує якщо буде потреба окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України» [17];

- спеціалізованому Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану», що передбачає: «умови, порядок запровадження й порядок припинення дії надзвичайного стану; діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування; заходи правового режиму які запроваджуються в умовах надзвичайного стану; гарантії прав і свобод громадян, також гарантії прав і законних інтересів юридичних осіб; також

відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану» [36];

- кодексі цивільного захисту України (це відносно новий нормативно-правовий акт, що містить у собі ст. 15, яка передбачає режим надзвичайного стану в якості одного з елементів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту).

Із перерахованого вище можна зробити висновок, що надзвичайний стан представляє собою найбільш важливий компонент систем національної безпеки більшості держав світу, соціальне призначення якого полягає у створенні можливостей у рамках системи правових норм долати ті чи інші конфліктні ситуації, що не можуть бути усунуті звичайним конституційним шляхом. У законодавстві України можна провести чітку межу між такими поняттями, як «надзвичайний стан» і «воєнний стан». Таким чином, в нашій країні процедура запровадження як «надзвичайного стану», так і «воєнного стану» недостатньо врегульована на законодавчому рівні. Враховуючи важливість питання, законодавством не передбачені варіанти із швидкого та своєчасного запровадження таких положень, коли президент України за тими чи іншими причинами не може цього зробити самостійним чином. Доцільно ввести деякі зміни в нормативно-правові акти й Конституцію України із введенню надзвичайного стану парламентом, двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України за заявою секретаря Ради національної безпеки й оборони України, якщо буде потреба для запобігання погрози й забезпечення безпеки й здоров'я громадян, нормального функціонування держави.

Збройна агресія РФ та її повномасштабне вторгнення на територію нашої країни (24 лютого 2022 року) змусили увесь державний апарат й суспільство нашої країни загалом перейти до оперативного функціонування за умов правового режиму воєнного стану.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: воєнний стан це особливий вид правового режиму, який вводиться на

території України або в окремих її місцевостях у випадку загрози нападу чи збройної агресії, небезпеки державній незалежності, територіальній цілісності України та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню повноважень, які необхідні для відвернення загрози, відсіч збройної агресії, а також забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки незалежності та територіальної цілісності України, а також тимчасове обмеження конституційних прав громадян та законних інтересів юридичних осіб зазначенням строку дій цих обмежень [35].

За цих умов воєнний стан слід розглядати як особливий правовий режим, який запроваджується в нашій країні чи в окремих її місцевостях у випадку збройної агресії, а також в інших, передбачених законом випадках, а також передбачає надання відповідним органам повноважень, що необхідні для відсічі агресору й забезпечення національної безпеки. У контексті вказаного, можливим є також тимчасове, що зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина із вказування терміну дії цих обмежень [35].

Пропозиції стосовно запровадження воєнного стану в Україні або в окремих місцевостях на розгляд Президента України подає РНБО України.

У випадку схвалення рішення стосовно необхідності запровадження воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ щодо введення воєнного стану в Україні чи в окремих її місцевостях і термінова здійснює звернення до Верховної Ради України стосовно його затвердження. Одночасно подається відповідний проект закону.

Указ Президента України щодо введення воєнного стану в нашій країні чи в окремих її місцевостях, що затверджений парламентом нашої країни, підлягає негайному оголошенню через ЗМІ чи оприлюдненню іншим чином.

У випадку оголошення указу Президента України щодо введення воєнного стану в нашій країні чи в окремих її місцевостях ВР України збирається на засідання у 2-денний термін без скликання й розглядає питання стосовно затвердження указу глави держави щодо введення воєнного стану в

Україні чи в окремих її регіонах у порядку, який встановлений Основним Законом нашої країни й Регламентом ВР України.

У випадку оголошення указу Президента України щодо запровадження воєнного стану в нашій країні чи в окремих її регіонах керівники структур державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних обранців України на засідання парламенту й здійсненню їхніх повноважень у відповідності із законодавством про воєнний стан.

Указ глави держави про запровадження воєнного стану в Україні чи в окремих її місцевостях, що затверджений парламентом України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України й набирає чинності водночас із набранням чинності вказаним законом.

В указі глави держави про запровадження воєнного стану вказується таке:

1. Обґрунтування потреби у впровадженні воєнного стану.
2. Межі територій, на яких запроваджується воєнний стан, час запровадження і термін, на який він впроваджується.
3. Завдання військового командування, а також військових адміністрацій, структур державної влади й місцевого самоврядування стосовно упровадження й здійснення заходів правового режиму воєнного стану.
4. Завдання суб'єктам здійснення цивільного захисту відносно приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних й територіальних підсистем у готовність до здійснення завдань за призначенням протягом особливого періоду.
5. Вичерпний список конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються з огляду на можливе впровадження воєнного стану із вказуванням терміну дії зазначених обмежень, а також

тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із вказуванням терміну дії вказаних обмежень.

#### 6. Інші питання.

Воєнний стан на усій території нашої держави чи в окремих її регіонах припиняється у час після завершення терміну, на який його було запроваджено.

До завершення терміну, на який було запроваджено воєнний стан, та в умовах усунення загроз нападу або небезпеки державному суверенітету України, її територіальній цілісності очільник нашої держави може ухвалити указ щодо скасування воєнного стану на всій території нашої держави чи в окремих її регіонах. Про вказане має бути негайно оголошено через ЗМІ.

Актуальним питанням є відшкодування збитків, які завдані у ході запровадження воєнного стану, або повернення майна, що збереглося. У вказаному випадку діють такі положення:

1. Примусове відчуження майна, що знаходиться у приватній або комунальній власності, за умов правового режиму воєнного стану, якщо не було проведене попереднє повне відшкодування ціни вказаного майна, супроводжується наступним повним відшкодуванням його вартості у порядку, що визначений законом.

2. Якщо майно, яке було примусовим чином відчужене у юридичних й фізичних осіб, у період після скасування воєнного стану збереглося, колишній власник чи уповноважена особа має право вимагати через суд повернення вказаного майна на умовах, що визначені законом.

3. Колишній власник майна, яке було примусово відчужене у зв'язку із впровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, може вимагати взамін надання йому іншого майна, якщо це є можливим.

Закономірним є питання – у чому полягає різниця між надзвичайним і воєнним станом. У ході дії воєнного стану можуть формуватися тимчасові державні органи, якими є військові адміністрації. У випадку ухвалення рішення стосовно потреби уведення воєнного стану в нашій державі чи в

окремих її регіонах Президент України видає указ стосовно введення воєнного стану в країні чи в окремих її регіонах і негайно готує звернення до парламенту стосовно його затвердження й подає водночас відповідний проект закону.

У контексті дії воєнного стану особу можуть залучати до робіт, що необхідні для здійснення оборони, а також використовувати потенціал підприємств, упроваджувати комендантську годину та ін.

Водночас, попри усі складнощі сучасних реалій, права людини підлягають виключній охороні. Вказане зумовлено тим, що положення Основного Закону нашої держави визнають найвищою соціальною цінністю особистість, її життя й здоров'я, честь та гідність, недоторканність, а також безпеку.

Захист законних прав й свобод громадян являється одним із найважливіших обов'язків держави. Водночас наявні ситуації, коли їх обмеження являються невідворотним й здійснюється виключно у спосіб і шляхом використання засобів, які передбачені чинним законодавством. Стаття 64 Конституції України встановлює виключення, за яких можуть бути встановлені окремі обмеження прав та свобод людини. Такою основою безпосереднім чином виступає упровадження воєнного чи надзвичайного стану.

Визначально, що Конституція нашої держави як базовий гарант забезпечення й захисту прав та свобод громадян містить перелік прав, що не можуть бути обмежені навіть за умов воєнного стану.

Зокрема, це стосується таких положень:

– не може бути обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних й інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, у відповідності до мовних чи інших ознак;

– громадяни нашої держави не можуть бути позбавлені громадянства й права змінити громадянство;

– не можуть бути порушеними такі невід’ємні права як права на життя; на повагу до гідності, на особисту недоторканність й свободу [17].

Крім того, у відповідності до Основного Закону:

- «не підлягає обмеженню право направляти індивідуальні або колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- не можуть бути обмеженими право на житло, на шлюб і рівні права та обов’язки в шлюбі і сім’ї;
- неприпустимим є порушення рівності дітей у своїх правах незалежно від походження;
- не підлягає обмеженню право на захист прав і свобод у суді; на відшкодування коштами держави або органів місцевого самоврядування матеріальної і моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями органів державної влади;
- не може бути обмеженим право на професійну правничу допомогу; право не притягуватися двічі до юридичної відповідальності одного виду за одне і те ж правопорушення; презумпція невинуватості; право на захист і відмову свідчити або давати пояснення чи показання щодо себе, членів сім’ї або близьких родичів, коло яких визначено законом» [17].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», «примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного стану може здійснюватися з попереднім повним відшкодуванням його вартості. У разі неможливості попереднього повного відшкодування за примусово відчужене майно таке майно примусово відчужується з наступним повним відшкодуванням його вартості. Майно, що підлягає примусовому відчуженню обов’язково оцінюється у порядку, встановленому законодавством. Саме завдяки цій процедурі і можливе повне відшкодування його вартості власнику» [33].

Таким чином, базові права людини та громадянина не можуть бути обмежені навіть у період воєнного стану, оскільки без їх забезпечення та гарантування неможливим є існування людини та держави у правовому демократичному полі.

24 лютого 2022 року життя всієї України зазнало трагічних змін. Україна почала жити по-новому – тобто в стані масштабної війни, що драматичним чином вплинуло на кожен сферу життєдіяльності мешканців нашої країни.

Аналіз воєнного стану, зокрема у контексті подій після 24.02.2022, а також інших особливих режимів як суміжні, спричиняє потребу у визначенні певних питань, які не урегульовані чинним законодавством. Разом із тим, у рамках адміністративно-правової доктрини відсутні уявлення стосовно їх змісту. Мова йде про потребу дослідження правозастосовних форм управлінської діяльності (публічного адміністрування), актів управління, правотворчої діяльності президента із цього приводу й органів виконавчої влади, які розглядаються, а також процедури призупинення дії норм визначених законів і кола адміністративних правовідносин, що не підлягають регулюванню надзвичайними положеннями права.

Стосовно трансформації кримінальної відповідальності військовослужбовців за умов введення правового режиму воєнного стану, то вона передбачена у Розділі 19 Особливої частини Кримінального кодексу України. Кримінальний кодекс передбачає кримінальну відповідальність як за здійснення кримінальних правопорушень у режимі повсякденної діяльності Збройних Сил України, так і за умов особливого періоду та окремо за умов правового режиму воєнного стану або у бойовій обстановці.

Зокрема, стаття 402 КК України, що «встановлює кримінальну відповідальність за непокору, як відкрити відмову виконати наказ начальника, а також інше умисне невиконання наказу, має частину 4, у межах якої передбачено як особливо кваліфікуюча ознака вчинення цього діяння в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці, за що передбачено набагато більш суворіше покарання, а саме у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до

десяти років. Такий самий підхід має місце у ст. 403 (невиконання наказу), ст. 404 (опір начальникові або примушування його до порушення службових обов'язків), ст. 405 (Погроза або насильство щодо начальника), ст. 407 (Самовільне залишення військової частини або місця служби), ст. 408 (Дезертирство), ст. 409 (Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом), ст. 410 (Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем), ст. 411 (Умисне знищення або пошкодження військового майна), ст. 413 (Втрата військового майна), ст. 418 (Порушення статутних правил вартової служби чи патрулювання), ст. 419 (Порушення правил несення прикордонної служби), ст. 420 (Порушення правил несення бойового чергування), ст. 421 (Порушення статутних правил внутрішньої служби), ст. 425 (Недбале ставлення до військової служби), ст. 426 (Бездіяльність військової влади), ст. 426-1 (Перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень), ст. 428 (Залишення гинучого військового корабля)» [18].

Необхідно також згадати про військово-цивільні адміністрації, що є тимчасовими державними органами і можуть формуватися у регіонах, де запроваджено введено воєнний стан, для реалізації дії Основного Закону й законів України, забезпечення разом із військовим командуванням впровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Крім того, у відповідності до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», військово-цивільні адміністрації це «тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх

утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції» [30].

Прикінцевими положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачається, що у разі запровадження воєнного стану у день набрання чинності відповідним актом глави держави щодо утворення військової адміністрації припиняються згідно із Законом повноваження:

- «обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, у випадку утворення відповідної обласної військової адміністрації;
- районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах;
- сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, старост» [35].

Отже, слід фіксувати, що структури місцевого самоврядування та виконавчої влади, реалізуючи власну компетенційну діяльність за умов мирного часу в повному обсязі (без обмежень), позбавлені зазначеної можливості за умов воєнного стану. Тобто компетенційний блок їхніх повноважень у таких умовах видозмінюється.

Таким чином, районні й обласні ВЦА із часу їх формування починають реалізовувати на відповідній території повноваження із запровадження й здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а саме:

- здійснюють складання, затвердження відповідно районних чи обласних бюджетів, маючи право вносити до них зміни, а також затверджувати звіти про їхнє виконання;
- розподіляють передані з державного бюджету кошти у вигляді субвенцій й дотацій, відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- реалізують управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів);
- призначають, а також звільняють їхніх керівників;
- вирішують у відповідності до законодавства питання регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);
- вирішують відповідно до закону питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів районного чи обласного значення, а також про скасування такого дозволу;
- передбачають правила користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових, а також інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження чи заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;
- ухвалюють у рамках, визначених законом, рішення, пов'язані із захистом населення й територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епізоотіями та епідеміями; установлюють більш посилену охорону важливих об'єктів національної економіки і об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

- ухвалюють рішення про звернення до суду стосовно визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права відповідних територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;

- заслуховують інформацію керівників відповідних прокуратур й керівників органів Національної поліції про стан законності, рівень боротьби зі злочинністю, стан охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

- встановлюють у порядку й межах, визначених чинним законодавством, тарифи на житлово-комунальні послуги» [30].

Отже, військові адміністрації у ході реалізації власних повноважень у рамках правового режиму воєнного стану реалізують такі базові функції як: фінансова, номінальна (установча) й охоронна. Для порівняння слід додати, що функції місцевих адміністрацій являються ширшими. Водночас військовослужбовці, котрі проходять військову службу у ВЦА, починають виконувати інші обов'язки порівняно із тими, що ними виконувалися за попереднім місцем служби.

В умовах запровадження воєнного стану діяльність щодо створення військово-цивільних адміністрацій була актуалізована. У період після

24 лютого 2022 року Президент України розпорядився обласним та міським державним адміністраціям й структурам місцевого самоврядування сформувати ради оборони й забезпечити сприяння військовому командуванню.

При цьому ради оборони працюють на підставі Положення про Раду оборони України від 11 жовтня 1991 р., яке передбачає, що їх функціонування здійснюється як у мирний час, так і у воєнний у формі:

- забезпечення постійної готовності військ й економіки для відбиття агресії, звідки і від кого б вона не виходила;

- послідовної й наполегливої реалізації проголошеної Декларацією про державний суверенітет України концепції нейтралітету, зниження воєнного протистояння, формування без'ядерної зони;
- співробітництва із суміжними та іншими державами щодо взаємної безпеки;
- сполучення зусиль усіх державних органів, ГО, організацій та громадян України для розв'язання невідкладних завдань щодо підтримання й подальшого удосконалення обороноздатності держави на рівні оборонної достатності;
- управління заходами, що пов'язані із захистом громадян й економіки України у мирний та воєнний час.

При цьому Положення передбачає, що функціонування ради оборони у загрозовий період й під час війни повинна бути у формі:

- «загального керівництва відмобілізуванням військ, а також переведенням народного господарства на воєнний стан;
- підготовки резервів для Збройних Сил України;
- організації захисту населення і забезпечення його життєдіяльності».

Отже, беручи до уваги той факт, що військово-цивільні адміністрації населених пунктів створюються у тому числі й із військовослужбовців формувань, утворених відповідно до законодавства України, що відряджаються до них у нормативному порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, без виключення зі списків особового складу, то необхідно констатувати, що правовий статус військовослужбовців піддається трансформації уже самим фактом початку служби у межах військово-цивільних адміністрацій.

## **2.2. Взаємодія органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій щодо розвитку громад та територій**

Серед базових принципів Основного Закону України, у сфері забезпечення національної безпеки й територіальної цілісності спрямовані також положення статті 17, що закріплює обов'язок усього українського народу захищати суверенітет, територіальну цілісність держави, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки. На нинішньому етапі державотворення тема територіальної цілісності й забезпечення державної безпеки заслуговують на особливу актуальність. Враховуючи триваючу повномасштабну російську агресію проти України, система органів державного управління вимагає формування ефективних механізмів захисту територіальної цілісності й суверенітету.

У цьому значенні адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій передбачає відносну централізацію державного менеджменту, через поєднання виконавчих і представницьких функцій державної влади, що обумовлено воєнними діями.

У той же час, О.Анпілогов, характеризуючи сучасне правове становище органів місцевого самоврядування як провідних суб'єктів процесу децентралізації в нашій країні, вказує, що «їхній конституційно-правовий статус не передбачає їхню організаційну належність до системи органів державної влади, хоча органи місцевого самоврядування реалізують функції, що делеговані державою [3]. Отже, питання щодо наділення військово-цивільних адміністрацій, що виступають в якості державних органів, функціями й повноваженнями органів місцевого самоврядування вимагає конституційно-правового врегулювання.

Крім того, не викликає сумніву, що зміст ст.2 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» являється неповним, оскільки не враховує тих законодавчих актів, що регулюють діяльність місцевих органів державної виконавчої влади й структур місцевого самоврядування. Означений висновок

підтверджується та змістом повноважень, якими наділені вказані органи влади. У решті сфер державного менеджменту «військово-цивільні адміністрації покликані реалізовувати функції, що виконують органи державного управління на регіональному рівні, а також органи місцевого самоврядування в тих територіальних громадах, де проходять бойові дії» [48].

Дійсно, в ч.3 ст.1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вказано, що «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [32]. Зміст цього положення цілком узгоджується із ч.1 ст.1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», у відповідності до якої ВЦА формуються як тимчасовий вимушений захід з компонентами військової організації управління для забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Росії, зокрема на Сході й Півдні нашої країни, що не має на меті зміни та/чи скасування конституційно зафіксованого права територіальних громад на місцеве самоврядування. Водночас ч.2 ст.4 цього Закону передбачає виконання військово-цивільними адміністраціями населених пунктів делегованих повноважень структур виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування нормативно-правовою базою України.

В.Сахно наголошує на ключовій ролі місцевих державних адміністрацій у системі державних органів виконавчої влади. «Саме від того, яким буде обсяг прав та повноважень даних органів, – зазначає учена, – багато в чому залежатиме ефективність державного управління на місцевому рівні» [39].

Водночас не можна чітко стверджувати щодо повної тотожності законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу регіональних державних адміністрацій та ВЦА, у частині визначення завдань їхньої діяльності. На значущості та важливості завдань у роботі органів публічної адміністрації зазначає також провідний учений в галузі адміністративного права, професор В. Авер'янов [5].

У ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» завдання вказаних державних органів влади чітко визначені. У дещо умовній мірі їх слід розподілити на такі завдання:

соціально-економічні:

а) виконання державних й регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а у місцях компактного проживання корінних народів та національних меншин - також програм відповідного національно-культурного розвитку;

б) підготовка й виконання відповідних бюджетів;

в) звіт щодо виконання відповідних бюджетів і програм тощо;

правозабезпечувальні:

а) виконання Конституції, законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, а також інших структур виконавчої влади вищого рівня;

б) додержання законності й правопорядку, дотримання прав і свобод громадян тощо;

організаційно-розпорядчі:

а) взаємодія зі структурами місцевого самоврядування:

б) реалізація інших повноважень, наданих державою, а також делегованих відповідними радами.

У той же час, дослідження Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» дає підстави для стверджувати, що завдання військово-цивільних адміністрацій законодавцем безпосередньо не зазначені. Лише із змісту ч.4 ст.3 законодавчого акту, що аналізується, стає зрозумілим, що завдання, що покладаються на військовослужбовців й осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, що відряджаються до військово-цивільних адміністрацій, полягають «в інтересах оборони держави та її безпеки». Вказаний факт свідчить про те, що попри достатньо великий перелік повноважень соціально-економічного характеру, усе ж таки пріоритетні завдання формування й функціонування військово-цивільних адміністрацій полягають у забезпеченні державної безпеки та правопорядку.

Важливо, що засади діяльності органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування зазначені у профільних законодавчих актах. Наприклад, місцеві державні адміністрації, у відповідності до статті 3 профільного Закону функціонують на засадах: «відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів» [32].

Базові засади місцевого самоврядування також зазначені у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [31]. Зокрема, до них відносяться наступні основоположні концепції: «народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування» [31].

Компетенція місцевих органів виконавчої влади представляє собою сукупність функцій і повноважень (прав та обов'язків) відповідно до визначених об'єктів управління. Відповідно до сформульованої дефініції компетенція державного органу вказує на:

- 1) сферу суспільного життя, що є об'єктом діяльності цього органу;
- 2) державну функцію, яку орган має здійснювати у певній галузі суспільного життя і яка проявляється у ряді окремих питань, що входять до сфери його відання;
- 3) визначені повноваження, що є засобом успішної реалізації зазначеної функції у певній сфері суспільного життя.

Причому важливо підкреслити, що компетенція органу – це не сукупність її елементів, а їх система. Разом з тим, важливо, що кожен елемент характеризується відносною самостійністю.

Отже, у ході дослідження завдань, що стоять перед військово-цивільними адміністраціями як місцевими органами державної влади, що мають загальну компетенцію, слід вказати, що Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає такі їх завдання:

«1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень» [31].

Не вдаючись до оцінок щодо ефективності реалізації деяких завдань місцевих державних адміністрацій, слід погодитися з П.Погибою, який зазначає, що «визначення деяких завдань місцевих державних адміністрацій має загальний характер» [27]. Водночас вказаний висновок повною мірою узгоджується із твердженням щодо зосередження у діяльності одного органу державної влади, якими є військово-цивільні адміністрації, загальної функції державного управління й спеціальної, властивої для функціонування правоохоронних органів.

Аналіз законодавства з питань організації та функціонування органів державної влади, зокрема місцевих органів державної виконавчої влади, свідчить не тільки про різноманіття закріплених за ними функцій, але й про відсутність їх належної систематизації, а отже, про необхідність теоретичного осмислення цієї проблематики.



### **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ**

#### **3.1. Правове регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій в зарубіжних країнах**

Конституції більшості іноземних держав передбачають два режими здійснення державної влади звичайний і надзвичайний. Надзвичайний режим передбачається для ситуацій, за яких нормальне функціонування держави й суспільства є неможливим.

Інститут надзвичайного стану не завжди у детальний спосіб регламентований у самій конституції тієї чи іншої держави. Це досить несправедливо, оскільки як нормальний, звичайний режим здійснення державної влади встановлюється конституцією, таким же чином і надзвичайний режим повинен визначатися конституцією.

Юридична регламентація інституту державного режиму гарантія проти сваволі структури державної влади при надзвичайних ситуаціях – це одна із визначальних характеристик правової держави.

#### **Сполучені Штати Америки**

У США на конституційному рівні питання надзвичайного режиму докладно не регламентуються. Більше того, законодавство не забезпечує суворо відмінності між певними видами надзвичайного режиму, зводячи їх, по суті, до єдиного інституту надзвичайного стану. Про вказане зазначає і основний федеративний акт – Закон про національний надзвичайний стан 1976 року, який не лише не розрізняє види надзвичайного режиму, однак і не визначає засад для їхнього запровадження. При цьому доктрина й практика розрізняють 2 види надзвичайного режиму: власне надзвичайний стан та військовий стан. Перший пов'язують із надзвичайними обставинами, які виникають усередині самої держави (повстання, заколоти, епідемії та ін.).

Другий пов'язаний із надзвичайними ситуаціями, зумовленими зовнішньою загрозою (війна або можливість початку воєнних дій, міжнародний тероризм тощо). Крім цього, розрізняють також загальнонаціональний та локальний надзвичайні режими у залежності від території їх дії.

Слід звернути увагу на ту обставину, що проблема видів правових інститутів, які регламентують надзвичайний режим здійснення державної влади, має важливе практичне значення. Воно полягає в тому, що виділення певного виду інституту надзвичайного режиму вимагає докладного законодавчого регулювання щодо наступних питань:

- які структури державної влади уповноважені впроваджувати надзвичайний режим;
- із чиєї ініціативи може бути упроваджений надзвичайний чи воєнний стан;
- підстави для упровадження надзвичайного режиму;
- які наслідки упровадження надзвичайного чи воєнного стану;
- який порядок припинення дії надзвичайного чи воєнного стану.

Законодавство США не містить досить чітких критеріїв оцінки підстав для упровадження надзвичайного режиму. Вказане дає можливість досить широко застосовувати вказаний інститут. Зокрема, підставами для упровадження надзвичайного режиму на федеральному рівні являються: стихійні лиха, страйки чи інші соціально-трудова конфлікти, збройний напад на Сполучені Штати чи загроза початку воєнних дій, погроза розвитку агросфери, відновлення чи загроза національній безпеці, зовнішній політиці чи економіці країни з боку інших країн. Більш вузько регламентує підстави для упровадження надзвичайного режиму законодавство окремих штатів, обмежуючись загалом такими обставинами, як стихійні лиха, епідемії та епізоотії, внутрішні безладдя, а також погроза початку воєнних дій.

У США упровадження надзвичайного режиму видозмінює повноваження, порядок діяльності та форми взаємодії структур виконавчої влади й посадових осіб на усіх трьох рівнях влади федерації, штатів та

місцевих органів влади. Зокрема, у безпосереднє підпорядкування президента переходить Національної гвардія, крім того Президент самостійно визначає проблематику подальшого функціонування державного апарата. Дорадчі функції виконує Рада національної безпеки, а координуюча роль приділяється Федеральному агентству з питань управління у надзвичайних обставинах. Приписи, встановлені президентом на випадок надзвичайного режиму, підлягають суворому виконанню.

У США, зокрема, ст. 1 Конституції забороняє військовим втручатися у громадські справи. Зазначене, де-факто, робить неможливим запровадження воєнного стану. Разом із тим, у цій же статті зазначені й можливі винятки – повстання або наявність ситуації, що представляє істотну загрозу громадській безпеці. Таким чином, запровадження воєнного стану у Сполучених Штатах є можливим виключно за умови, коли жоден із традиційних методів підтримки громадського порядку не являється більше ефективним. В історії США були прецеденти, зокрема у 1863 р., під час Громадянської війни, та у 1964 р., коли уся країна була охоплена масовими рухами за громадянські права афроамериканців.

У цілому в Сполучених Штатах Америки відсутнє чітке розмежування режимів воєнного та надзвичайного стану (пріоритет має перший). Загалом можна відзначити, що оголошення війни (запровадження воєнного стану) належить до компетенції Конгресу. Запровадження ж надзвичайного стану, як на окремій території, так і в усій державі, здійснюється Президентом через прийняття акту у формі постанови, яка негайно направляється до Конгресу. Однак як надзвичайний, так і воєнний стан припиняються за допомогою відповідної резолюції палат Конгресу, актом Президента або закінченням терміну його запровадження.

#### Євросоюз

Сучасна Україна, розвиваючи власний незалежний статус, значною мірою підтверджує його, у т.ч. й через рішуче запровадження в межах своєї юрисдикції першочергових заходів стосовно інтеграції до Європейського

Союзу. При цьому, такий процес виконує роль «авангарду в процесі глобалізації» [15, с. 115] та має на меті «набуття спроможностей збройних сил для ефективного реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності для досягнення євроатлантичних стандартів та критеріїв, необхідних для набуття членства в НАТО» [15, с. 116].

Саме з часу проголошення власної незалежності, виходячи із ситуації, яка склалася на той час, а саме небезпека у зв'язку із подіями в СРСР 1991 року та прагненням до продовження тисячолітньої традиції до державотворення і реалізації права на самовизначення згідно зі Статутом ООН і міжнародних договорів, починається формування й функціонування військових формувань в Україні, утворення МО України й створення власних збройних сил.

Можна виокремити такі різновиди особливих правових режимів у країнах Європи:

1) правовий режим надзвичайного стану, який має практику досить чіткого законодавчого урегулювання у таких державах як Велика Британія, Ірландія, Португалія тощо;

2) правовий режим воєнного стану, який має практику унормування у таких державах як Велика Британія, Нідерланди, Румунія, Польща, Болгарія тощо;

3) режим стану облоги, який може упроваджуватися у таких державах як Франція, Іспанія, Португалія, Бельгія, Греція та ін.;

4) стан війни, що може бути упроваджений у таких країнах як Італія, Бельгія тощо;

5) стан напруги, що урегульований на законодавчому рівні у таких державах як Німеччина тощо;

6) стан суспільної небезпеки (Італія);

7) стан оборони, який може упроваджуватися у таких державах як ФРН, Фінляндія та ін.;

8) стан готовності (Норвегія);

9) стан загрози (Іспанія) [20, с. 11].

З урахуванням настільки різносторонньої практики врегулювання специфічних правових режимів, які сформувалися в іноземних країнах, необхідно здійснювати трансформації вітчизняного законодавства щодо відповідних правових режимів, узгоджуючи положення між собою чинного законодавства. Реалізація такої правової політики буде засадою забезпечення національної безпеки й обороноздатності України.

Різке зростання застосування надзвичайного стану фіксується в Європі, починаючи із Першої світової війни. У ході воєнних дій навіть у нейтральній Швейцарії був ухвалений закон про необмежені повноваження. За сучасних конституцій самих демократичних держав Європи присутні статті, застосування яких за певних умов може спричинити вагомі зміни усього політико-конституційного життя (зокрема це стаття 16 конституції Франції). Водночас у цілому має місце дещо інша тенденція, коли оголошення надзвичайного стану замінюється «безпрецедентним розповсюдженням парадигми безпеки як звичайної управлінської технології».

У державах Європи наявні такі правові інститути, що регламентують надзвичайний режим, – це інститут «надзвичайного стану» й інститут «воєнного стану». Перший із них сприяє захисту соціуму й держави від внутрішньої загрози, а другий – від зовнішньої. Вказані інститути можуть мати свої різновиди. Зокрема, у Франції за умов кризових ситуацій допускається запровадження надзвичайного й облогового положення, а також стану війни.

У законодавстві іноземних країн міститься низка рішень, що викликають великий інтерес як для теоретичних розробок проблематики правових інститутів надзвичайного режиму, так і для практичної діяльності з їх регламентації.

Особливо слід підкреслити, що серед причин, які є підставою для запровадження надзвичайного режиму, у багатьох країнах переважають такі, які за своїм характером являють собою очевидні, об'єктивні факти, що не потребують оцінки органу державної влади, наділеного правом ухвалювати

рішення щодо введення в дію інститутів надзвичайного режиму. Ця обставина унеможлиблює використання таких інститутів у певних інших цілях, аніж захист суспільних та державних інтересів. Так, у Франції підставами для вживання надзвичайних заходів президентом країни являється вагома й безпосередня загроза: інституціям республіки; незалежності націй; комплексності території держави; виконанню її міжнародних зобов'язань й, нарешті, припинення нормального функціонування конституційних державних структур.

Підставами для упровадження надзвичайного стану урядом являється: невідворотна небезпека, яка виникла у випадку істотних зазіхань на публічний порядок, і події, які мають по своїй природі й вазі характер суспільного нещастя. Стан облоги може бути запроваджений: у разі зовнішньої війни чи збройного повстання.

У більшості країн надзвичайний стан, у контексті суб'єктів, які володіють правом його запровадження, можна розділити на 2 види: надзвичайний стан, який упроваджується главою держави та надзвичайний стан, який запроваджено структурами виконавчої влади.

Наслідки запровадження надзвичайного стану є різноманітними.

У Франції рішення президента республіки щодо вжиття надзвичайних заходів супроводжується скликанням парламенту, і його нижня палата – Національні Збори – не може бути розпущена під час надзвичайних повноважень президента. Президент наділений практично необмеженими повноваженнями і вказане сприяє зниженню ролі виконавчої й законодавчої влади. Також президент може підмінювати їх і схвалювати рішення у законодавчій та регламентарній сферах.

Впровадження надзвичайного стану уряд розширює компетенцію виконавчої влади, зокрема в сфері правового становища громадян. Можливе впровадження військових судів для розгляду злочинів, що підсудні звичайним судам у час, коли надзвичайний стан не функціонує. Одним із базових

наслідків впровадження стану облоги є передача цивільної адміністрації військовим із значним розширенням повноважень поліції.

Британське право фіксує два основні види особливого положення: надзвичайне та військове. Водночас «воєнний стан» у класичному розумінні цього терміну, що означає припинення звичаєвого права та тимчасове підпорядкування держави або певної частини її території військовій владі (аналогу українським військово-цивільним адміністраціям), невідоме британському праву. У сучасному конституційному праві Сполученого Королівства під воєнним станом розуміється «такий існуюче під час війни стан справ, за якого Корона прокламацією або повідомленням, виданим військовою владою, попереджає громадян про те, що розгляд певних категорій справ і винесення за ними вироків буде здійснюватися військовими судами» [20, с.11]. Таким чином, у Великій Британії воєнний стан є приватним видом надзвичайного режиму, а його основна ознака формування військових судів.

У Сполученому Королівстві Закон про надзвичайні повноваження 1964 року зазначає, що надзвичайний стан може бути оголошений згідно із рішенням виконавчої влади, якщо виявиться, що відбулися або можуть відбутися «події», які супроводжуються порушеннями правильного постачання продуктами харчування, водою, паливом чи електроенергією або порушення нормальної роботи транспорту, позбавити соціум чи значну його частину належних умов існування.

На відміну від конституційної системи права, для якої притаманне наділення виконавчої влади належними надзвичайними правами, у Сполученому Королівстві перехід до надзвичайних методів регулювання та перенос центру ваги в управлінні державою на виконавчу владу досягається через делегування надзвичайних повноважень. Отже, у період надзвичайного стану уряд від імені Корони спроможний видавати постанови із всіх питань державного управління в умовах певних обмежень, установлених Палатою громад Великої Британії.

Надзвичайними постановами відносно будь-якої особи, котра діє від імені Корони, можуть передбачати такі права й обов'язки, які виконавча влада визнає за необхідне для: 1) підтримки миру; 2) забезпечення правильного постачання продуктами харчування, водою, паливом, а також електроенергією та іншими предметами першої необхідності; 3) забезпечення відповідної роботи транспорту; 4) будь-яких інших цілей, що необхідні для забезпечення безпеки та життя суспільства.

#### Держава-агресор

Особливий або надзвичайний режим управління – тематика широка та принципова і вона зберігає актуальність до нашого часу. Водночас до неї необхідно підходити вельми обережно. Якщо розглядати диктатуру як протилежність демократії у більш вузькому, тобто сучасному та ліберальному розумінні, розібратися у цьому феномені вельми важко. Водночас назвати режим диктаторським значить висловити оцінне судження, однак і навпаки: щоби висловити критичну оцінку, режим та політику правлячої групи можна – а також у межах визначених правил дискурсу – потрібно називати диктаторськими. Потреби управління та звичні описи демократії не завжди й не скрізь повною мірою комбінуються, однак і пам'ять про ті часи, коли заради керованості й ефективності обмежувалися, а то й зовсім відмінялися права й свободи, також входить в оповідання про історію новітньої епохи.

У цьому контексті актуальним є вивчення відповідного досвіду Росії. Стратегія національної безпеки Російської Федерації (Стратегія 2021) для досягнення цілей у сфері забезпечення національної безпеки встановлює систему забезпечення національної безпеки як сукупності органів публічної влади, що «здійснюють реалізацію державної політики в сфері забезпечення національної безпеки, а також інструментів, що перебувають в їхньому розпорядженні інструментів» [22, с. 155].

Стратегія національної безпеки Російської Федерації, що діяла до 2020 року, під системою забезпечення національної безпеки передбачала сили й засоби забезпечення національної безпеки, де сили забезпечення національної

безпеки – це ЗС Російської Федерації, інші війська, військові формування й органи, в яких федеральним законодавством передбачена військова й (або) правоохоронна служба, а також федеральні органи державної влади, що беруть участь у забезпеченні національної безпеки держави. Наразі кількість і зміст елементів системи забезпечення національної безпеки розширені, оскільки у неї включені усі органи публічної влади від федеральних до муніципальних, а також «інструменти». Структура останніх у Стратегії 2021 докладно не конкретизується, але про них можна судити по іншому змісту діючої Стратегії національної безпеки.

Національна безпека Росії може забезпечуватися з використанням двох режимів – ординарного (звичайного) і екстраординарного (особливого, надзвичайного, військового) [22, с. 156]. Особливий режим забезпечення національної безпеки встановлюється у ситуації, за якої виникають істотні загрози забезпеченню конституційного правопорядку й нормальному функціонуванню публічної влади як на всій території країни, так і в окремих частинах державної території.

Введення воєнного стану не може бути спонтанним політичним заходом, оскільки це заздалегідь підготовлений варіант дій російської держави у відповідь на агресивні воєнні дії іншої держави або групи держав. Подібна характеристика воєнного стану міститься в основних нормативних актах, що регулюють запровадження воєнного стану.

Введення воєнного стану на всій території Росії або в її окремих місцевостях здійснюється за наявності не лише фактичної підстави (акт агресії чи безпосередня загроза агресії проти Росії), але і юридичної підстави: видання компетентним органом держави спеціального юридичного акту про введення такого виду екстраординарного правового режиму, як воєнний стан.

Відповідно, для введення й припинення дії воєнного стану встановлений особливий процесуальний порядок. Згідно ч. 2 ст. 87 конституції РФ і п. 1 ст. 4 закону «Про воєнний стан», воєнний стан на території Російської Федерації або в її окремих місцевостях упроваджується указом Президента РФ. Надання

цього права винятково Президентів РФ виглядає цілком обґрунтованим і логічним, оскільки саме він як глава держави здійснює функції гаранта Конституції РФ, прав і свобод людини й громадянина, реалізація заходів з охорони суверенітету Росії, її незалежності й державної цілісності (ч. 1 і 2 ст. 80 Конституції РФ), а також очолює систему забезпечення національної безпеки Росії (ст. 8 федерального закону «Про безпеку» 2010 р.) [22, с. 160].

Особливе місце серед органів, які забезпечують режим воєнного стану, займає уряд РФ. Закон «Про безпеку» покладає на уряд РФ обов'язок здійснювати координацію діяльності із забезпечення безпеки у межах своєї компетенції (ст. 6). Тому указом президента РФ № 756 на уряд РФ покладений обов'язок представити пропозиції щодо заходів, прийнятих на територіях, на яких введений воєнний стан. Згідно зі ст. 13 Закону "Про воєнний стан" уряд РФ має повноваження із забезпечення воєнного стану, серед яких: керівництво діяльністю федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів РФ і організацій із забезпечення режиму воєнного стану; організація виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) для потреб військових і цивільного населення; матеріально-технічне забезпечення потреб держави в період дії воєнного стану, розробка військово-господарського плану.

### **3.2. Основні напрямки удосконалення структури й діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану**

Військово-цивільні адміністрації виступають у ролі одного із базових суб'єктів забезпечення національної безпеки за умов воєнного стану. Вказаний висновок підтверджується також метою їх формування, що зазначена у ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та полягає у «виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації» [30]. Крім того, ст. 4 ЗУ «Про основи національної безпеки» фіксує перелік суб'єктів її забезпечення, до яких відносяться зокрема «місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, функції яких у деяких районах Донецької та Луганської областей виконують військово-цивільні адміністрації» [30].

Специфічні риси організаційного й правового становища військово-цивільних адміністрацій полягають у такому:

По-перше, ст. 1 Закону вказує на тимчасовий характер функціонування вказаних структур, однак ані у коментованому Законі, а ні в інших нормативно-правових актах не зазначається термін їх дії чи основ, за яких термін виконання повноважень ВЦДІ може розпочатися чи припинитися. Зокрема, у ч.2 ст.3 вказаного Закону зазначено, що «військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх 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». Водночас Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не деталізує наступні поняття: «фактичний саморозпуск», «самоусунення від виконання своїх повноважень», «фактичне невиконання повноважень». Водночас коментований законодавчий акт не містить чіткого механізму складення повноважень вказаними органами, посилаючись тільки на обов'язковість їх припинення у зв'язку із набуттям чинності акту Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації (ч.1 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»).

По-друге, докладний аналіз компетенції ВЦА, визначених у ст.4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» дає підстави стверджувати, що вони наділені специфічними повноваженнями, які Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [31] поклав на структури місцевого

самоврядування, зокрема, повноваження, які передбачені ст. 26, 36, 43 тощо. Водночас частина зазначених повноважень структур місцевого самоврядування виходять із конституційних приписів ст. 143 Основного Закону України [17]. Таким чином, повноваження, якими наділені місцеві державні адміністрації згідно зі ст.119 Конституції України, а також компетенція структур місцевого самоврядування, визначена у статтях 140, 143 Основного закону не може належати іншим державним структурам.

По-третє, ч.2 ст.1 Закону передбачено закріплення за військово-цивільними адміністраціями чітко визначеного юридичного статусу, що формує певні особливості їх функціонування. Зокрема, вказується, що ВЦА являються юридичними особами публічного права й наділяються зазначених й іншими законами повноваженнями, у рамках яких діють самостійно й несуть відповідальність за власну діяльність згідно із законом. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів здобувають прав й обов'язків із дня внесення запису щодо їх державної реєстрації як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців і громадських формувань.

Водночас у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» не визначено докладний порядок формування, організації й ліквідації вказаних державних органів, особливості їх державної реєстрації, порядок участі ВЦА у цивільних відносинах як юридичних осіб тощо.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дозволяє прийти до висновку щодо ключового значення АТЦ при СБ України у напрямі організації взаємодії й координації діяльності структур державного управління та органів місцевого самоврядування щодо протидії тероризму. Виходячи зі змісту завдань, що стоять перед Антитерористичним центром, їх реалізація виконується за рядом напрямків: 1) протидія терористичним проявам;

2) профілактика терористичної діяльності.

Якщо перший напрямок передбачає організацію й проведення антитерористичних операцій, координацію функціонування суб'єктів

боротьби із тероризмом; організацію й проведення командно-штабних та тактико-спеціальних навчань і тренувань; взаємодію зі спеціальними службами, правоохоронними структурами зарубіжних країн й міжнародними організаціями з проблематики боротьби із тероризмом, то другий напрямок передбачає реалізацію задач, що пов'язані зі збором в установленому порядку, узагальненням, аналізом й оцінкою інформації щодо стану й тенденції розповсюдження тероризму в нашій країні та за її межами; розробка концептуальних засад і програм боротьби із тероризмом, рекомендацій, направлених на підвищення ефективності заходів стосовно виявлення й усунення причин і умов, що сприяють здійсненню терористичних актів й інших злочинів, які здійснюються із терористичною метою, формування планів запобігання терористичним проявам й їх припинення тощо [34].

З огляду на те, що координація роботи військово-цивільних адміністрацій включає визначені прийоми й способи, які застосовуються Антитерористичним центром у напрямі забезпечення результативної протидії тероризму, їх взаємодія також повинна розглядатися як особливий прийом забезпечення безпеки у районі ведення бойових дій.

Характеристика взаємодії ВЦА із Антитерористичним центром при СБУ передбачає:

- а) обов'язкову фіксація її засад у нормативно-правових актах;
- б) визначення головних напрямків антитерористичної діяльності;
- в) реалізацію компетенції уповноваженими суб'єктами антитерористичних заходів.

Базис взаємодії місцевих органів державної влади із Антитерористичним центром при СБ України передбачені рядом нормативно-правових актів, базовим серед яких є ЗУ «Про боротьбу з тероризмом», що визначає: «а) вичерпний перелік суб'єктів боротьби з тероризмом та їх повноваження; б) організаційно-правові основи їх взаємодії; в) повноваження головного координаційного органу у сфері протидії тероризму – Антитерористичного центру при Службі безпеки України» [29].

Зокрема, ст. 8 коментованого законодавчого акту безпосередньо передбачає обов'язок суб'єктів, що здійснюють боротьбу із тероризмом взаємодіяти для припинення злочинної діяльності осіб, котрі причетні до тероризму, в т.ч. міжнародного, фінансування, підтримки або вчинення терористичних актів і злочинів, що скоєні із терористичною метою.

Взаємодія у сфері протидії тероризму також передбачає обмін інформацією оперативного характеру; сприяння забезпеченню ефективного прикордонного контролю, контролю за видачею документів, які посвідчують особу, та проїзних документів для запобігання їх фальсифікації, підробленню чи незаконному використанню; запобігання діяльності чи пересуванню терористів, терористичних груп або терористичних організацій, а також осіб, котрі підозрюються у здійсненні терористичних актів чи причетності до міжнародних терористичних груп або організацій; припинення спроб іноземців, стосовно яких є дані відносно їх причетності до міжнародних терористичних груп або організацій, здійснити транзитний проїзд через територію України.

Водночас взаємодія військово-цивільних адміністрацій з іншими структурами державної влади, правоохоронними органами, функціонування яких координується Антитерористичним центром, чітко фіксується через повноваження ВЦА у напрямі забезпечення публічного порядку й безпеки.

Зокрема, ст.4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» безпосередньо передбачає ряд повноважень ВЦА, направлених на реалізацію результативної взаємодії означених державних структур з іншими суб'єктами антитерористичної діяльності. Зокрема, взаємодія ВЦА зі структурами, підпорядкованими МО України реалізується шляхом сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову й альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізацію, підготовку молоді до служби в ЗС України, організацію навчальних або перевірочних і спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до структур, установ, підприємств й організацій незалежно від

форми власності, а також населення наказу військового комісара щодо оголошення мобілізації; розв'язання у відповідності до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, закладам, навчальним закладам Сил оборони України службових приміщень та жилої площі, інших об'єктів, а також комунальних і побутових послуг тощо.

Співпраця із підприємствами, установами й організаціями виконується через бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах й організаціях згідно із законодавством; організації й участі у реалізації заходів, що пов'язані із мобілізаційною підготовкою й цивільним захистом.

Взаємодія ВЦА із державними структурами комунальної власності реалізується через сприяння організації виробництва та поставок у війська установами й організаціями, що знаходяться у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, а також енергоресурсів.

Взаємодія ВЦА із ДПСУ виявляється у вигляді «здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні. Співпраця з Службою безпеки України та Національною поліцією реалізується через встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення тощо» [30].

Водночас у напрямку взаємодії з правоохоронними органами стосовно забезпечення публічної безпеки й протидії тероризму ВЦА наділені рядом прав, що визначені ст.5 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» та реалізуються зазначеними державними органами за погодженням із АТЦ при СБ України та керівником Об'єднаного штабу ЗСУ.

Отже, організація військово-цивільних адміністрацій у період воєнного стану вимагає докладної правової регламентації. Мова йде про положення ч.1 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», де передбачено

порядок формування ВЦА виключно у відповідності до рішення Президента України. Водночас, у відповідності до ст.19 Основного Закону, діяльність структур державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб має здійснюватись лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією і законами України. З урахуванням того факту, що повноваження Президента України, чітко визначені ст.106 Конституції та не передбачають компетенції глави держави стосовно утворення військово-цивільних адміністрацій, положення ч.І ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» потребують уточнення.

Особливі риси організаційно-правового статусу ВЦА у період воєнного часу полягають у наступному:

1. Специфіка повноважень ВЦА дозволяє забезпечити їх умовний розподіл на 2 категорії:

1) загальні, тобто ті, які характерні діяльності місцевих органів державної влади й структур місцевого самоврядування (зокрема, підготовка й затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративних і територіальних одиниць, цільових програм щодо інших питань місцевого самоврядування; забезпечення балансу економічного й соціального розвитку відповідного регіону, ефективного задіяння природних, трудових й фінансових ресурсів тощо);

2) спеціальні, які характерні діяльності правоохоронних структур у галузі забезпечення публічного порядку й безпеки (зокрема, встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, що забезпечують життєдіяльність населення; сприяння ДПСУ в підтримці відповідного режиму на державному кордоні і т.д.).

Вищевикладене свідчить про дуалістичну природу компетенції військово-цивільних адміністрацій, що також підтверджується і порядком комплектації вакантних посад ВЦА: якщо у районних й обласних військово-цивільних адміністраціях посади державних службовців можуть заміщатися представниками воєнізованих формувань й правоохоронних органів (ч.5 ст. 3

ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації»), то ВЦА населених пунктів формуються насамперед із військовослужбовців формувань, що діють згідно із законодавством України, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, що відряджаються до них у відповідності до встановленого законодавства порядку для реалізації завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних структурах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, котрі уклали із АТЦ при СБ України (у разі формування для реалізації повноважень відповідних структур в районі ведення бойових дій) чи з Об'єднаним оперативним штабом ЗС України (в разі формування для здійснення повноважень відповідних органів у районах оборони, відсічі й стримування збройної агресії Росії) трудовий договір (ч.4 ст.3 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації»).

2. Законодавче закріплення розмежування функцій у сфері управління залежно від категорії повноважень (загальні або спеціальні). У разі якщо загальне керівництво роботою ВЦА населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій реалізують керівники відповідних обласних ВЦА, а в разі, якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не сформовані – керівник АТЦ при СБ України, а у разі утворення ВЦА населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних структур у регіонах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі й стримування збройної агресії Росії, а також деокупації ТОТ України – Командувач об'єднаних сил, то керівництво діяльністю обласних ВЦА у галузі забезпечення громадського порядку й безпеки реалізує насамперед керівник АТЦ при Службі безпеки України, а у разі формування військово-цивільних адміністрацій для реалізації повноважень відповідних структур у районі реалізації заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Росії – Командувач об'єднаних сил. (ч.9 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації») [30].

Кабінет Міністрів України, згідно із п.7 ч.І ст.116 Основного закону здійснює заходи стосовно забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, а також боротьби зі злочинністю. Вищий орган у системі структур виконавчої влади реалізує керівництво ВЦА у частині, яка стосується виконання повноважень ОДА й РДА.

Згідно із ч.6 ст. 118 Конституції місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні структури виконавчої влади вищого рівня.

В.Сахно в зазначеному контексті переконаний, що «система органів виконавчої влади в Україні має вертикальне підпорядкування, відповідно до якого нижчі органи і посадові особи підпорядковуються вищим. Дана модель управління дозволяє реалізовувати в середині такої системи державні управлінські функції та забезпечувати виконання рішень парламенту і глави держави» [39]. Водночас, за твердженням П.Погиби, «модель публічного адміністрування, що використовується в Україні на територіальному рівні, характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним та функціональним дуалізмом, що проявляється, з одного боку, у надмірно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій без їх відповідного організаційного забезпечення, а з іншого, – в дублюванні місцевими державними адміністраціями повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і навпаки» [27]. Такий висновок підтверджує і С.Давтян, котрий зазначає, що «конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів. Унаслідок цього місцеві державні адміністрації не повною мірою виконують свою основну функцію - забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади сповна не враховують інтереси регіонів» [9].

Повністю погоджуючись із висновками зазначених учених, слід вказати, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» також не містить

положень, які регулюють відносини із військово-цивільними адміністраціями, концентруючись у ст.23 насамперед на відносинах із державними адміністраціями на місцевому рівні. Водночас особливі повноваження КМУ в якості центрального органу державної виконавчої влади стосовно до ВЦА чинною нормативно-правовою базою не урегульовані.

Таким чином, доцільним вбачається доповнити ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» ст. 23-1 «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з військово-цивільними адміністраціями», де передбачити повноваження вищого виконавчого органу держави у частині заслуховування звітів ВЦА за результатами виконання таких функцій: а) забезпечення прав та свобод ВПО; б) забезпечення законності й правопорядку в районі ведення бойових дій; в) забезпечення заходів, що пов'язані із наслідками проведення бойових дій на території відповідного регіону; г) забезпечення захисту населення й територій у результаті збройної агресії.

Стосовно Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»: він повинен бути доповнений завданнями й принципами діяльності військово-цивільних адміністрацій, до яких доцільно віднести:

На військово-цивільні адміністрації покладена реалізація таких завдань:

1) Забезпечення виконання загальнодержавних програм у військово-політичній, правоохоронній, соціальній та економічній сферах; підготовка, затвердження й виконання регіональних програм розвитку соціальної сфери.

2) Взаємодія із ЗС України, іншими військовими формуваннями. Держприкордонслужбою, СБ, Національною гвардією, Національною поліцією України, а також іншими правоохоронними органами у межах реалізації заходів, що передбачені за умов проведення бойових дій.

3) Реалізація державної політики в економічній та соціальній галузях, спрямованої на забезпечення відновлення та розвитку населених пунктів в зоні ведення бойових дій проти збройних сил країни-агресора (Росії).

4) Забезпечення законності й правопорядку у районі проведення воєнних дій, додержання прав й свобод громадян України, у т.ч. внутрішньо переміщених осіб.

б) доповнити Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» ст. 1-2 «Принципи діяльності військово-цивільних адміністрацій» такого змісту:

Принципи ВЦА:

- 1) Пріоритетність прав й свобод людини та громадянина.
- 2) Легальність.
- 3) Комплексна реалізація повноважень місцевих структур виконавчої влади й структур місцевого самоврядування.
- 4) Поєднання цивільного й військового управління.
- 5) Тимчасові ознаки функціонування.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, у ході даного дослідження ми прийшли до таких висновків (у відповідності до завдань, поставлених у вступі до цього дослідження):

1. Розглянута сутність та мета формування військово-цивільних адміністрацій. Враховуючи той факт, що наша країна упродовж тривалого часу була позбавлена ознак держави, дослідження функціонування специфічних державних органів, які здійснюють свої повноваження за особливих умов, зокрема проведення воєнних дій, здійснювалось на прикладі тих держав, до складу яких території сучасної України входили повністю чи частково, зокрема Російської Імперії й Радянського Союзу.

Протягом ХХ ст. вказані державні структури формувались неодноразово й мали відмінні назви (комітет особливого управління, контрольно-спостережна комісія, державний комітет із надзвичайного стану тощо), водночас ціль їх формування й функціональна спрямованість, як правило, являлися ідентичними – відновлення конституційного ладу, територіальної цілісності, безперервного функціонування структур життєзабезпечення, додержання законності й правопорядку в країні.

Функціонування інституту ВЦА здійснювалось за умов введення особливих режимів (це режими посиленої охорони, надзвичайної охорони, надзвичайного стану, військового положення тощо).

Завдання ВЦА характеризуються, у першу чергу, правоохоронною спрямованістю. Їх зміст обумовлений організаційним-правовим статусом ВЦА та полягає в їх безпосередньому підпорядкуванні Антитерористичному центру при Службі безпеки України чи Об'єднаному оперативному штабу Збройних Сил України. Зміст завдань військово-цивільних адміністрацій яскраво ілюструє зосередженість в їх діяльності загальної функції державного управління, що притаманна місцевим структурам державної влади й органам місцевого самоврядування, а також спеціальної, що властива діяльності правоохоронних органів.

2. Проаналізовані нормативно-правові аспекти функціонування військово-цивільних адміністрацій. Вивчення надзвичайного законодавства України дає підстави для висновку, що, по-перше, Конституція України не передбачає режиму антитерористичної операції чи операції об'єднаних сил і тим більше формування тимчасових державних структур влади, які б акумулювали у собі ролі місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також наділених елементами військового командування. Зокрема, зі змісту ст. 41, 43, 64 Конституції стає зрозуміло, що за різних обставин в нашій країні можуть установлюватися лише два види режимів: воєнного й надзвичайного стану. По-друге, однією із підстав для запровадження режиму надзвичайного стану, передбачених у ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» є намагання захоплення державної влади або трансформація конституційного ладу України через насильство (особливості ведення бойових дій на Сході нашої країни). Однак при цьому законодавець не передбачає формування нових органів влади (зокрема, ВЦА), а тільки встановлює додаткові повноваження для відповідних структур державної влади, військового командування й структур місцевого самоврядування, що необхідні для відвернення загрози.

Про надання тільки додаткових повноважень чинним органам управління на відповідній території, що необхідні для нормалізації обстановки, також йде мова у ст. 13 Закону.

У цілому можливість формування додаткових тимчасових державних органів влади із розширеними повноваженнями під час ведення бойових дій, якими являються військово-цивільні адміністрації, має узгоджуватись із положеннями Конституції України й інших Законів, які регулюють суспільні відносини за особливих умовах.

Отже, до законодавства, яке регулює адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій за сучасних умов слід віднести:

а) Конституцію України; б) закони України; в) нормативно-правові акти, що ухвалені вищими органами державної влади (постанови й розпорядження

Кабінету Міністрів України, укази і розпорядження Президента України, а також постанови Верховної Ради України).

3. Вивчені особливості діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану. Збройна агресія РФ та її повномасштабне вторгнення на територію України (24.02.2022 року) змусили весь державний апарат та суспільство нашої країни у цілому перейти до оперативного функціонування в умовах правового режиму воєнного стану.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан – це «особливий вид правового режиму, який вводиться на території України або в окремих її місцевостях у випадку загрози нападу чи збройної агресії, небезпеки державній незалежності, територіальній цілісності України та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню повноважень, які необхідні для відвернення загрози, відсіч збройної агресії, а також забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки незалежності та територіальної цілісності України, а також тимчасове обмеження конституційних прав громадян та законних інтересів юридичних осіб зазначенням строку дій цих обмежень».

За вказаних умов воєнний стан доцільно розглядати як особливий правовий режим, що запроваджується у нашій країні або в окремих її регіонах у разі збройної агресії, а також в інших випадках, передбачених законом, а також передбачає надання відповідним органам повноважень, які необхідні для надання відсічі агресору та забезпечення національної безпеки. У контексті зазначеного, можливим є тимчасове, тобто зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина у контексті вказування терміну дії вказаних обмежень.

У контексті того, що функції військово-цивільних адміністрацій за умов воєнного стану законодавчим чином не урегульовані, а відтак – не є систематизованими, доцільно здійснити їх класифікацію не за інструментальним принципом, що передбачає розподіл функцій у відповідності до керуючого впливу, а у відповідності до предметного, що

пов'язаний із визначенням об'єкта управління та розподіляє функції у відповідності до безпосередніх сфер впливу ВЦА.

У відповідності до такого принципу всі функції військово-цивільних адміністрацій передбачають такі напрями їх роботи: а) забезпечення безпеки особистості, суспільства й держави; б) забезпечення розвитку економіки, реалізація адміністративної й господарської діяльності; в) правозабезпечувальна функція.

Водночас за умов воєнного стану формування й функціонування будь-яких державних органів, насамперед тих, що: а) характеризуються тимчасовістю; б) уособлюють функції й повноваження місцевих структур державної влади й самоврядування; в) передбачають компоненти військового управління; г) функціонують в умовах ведення бойових дій тощо, потребує ретельного конституційного урегулювання.

З урахуванням складної організаційної структури військово-цивільних адміністрацій, що передбачає сполучення в одному державному органі представницьких, виконавчих і правоохоронних функцій, специфічні риси їх адміністративного й правового статусу за умов воєнного стану полягає у одночасному підпорядкуванні відразу з вищим структурам державної влади: Президенту, Верховній Раді й Кабінету Міністрів України.

4. Оцінена взаємодія органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій щодо розвитку громад та територій. Виявлено, що аналіз Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» дає підстави прийти до висновку, що завдання військово-цивільних адміністрацій безпосередньо не сформульовані законодавцем. Тільки виходячи зі змісту ч.4 ст.3 коментованого законодавчого акту стає зрозуміло, що завдання, які покладаються на військовослужбовців й осіб рядового і начальницького складу правоохоронних структур, що відряджаються до військово-цивільних адміністрацій, полягають «в інтересах оборони держави та її безпеки». Зазначений факт свідчить про те, що попри достатньо великий перелік повноважень соціально-економічного характеру, загалом пріоритетні задачі

формування й функціонування військово-цивільних адміністрацій полягають у забезпеченні державної безпеки та правопорядку.

Важливо наголосити, що засади діяльності органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування визначені у профільних нормативно-правових актах. Зокрема, місцеві державні адміністрації, у відповідності до статті 3 профільного Закону функціонують на засадах: відповідальності перед людиною й державою за власну діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; сполучення державних й місцевих інтересів.

Конституційні норми, які визначають адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій не характеризуються системністю й цільовою направленістю. Більше того, у Конституції України загалом відсутні норми, які регулюють проблематику формування й функціонування місцевих тимчасових органів державної влади з компонентами військової організації управління.

5. Досліджене правове регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій в іноземних країнах. Встановлено, що конституції більшого числа іноземних країн передбачають такі режими здійснення державної влади як звичайний і надзвичайний. Надзвичайний режим передбачається для ситуацій, у рамках яких нормальний розвиток держави й соціуму являється неможливим.

Інститут надзвичайного стану не завжди детальним чином регламентований у самій конституції тієї або іншої держави. Це зовсім несправедливо, оскільки як нормальний, звичайний режим здійснення державної влади встановлюється конституцією, у такий же спосіб і надзвичайний режим повинен визначатися конституцією.

Юридична регламентація інституту державного режиму являє собою гарантію проти сваволі державної влади при надзвичайних ситуаціях і одна із визначальних характеристик правової держави.

У США на конституційному рівні проблематика надзвичайного режиму не регламентуються докладним чином. Крім того, законодавство не забезпечує регламентацію відмінностей між окремими видами НР, зводячи їх, зокрема, до єдиної інституції надзвичайного стану. Про вказане зокрема свідчить основний федеративний акт Закон про національний надзвичайний стан 1976 року, в рамках якого не лише не розрізняються види надзвичайного режиму, однак і не визначені підстави для їхнього запровадження. При цьому на доктринальному й практичному рівнях розрізняються такі види надзвичайного режиму надзвичайний і воєнний стан. Перший пов'язаний із надзвичайними обставинами, які виникають всередині самої країни (повстання, заколоти, епідемії та ін.), а другий – із надзвичайними ситуаціями, які обумовлені зовнішньою загрозою (війна чи можливість початку воєнних дій, міжнародний тероризм та ін.). Водночас розрізняють також загальнонаціональний та локальний надзвичайні режими – у залежності від території їх дії.

Можна виокремити такі різновиди особливих правових режимів у країнах Європи:

- 1) правовий режим надзвичайного стану, який має практику досить чіткого законодавчого урегулювання у таких державах як Велика Британія, Ірландія, Португалія тощо;
- 2) правовий режим воєнного стану, який має практику унормування у таких державах як Велика Британія, Нідерланди, Румунія, Польща, Болгарія тощо;
- 3) режим стану облоги, який може запроваджуватися у таких державах як Франція, Іспанія, Португалія, Бельгія, Греція та ін.;
- 4) стан війни, що може бути запроваджений у таких країнах як Італія, Бельгія тощо;
- 5) стан напруги, що урегульований на законодавчому рівні у таких державах як Німеччина тощо;
- 6) стан суспільної небезпеки (Італія);

7) стан оборони, який може упроваджуватися у таких державах як ФРН, Фінляндія та ін.;

8) стан готовності (Норвегія);

9) стан загрози (Іспанія).

6. З'ясовані основні напрямки удосконалення структури й діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану. Надані пропозиції стосовно змін до нормативно-правової бази у сфері регулювання адміністративно-правового статусу ВЦА, зокрема:

а) доповнити ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» статтею 1-1 «Завдання військово-цивільних адміністрацій» такого змісту:

На військово-цивільні адміністрації покладена реалізація таких завдань:

1) Забезпечення виконання загальнодержавних програм у військово-політичній, правоохоронній, соціальній та економічній сферах; підготовка, затвердження й виконання регіональних програм розвитку соціальної сфери.

2) Взаємодія із ЗС України, іншими військовими формуваннями. Держприкордонслужбою, СБ, Національною гвардією, Національною поліцією України, а також іншими правоохоронними органами у межах реалізації заходів, що передбачені за умов проведення бойових дій.

3) Реалізація державної політики в економічній та соціальній галузях, спрямованої на забезпечення відновлення та розвитку населених пунктів в зоні ведення бойових дій проти збройних сил країни-агресора (Росії).

4) Забезпечення законності й правопорядку у районі проведення воєнних дій, додержання прав й свобод громадян України, у т.ч. внутрішньо переміщених осіб.

б) доповнити Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» ст. 1-2 «Принципи діяльності військово-цивільних адміністрацій» такого змісту:

Робота військово-цивільних адміністрацій заснована на наступних принципах:

1) Пріоритетність прав й свобод людини та громадянина.

2) Легальність.

3) Комплексна реалізація повноважень місцевих структур виконавчої влади й структур місцевого самоврядування.

4) Поєднання цивільного й військового управління.

5) Тимчасові ознаки функціонування.

в) доповнити Закон України «Про Кабінет Міністрів України» ст. 23-1 «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з військово-цивільними адміністраціями» такого змісту:

1) Забезпечення законності й правопорядку в зоні здійснення бойових дій.

2) Реалізація прав та свобод осіб, які є внутрішньо переміщеними.

3) Реалізація заходів, що пов'язані із наслідками ведення бойових дій у відповідному регіоні.

4) Ухвалення рішень стосовно захисту населення й територій у результаті збройної агресії.

г) внести зміни до назви Указу Президента України від 04.04.2016 року №125/2016 «Питання припинення повноважень деяких військово-цивільних адміністрацій» такого змісту:

«Питання ліквідації деяких військово-цивільних адміністрацій».

д) внести зміни до назви Указу Президента України від 24.12.2015 №719/2015 «Про припинення діяльності деяких військово-цивільних адміністрацій» наступного змісту:

«Про ліквідацію деяких військово-цивільних адміністрацій».

Встановлено наявність кількох векторів розвитку національного законодавства стосовно врегулювання відносин у галузі публічного управління на регіональному рівні: а) реалізація норм, які встановлюють механізм запровадження децентралізації влади й наділення регіональних громад розширеними повноваженнями у сфері управління відповідними територіями.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році»+ / Нац. ін-т стратег, дослідж.; ред.: В.П. Горбулін, О.С. Власюк. Київ : НІСД, 2015. 684 с.
3. Анпілогов О. В. Актуальні питання реформи територіальної компетенції і владоспроможності громад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. №21. С.50-52.
4. Вернигора В. В. Адміністративно-правове забезпечення службової дисципліни та законності у військових формуваннях України під час особливого періоду: дис. . канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий дім «Ін-Юре». 2002. 668 с.
6. Військово-цивільні адміністрації в Україні: посібник / С.О. Кузніченко, В.Й. Шевченко [за підтримки фонду Ганса Зайделя]. Одеса: Видавець Букаев В.В., 2018. 31 с.
7. Воєнна доктрина України : Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 [Електронний ресурс]. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/reformi-ta-planuvannya-u-sferi-oboroni/voenna-doktrina.html>.
8. Воєнні аспекти протидії “гібридній” агресії: досвід України : монографія / колектив авторів ; за заг. ред. А. М. Сиротенка. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2020. 176 с.
9. Давтян С. Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса, 2008. 263 с.

10. Журавський, В.С. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студ. вищих навчальних закладів / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. Київ : «Ін-Юре», 2004. 672 с.
11. Запровадження воєнного стану було вчасним і необхідним Президент про підсумки дії воєнного стану [Електронний режим] : Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/zaprovadzhennya-voyennogo-stanu-bulo-vchasmm-i-neobhidmm-p-52294>.
12. Ільницька У. В. Армія і політика: моделі взаємодії в умовах різних політичних режимів. *Вісник Національного університету Львівська політехніка* / Нац. У-нт «Львівська політехніка» ; відп. ред. Л.Є. Дещинський. Львів : Львівська політехніка, 2008. № 612. Держава та армія. С.205-211.
13. Коваль В. П. Воєнний стан як особливий правовий режим (теоретичні та практичні аспекти). *«Visegrad Journal on Human Rights»*. 2018. № 6. С. 99-104.
14. Коваль В. П. Законодавче забезпечення окремих елементів адміністративно-правового статусу військовослужбовців: перспективи розвитку. *Право і безпека у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції*: зб. ст. та тез наук. повідом. за матеріалами дискус. панелі II Харків. міжнар. юрид. форуму, м. Харків, 28 верес. 2018 р. / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Нац. акад. прав. наук України, Фонд Конрада Аденауера. Харків : Право, 2018. С. 19-23.
15. Коваль В. П. Правове регулювання введення воєнного стану. *Вісник ХНУ імені В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. 2016. Вип. 22. С. 115-117.
16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: редакція від 01.08.2021 [Електронний ресурс]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
17. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст.141.

- 18.Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001 року №2341-III [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
- 19.Магда С. О. Забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів : монографія. Харків : Право, 2015. 216 с.
- 20.Мурашин О. Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2(11). С. 10-15.
- 21.Ониський А. М. Кримінальна відповідальність за порушення порядку проходження військової служби, вчинені в умовах особливого періоду або в бойовій обстановці : дис канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2017. 271 с.
- 22.Оновлена доктрина публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони України : колективна монографія / І. М. Коропатнік, Н. П. Христинченко, І. М. Шопіна, М. В. Ковалів та ін. Львів : СПЛОМ, 2021. 480 с.
- 23.Організація медичного забезпечення механізованої бригади в обороні / Бадюк М.І., Солярник В.В., Савицький В.Л. та ін. Київ : «МП Леся». 2018. 108 с.
- 24.Парламентаризм та законотворення: вибрані лекції / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; [упоряд.: О. Л. Копиленко та ін.]. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 497 с.
- 25.Певцов Г.В. Інформаційно-психологічні операції Російської Федерації в Україні: моделі впливу та напрями протидії. *Наука і оборона*. 2015. № 2. С.28-32.
- 26.Підлісний Д. В. Органи державної адміністрації Гетьманату П.Скоропадського в системі установ виконавчої влади Харківської губернії: проблема взаємовідносин. *Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету: Історичні науки Т.18 / Кам'янець-Подільський держ. ун-т. Кам'янець-Поділ., 2008. С.335-342.*

27. Погиба П. П. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2015. 202с.
28. Порівняльне конституційне право : навчальний посібник / Т. Є. Кагановська, Я. О. Григоренко та ін.; за ред. Л. В. Новікової. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2018. 324 с.
29. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 №638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №25. Ст.180.
30. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 №141-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2015. №13. Ст.87.
31. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. Ст.170.
32. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №20. Ст.190.
33. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17.05.2012 № 4765-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013, № 15, ст.99
34. 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. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 7. Ст.302.
35. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
36. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України* , 2000, № 23, ст.176.
37. Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 333 с.
38. Савчук Т. Воєнний стан: як це відбувалося в інших країнах. *Радіо Свобода*/

- [Електронний ресурс]. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/martial-law-around-globe/29621742.html>.
39. Сахно В.О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми : Сумський державний університет, 2014. 179 с.
40. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / Саганюк Ф. В., Фролов В. С., Павленко В. І. та ін.; за ред. д.військ.н., проф. І. С. Руснака. Київ: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
41. Сіцінська М. Проблеми українського суспільства у сфері цивільно-військових відносин. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. №1. С.82-89.
42. Слободчук С. Воєнний стан: що це означає і як зміниться життя кожного українця. [Електронний ресурс]. URL: <https://ua.112.ua/statji/yakshcho-sohodni-viina-yak-viiskove-polozhennia-zminyt-zhyttia-179071.html>.
43. Стецюк С.П. Адміністративно-правові засади реформування Міністерства оборони України в умовах євроатлантичної інтеграції: Дис. . ..докт. філософії за спец. 081 Право. Київ, 2021. 283 с.
44. Токарська А. С. Комунікативна стратегія законотворчої і законодавчої діяльності / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів : ЛДУВС, 2016. 243 с.
45. Требін М. П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації: монографія. Харків : Видавничий Дім «Інжек». 2004. 404 с.
46. Харченко Т. О. Становлення місцевих органів виконавчої влади і самоврядування в Українській Державі (квітень-грудень 1918 року): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Полтавський державний педагогічний університет. Полтава : ПДПУ, 2001. 19 с.
47. Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації: основні функції. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування* : Міжнародна науково-практична

- конференція, 13-14 липня 2018 р., м. Київ. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С.54.
48. Шевченко В. Й. Міжнародний досвід правового регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій. *Європейські перспективи*. 2018. №2. С.186-196.
49. Шевченко В. Й. Основні завдання військово-цивільних адміністрацій. *Актуальні питання економіки, фінансів, управління та права: збірник тез та доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 4 червня 2018 р.: у 3 ч. Полтава : ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С.51.*
50. Шевченко В. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. №2. С.120-127.

# ДОДАТКИ

## Додаток А

### Обмеження в Україні у час воєнного стану



Джерело: <https://www.slovoidilo.ua/2022/02/24/infografika/bezpeka/voyennyj-stand-ukrayini-yaki-obmezheniya-diyut>

## Додаток Б

### Сили Територіальної оборони України



Джерело: <https://www.vinrda.gov.ua/news/terytorialna-oborona/terytorialna-oborona/sily-terytorialnoi-oborony-zbroinykh-syl-ukrainy>