

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

У статті розкрито наукову природу особливостей публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій. Фактично підтверджено факти того, що військові адміністрації використовують низку специфічних інструментів публічного адміністрування, які забезпечують ефективне публічне адміністрування в умовах воєнного стану. Первинним серед таких інструментів є видання підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язкові для виконання норми вторинного характеру до моменту правозастосування. Адміністративні акти широко застосовуються для встановлення комендантської години, визначення обмежень, необхідних для підтримання громадського порядку та забезпечення безпеки. Спеціальними адміністративними актами є забезпечення заходів щодо мобілізації ресурсів, призову на військову службу та регулювання виробничих процесів, важливих для оборони країни. Організаційні інструменти охоплюють рішення, що ухвалюються військовими адміністраціями для забезпечення належного функціонування сектору безпеки й оборони. Доведено, що як і в інших сферах суспільного життя, широко використовуються в діяльності військово-адміністративні можливості електронного врядування з урахуванням особливостей режиму воєнного стану та дотримання вимог збереження державної таємниці.

Функції військових адміністрацій включають забезпечення національної безпеки та оборони, захист критичної інфраструктури, підтримання громадського порядку, організацію та координацію економічної діяльності, надання соціальної допомоги постраждалим громадянам та переселенцям, організацію гуманітарної допомоги, а також взаємодію з місцевими органами влади для виконання заходів правового режиму воєнного стану. Складовими механізми правового регулювання організації та діяльності військових адміністрацій є суб'єкт регулювання – держава в особах військових державних адміністрацій; норми права – у більшості випадків норми адміністративного права; об'єкти регулювання як інститут воєнного стану та правова (організаційно-правова й організаційна) діяльність адміністративних органів та приватних осіб, які перебувають на території військових адміністрацій; інструменти публічного адміністрування; ефективність правового регулювання, що здійснюється військовими адміністраціями.

Ключові слова: військові адміністрації, воєнний стан, державна таємниця, адміністративний орган, адміністративний акт, електронне врядування, мобілізація, наукова природа, публічне адміністрування, підзаконний нормативно-правовий акт, засіб.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану отримав надзвичайну актуальність науковий аналіз публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій у зв'язку з повномасштабним тривалим російським терористичним вторгненням в Україну. В умовах постійної загрози для національної безпеки військові адміністрації відіграють ключову роль у забезпеченні стабільності, правопорядку та захисту прав громадян. З огляду на це, особливого значення набуває детальне розроблення й уточнення правових засад діяльності цих органів, зокрема щодо засобів, форм і способів адміністративної діяльності, що здійснюється в процесі правозастосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена тема перебуває в постійному полі зору науковців, які постійно звертають свою увагу в своїх дослідженнях та публікаціях. В своїх дослідженнях проблеми адміністративного управління та особливостей адміністративного статусу звертали свою увагу вчені-правники В. Дуглер, Ю.Бураков, С.Кузнichenko, В.Швець, Л.Коваленко, О.Зозуля, С.Мельник, В.Сафiр, А.Сердюк, С.Стеценко, О.Буханевич, та інші. В дослідженнях вчених-правників торкалась тема військових адміністрацій, проте тема особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій не була безпосереднім предметом аналізу.

Мета статті. Дане дослідження покликане метою виявлення та формулювання особливостей адміністративного статусу та управління військових адміністрацій в Україні в умовах воєнного стану та розкриття наукової природи засобів публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій на основі чинного законодавства, теорії адміністративного права та доктринальних думок вчених правників на цю проблему.

Виклад основного матеріалу. Організація управління різними сферами суспільного життя виступає в якості найважливішої функції будь-якої публічно-правової системи. У цьому процесі беруть участь всі суб'єкти єдиної державної влади. Державна влада завжди єдина у своїх основних проявах – законодавчому, виконавчому, правоохоронному (судовому). Вона не може належати одній особі або одному державному органу, бо це створює загрозу встановлення антидемократичного тоталітарного режиму, тому державна влада повинна будуватися на основі певної організаційно-компетентісної спеціалізації.

Військові адміністрації є органами державної влади, адміністративно-правовий статус яких являє собою складну організаційно-правову конструкцію. Її унікальність полягає в тому, що один державний орган поєднує в собі управлінські та правоохоронні функції. Виходячи з цього, для повного і всебічного розкриття його змісту доцільно виокремити головні ознаки органу державної виконавчої влади як суб'єкта управління та, на цій основі, розкрити зміст та особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій. З цією метою слід звернутися до положень, вироблених наукою адміністративного права.

Орган виконавчої влади, будучи ланкою державного апарату, здійснює в межах своєї компетенції виконавчу і розпорядчу діяльність з метою реалізації функцій держави. На практиці за допомогою правових засобів необхідно забезпечити його основні позиції (правовий статус) як суб'єкта державного управління. У цьому полягає одна з гарантій якості і ефективності діяльності органів виконавчої влади.

З метою встановлення специфіки адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади важливо з'ясувати його характерні ознаки й визначити риси, що відповідають цим ознакам. Це дозволить зробити найбільш достовірні висновки щодо поняття й сутності адміністративно-правового статусу як правової категорії.

З багатьох ознак органу державної виконавчої влади слід виділити найбільш характерні, а саме те, що він:

а) займає чітко окреслене положеннями Конституції України та інших нормативно-правових актів місце в системі державного механізму;

б) приймає першорядну участь у виконанні функцій держави в конкретно визначених сферах суспільних відносин;

в) має певну організаційну структуру, яка відповідає меті діяльності органу державної виконавчої влади;

г) виступає від імені держави у формі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності;

д) наділений публічно-владними повноваженнями.

Для наділення правоздатністю орган виконавчої влади повинен отримати чітко визначений правовий статус, в якому кожна із перелічених ознак отримує правове оформлення і необхідні правові засоби, через які ці ознаки реалізуються на практиці.

Таким чином, виходячи з наведених ознак, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус органу державної виконавчої влади:

а) визначає його місце в системі державних органів, встановлених Конституцією та іншими нормативно-правовими актами;

б) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій шляхом встановлення основної мети, завдань і функцій;

в) закріплює певну організаційну структуру й ресурси шляхом встановлення порядку фінансування, розподілу матеріальних засобів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, шляхом регламентації порядку організації роботи;

г) визначає компетенцію органу, тобто окреслює коло його прав та обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій [2].

У теорії адміністративного права визначено, що інструменти публічного адміністрування є ключовими засобами, за допомогою яких органи публічної влади здійснюють свої функції, забезпечують порядок і реалізують адміністративну діяльність. Ці інструменти складаються з комплексу адміністративно-правових заходів, що застосовуються адміністративними органами для охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також для задоволення публічного інтересу держави та суспільства. Вони мають самостійну юридичну природу, є засобами адміністративної діяльності, що дозволяє реалізовувати правові норми, і постають підзаконними нормами адміністративного права, які обов'язкові до виконання і створюють правові наслідки. До основних видів інструментів публічного адміністрування належать видання нормативно-правових актів та адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, планування та фактичних дій, використання адміністративно-правових режимів, контролю й нагляду, а також електронного врядування. Кожен із цих інструментів відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування публічної адміністрації.

страції, формуванні та впровадженні правил, необхідних для підтримання правопорядку й виконання публічних завдань. Вибір і застосування цих інструментів залежить від конкретних завдань, правової природи і компетенцій адміністративних органів, що робить їх адаптивними до змін у публічному управлінні та потребах суспільства.

Таким чином, обумовлені адміністративно-правовим статусом права і обов'язки органу державної виконавчої влади орієнтовані на його функції та забезпечують його здатність діяти владно, від імені держави по відношенню до підлеглих йому об'єктів управління, а також вчиняти юридичні дії по відношенню до інших органів і організацій, які не перебувають з ним у відносинах підпорядкування. Так виявляється співвідношення основних елементів статусу органу управління та його головних ознак.

Під час аналізу змісту адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, академік С. В. Ківалов визначає їх види, які, за його думкою, виступають підставою для характеристики першого. Адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає в себе такі елементи: функції, завдання, компетенцію.

Аналізуючи судження провідних учених-адміністративістів щодо сутності адміністративно-правового статусу органів державної влади можна дійти висновку про схожість поглядів на досліджувану проблему. Цей факт впливає з існування у наведених судженнях деяких спільних рис щодо сутності питання, що розглядається. Ми погоджуємося з позицією тих учених, які до однієї з головних ознак адміністративно-правового статусу органів державної влади відносять компетенцію. Враховуючи те, що дослідження компетенції військових адміністрацій є одним з ключових питань наукового пошуку нашої дисертаційної роботи, спробуємо більш докладно зупинитися на з'ясуванні теоретичних аспектів окресленої проблематики.

Компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття і правильне використання при розробці нормативних правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, має істотне значення для підвищення ефективності діяльності цих органів як на центральному, так і місцевому рівні. Тому для повного і всебічного розкриття змісту даного поняття доцільно проаналізувати його основні елементи та визначити їх співвідношення [1].

У юридичній літературі існують підходи до розкриття певних аспектів інструментів публічного адміністрування. Так, І. Шопіна, розкриваючи співвідношення між поняттями адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання в контексті публічного адміністрування, до-

водить, що адміністративно-правове забезпечення охоплює широкий арсенал засобів і процедур, спрямованих на забезпечення прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин, зокрема громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, територіальних громад та окремих громадян. Адміністративно-правове регулювання натомість визначається як процес, у якому держава через уповноважених суб'єктів впливає на суспільні відносини з метою приведення їх у бажаний стан. Умови правового режиму воєнного стану підкреслюють важливість взаємодії цих двох понять, коли адміністративно-правове забезпечення та регулювання взаємно посилюють один одного, сприяючи максимальній акумуляції ресурсів для ефективної протидії збройній агресії [7].

Найхарактерніші властивості повноважень місцевих органів виконавчої влади розкрив Г. В. Бублик у монографічному дослідженні на тему «Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект». Автор дослідив юридичну природу делегованих повноважень місцевими органами влади, а також проблем, що виникають в процесі делегування повноважень місцевими органами влади. В роботі проаналізовано стан реалізації та перспективи розвитку інституту делегованих повноважень в Україні, розкрито наукове поняття делегованих повноважень через місце і роль делегованих повноважень у діяльності місцевих органів публічної влади; виявлено характерні ознаки делегованих повноважень. Автор на високому науковому рівні розглянув проблеми порядку та умов делегування повноважень, узагальнив класифікацію видів делегованих повноважень, запропонував авторську модель класифікації делегованих повноважень [3].

Підбиваючи проміжний підсумок дослідження, зазначимо, що компетенція місцевих органів виконавчої влади являє собою сукупність функцій і повноважень (прав і обов'язків) відповідно до визначених об'єктів управління. Відповідно до сформульованого визначення компетенція державного органу вказує на:

- 1) сферу суспільного життя, що є об'єктом діяльності цього органу;
- 2) державну функцію, яку орган повинен здійснювати в певній галузі суспільного життя і яка проявляється в ряді окремих питань, що входять до сфери його відання;
- 3) конкретні повноваження, що служать засобом успішного здійснення зазначеної функції в згаданій області суспільного життя.

Причому важливо підкреслити, що компетенція органу – це не сукупність її елементів, а їх система. Разом з тим, слід зазначити, що кожен елемент має відносну самостійність [2].

Отже, військові адміністрації використовують низку специфічних інструментів публічного адміністрування, що забезпечують ефективне публічне адміністрування в умовах воєнного стану. Первинним із них є видання підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язкові для виконання підзаконні норми права. Названі акти уточнюють і деталізують норми законів щодо встановлення комендантської години, заборони на певні дії чи пересування, а також інші обмеження, що є необхідними для підтримання громадського порядку та забезпечення безпеки держави. Адміністративно-правове забезпечення охоплює правові приписи, дозволи, заборони та зобов'язання, які спрямовані на реалізацію державних завдань у сфері оборони та безпеки. Це включає мобілізацію ресурсів, призов на військову службу та регулювання виробничих процесів, важливих для оборони країни. Організаційні інструменти через видання адміністративних актів охоплюють рішення, що ухвалюються центральними органами виконавчої влади або військовими адміністраціями для забезпечення належного функціонування сектору безпеки та оборони. Це може включати створення нових підрозділів, введення спеціалізованих функцій або затвердження відповідних інструкцій, що сприяють оперативному реагуванню на загрози. Контроль і нагляд, як важливий інструмент, реалізуються через моніторинг виконання виданих розпоряджень, зокрема дотримання комендантської години та виконання мобілізаційних розпоряджень. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, який запроваджується комплексно, врегульовує питання практично всіх сфер суспільного життя в умовах відбиття повномасштабного російського терористичного вторгнення. Зокрема це включає моніторинг інформаційного поля, мобілізацію ресурсів та інші заходи, спрямовані на захист держави і населення. Як і в інших сферах суспільного життя, широко використовуються в діяльності військових адміністрацій можливості електронного врядування з урахуванням особливостей режиму воєнного стану та дотримання вимог збереження державної таємниці [3].

У той же час, взаємодія військових адміністрацій з іншими органами державної влади, правоохоронними органами, діяльність яких координується військовим командуванням, яскраво простежується через повноваження військових адміністрацій у напрямку забезпечення публічного порядку та безпеки. Згідно статті 19 Конституції України, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядуван-

ня, їх посадових осіб повинна здійснюватись лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи той факт, що повноваження Президента України, чітко визначені статтею 106 Основного закону та не передбачають компетенції Президента щодо утворення військових адміністрацій [6].

Тобто можна зробити висновок про дуалістичний характер компетенції військових адміністрацій [4].

Висновки. Таким чином організація військових адміністрацій потребує детальної правової регламентації.

В умовах воєнного стану, позитивно виглядає ідея концентрації в діяльності одного органу державної влади (військової адміністрації) функцій представницьких та виконавчих органів влади, а також функцій правоохоронних органів. В даному випадку особливості організаційно-правового статусу військових адміністрацій полягають у такому: специфіка повноважень військових адміністрацій дозволяє здійснити їх умовний поділ на дві категорії: а) загальні, тобто ті, що властиві діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (наприклад, підготовка та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів і т.д.) і б) спеціальні, що властиві діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки (наприклад, встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні і т.д.).

Таким чином, адміністративно-правовий статус військових адміністрацій являє собою нормативно врегульований порядок утворення та функціонування цих державних органів, закріплення основних напрямків їх діяльності та взаємодії з іншими органами державної влади, правоохоронними органами та військовими формуваннями щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, а також сукупність чітко визначених прав та обов'язків військових адміністрацій, головним завданням яких є забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в умовах воєнного стану.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузніченко С.О., Шевченко В.Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія. Одеса: Букаєв Вадим Вікторович, 2017. 182 с.

2. Галуцько В., Стеценко С., Берlach А. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023.
3. Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дисертація на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 185 с.
4. Верещак О., Бельська Т. (2023) Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. Вип. 6. С. 35-48.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Брановицький В. Проблемні аспекти нормативно-правового забезпечення прийняття розпоряджень місцевими державними адміністраціями у контексті публічного адміністрування галузі природокористування. *Нове українське право*. 2024. № 2. С. 64-65. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.2.8>.
7. Шопіна І. Адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правове регулювання: співвідношення понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 551-554. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.96>.

REFERENCES

1. Kuznichenko, S. O., & Shevchenko, V. Y. (2017). *Military-civil administrations in Ukraine: Experience of comprehensive research*. Odesa: Bukayev Vadym Viktorovich [in Ukrainian].
2. Halunko, V., Stetsenko, S., Berlach, A., et al. (2023). *Administrative law and administrative process of Ukraine under martial law* (V. Felyk & V. Kurylo, Eds.). Kyiv: Vydavnytstvo Liudmyla [in Ukrainian].
3. Kuzmenko, D. O. (2020). *Administrative-legal regulation of the activities of public administration bodies in the Joint Forces Operation zone* (Candidate's thesis). Dnipro [in Ukrainian].
4. Vereshchak, O., & Bielska, T. (2023). Problems of the functioning of the public administration mechanism in ensuring civil control over the security and defense sector in Ukraine under martial law and post-war recovery. *Public Administration: Concepts, Paradigm, Development, Improvement*, 6, 35-48 [in Ukrainian].
5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015, May 12). On the legal regime of martial law: Law of Ukraine No. 389-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
6. Branovytskyi, V. (2024). Problematic aspects of regulatory support for the adoption of orders by local state administrations in the context of public administration of the natural resource sector. *New Ukrainian Law*, 2, 64-65. <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.2.8> [in Ukrainian].
7. Shopina, I. (2023). Administrative-legal support and administrative-legal regulation: Correlation of concepts. *Analytical-Comparative Jurisprudence*, (6), 551-554. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.96> [in Ukrainian].

SHAPOVALOV IGOR

Postgraduate student of the Department of Police Administrative Activities
of the Odesa State University of Internal Affairs

FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF MILITARY ADMINISTRATIONS

Problem setting. Under martial law, the scientific analysis of public administration in the legal regulation of military administrations has gained exceptional relevance due to the full-scale and prolonged Russian terrorist invasion of Ukraine. Under the constant threat to national security, military administrations play a key role in ensuring stability, law and order, and the protection of citizens' rights. In this regard, the detailed development and clarification of the legal foundations of these bodies' activities become particularly significant, especially concerning the means, forms, and methods of administrative activity carried out in the process of law enforcement.

Purpose of research. This study aims to identify and formulate the peculiarities of the administrative status and management of military administrations in Ukraine under martial law, as well as to reveal the scientific nature of public

administration tools in the legal regulation of military administrations based on current legislation, administrative law theory, and doctrinal opinions of legal scholars on this issue.

Analysis of recent researches and publications. This topic remains in the constant focus of scholars, who continuously address it in their research and publications. Legal scholars such as V. Dugler, Yu. Burakov, S. Kuznichenko, V. Shvets, L. Kovalenko, O. Zozulia, S. Melnyk, V. Safir, A. Serdyuk, S. Stetsenko, O. Bukhanevych, and others have paid attention to issues of administrative management and the peculiarities of administrative status in their studies. Although legal scholars have touched upon the topic of military administrations, the peculiarities of the administrative-legal status of military administrations have not been the direct subject of analysis.

Article's main body. The article reveals the scientific nature of the features of public administration in the legal regulation of military administrations. The facts confirming that military administrations use a number of specific public administration tools ensuring effective public governance under martial law have been substantiated. The primary among these tools is the issuance of subordinate regulatory legal acts that establish mandatory secondary norms before the moment of law enforcement. Administrative acts are widely used to impose curfews, define restrictions necessary to maintain public order and ensure security. Special administrative acts include measures to mobilize resources, conscription for military service, and regulation of production processes crucial for national defense. Organizational tools cover decisions made by military administrations to ensure the proper functioning of the security and defense sector. It has been proven that, as in other areas of social life, military-administrative e-governance capabilities are widely used, taking into account the specifics of martial law and compliance with state secrecy requirements.

Conclusions and prospects for development. Under martial law, the idea of concentrating the functions of representative and executive bodies of power, as well as law enforcement agencies, within a single state authority (the military administration) appears to be a positive approach. Thus, the administrative and legal status of military administrations represents a normatively regulated procedure for the formation and operation of these state bodies, defining the main directions of their activities and interactions with other state authorities, law enforcement agencies, and military formations in ensuring public order and security. It also comprises a set of clearly defined rights and obligations of military administrations, whose primary task is to ensure security and normalize the population's livelihood under martial law.

Key words: Military administrations, martial law, state secret, administrative body, administrative act, e-governance, mobilization, scientific nature, public administration, subordinate regulatory legal act, means.

За ДСТУ 8302:2015 цю статтю слід цитувати:

Шаповалов І. І. Особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій. *Право та інновації*. 2025. № 1 (49). С. 124–129.