

УДК 351.86:342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.52>

В. В. Ільчишин

аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права

ORCID ID: 0009-0004-0097-2739

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті виявлено й узагальнено принципи правового регулювання організації та діяльності військових адміністрацій в Україні. Доведено, що це основоположні положення, які визначають загальні засади, правові рамки та порядок функціонування військових адміністрацій в умовах воєнного стану, забезпечуючи законність, тимчасовість, територіальність, підпорядкованість, взаємодію з органами державної влади, а також передбачають часткове звільнення від юридичної відповідальності за дії, необхідні для захисту державного суверенітету й безпеки. З'ясовано, що принцип законності полягає в тому, що діяльність військових адміністрацій має бути суворо підпорядкована правовим нормам і принципам, що передбачає дію виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений законами України. Принцип тимчасовості засвідчує, що військові адміністрації створюються виключно на період дії воєнного стану або в умовах загрози національній безпеці. Їхня діяльність припиняється з моменту скасування воєнного стану або після виконання поставлених перед ними завдань. Принцип централізації організації військових адміністрацій передбачає підпорядкування єдиному центру керівництва, що забезпечує узгодженість дій і рішень усіх підрозділів. Це також включає суворе підпорядкування військових адміністрацій вищим органам військового командування. Принцип субсидіарності встановлює, що рішення мають ухвалюватися по можливості на найнижчому рівні публічного адміністрування, що дозволяє оперативно реагувати на місцеві виклики та специфічні умови. Це сприяє ефективності та гнучкості діяльності військових адміністрацій. Принцип гласності означає, що військові адміністрації мають здійснювати адміністративну діяльність прозоро (за винятком ухвалення рішень, які містять державну таємницю), з обов'язковим інформуванням суспільства про ухвалені рішення та їхні наслідки. Це забезпечує підзвітність і підвищує довіру громадськості до військових адміністрацій. Принцип дуалізму військових адміністрацій передбачає поєднання функцій військових органів управління та місцевих державних адміністрацій, що дозволяє їм здійснювати як оборонні, так і адміністративні функції. Принцип пропорційності визначає, що заходи, вжиті військовими адміністраціями, мають бути пропорційними загрозам і не перевищувати необхідного для досягнення мети. Це забезпечує адекватність і збалансованість у діях адміністрацій.

Ключові слова: адміністративний орган, взаємодія, воєнний стан, державний суверенітет і безпека, довіра громадськості, загальні засади, законність, захист, основоположні положення, орган державної влади, підпорядкованість, правові рамки, порядок функціонування, територіальність, тимчасовість.

Вступ. Виклики воєнного стану в умовах російсько-української війни на виснаження щодо відбиття повномасштабного вторгнення російських терористів вимагають по-новому, з наукової точки зору поглянути на проблему принципів правового регулювання організації діяльності військових адміністрацій в Україні.

Військові адміністрації в Україні функціонують у надзвичайних умовах, коли країна протистоїть російській агресії. Ці адміністративні органи мають забезпечити ефективне публічне адміністрування на територіях, де діє воєнний стан, що вимагає від них адаптації до постійно змінюваних військових, безпекових та соціальних

умов. Відповідно науковий аналіз принципів правового регулювання військових адміністрацій є провідним фактором стосовно удосконалення законодавства та практики публічного адміністрування в таких екстремальних умовах.

Принципи є об'єктивними і сталими засадами, проте змінюються залежно від обставин, зокрема чинників воєнного стану. Хоча принципи правового регулювання військових адміністрацій є фундаментальними, їх реалізація може варіюватися залежно від конкретних ситуацій, зокрема рівня загрози, стану інфраструктури та інших факторів. Це підкреслює важливість динамічного підходу до розроблення й упровадження правових засад діяльності військових адміністрацій, адже вони забезпечують надійний тил для Збройних сил та інших сил безпеки й оборони України, створюючи належні умови для життя громадян в умовах обстрілів російськими терористами. Військові адміністрації мають не лише військові, але й цивільні функції, що полягають у забезпеченні цивільної безпеки населення, підтриманні життєдіяльності громад та організації евакуації. Це робить їх незамінним інструментом у системі державного управління в умовах війни.

Військові адміністрації є основними адміністративними органами, які забезпечують публічний порядок та права й законні інтереси громадян в умовах воєнного стану. У разі необхідності та в суворій відповідності до чинного законодавства вони виконують функції органів місцевого самоврядування в умовах відсутності або втрати їх функціональності. У цьому контексті їхня діяльність потребує чіткого правового регулювання, заснованого на принципах, що відповідають сучасним викликам та загрозам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питання засад правового регулювання організації і діяльності військових адміністрацій звертали свою увагу вчені-правники А. Берлач, О. Буханевич, Ю. Бураков, І. Бахновська, В. Галунько, В. Дулгер, О. Забожчук, М. Загородній, В. Зінкевич, В. Капустян, Ю. Кириченко, Л. Коваленко, С. Мельник, О. Мельник, Н. Пушкарьова, А. Сердюк, В. Сафір,

С. Ситников, С. Стеценко, В. Швець, О. Зозуля, А. Пухтецька та інші. Проте безпосередньо предметом їхнього аналізу зазначена нами проблематика не була – вони зосереджували свої наукові зусилля на більш загальних чи спеціальних наукових викликах.

Отже, важливість для всіх громадян України та юридичних осіб в умовах воєнного стану належного функціонування військових адміністрацій, досягнення ними високого рівня ефективності та справедливості, а також недостатня довіра громадян до державного апарату й наявність у цій сфері певних законодавчих прогалин обґрунтовують актуальність цієї статті.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, чинного законодавства та доктринальних думок учених розкрити наукову природу принципів правового регулювання військових адміністрацій.

Виклад основних положень. Термін «принцип» походить від латинського слова *principium*, що означає «початок» або «основа». У філософії цей термін має два основні значення. По-перше, принцип розглядається як першопочаток, тобто те, що є основою певної сукупності фактів, теорії або науки. Античні філософи прагнули віднайти першопричину існування всіх речей, зазвичай пов'язуючи її з субстанцією. Від XVI–XVII століть у європейській філософії термін «принцип» почали трактувати як теоретико-пізнавальну категорію, розрізняючи принцип буття, який лежить в основі реальності, та принцип пізнання, що є основою її осмислення. Згодом поняття «принцип» набуло значення логічного вираження знання та стало центральним поняттям, основоположною ідеєю, яка пронизує певну систему знань і об'єднує її. У межах теоретичного знання принцип означає вимогу розгортання знання в систему, де всі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і послідовно впливають одне з одного. Будь-яка теоретична система знання ґрунтується на взаємопов'язаних принципах. По-друге, принцип розглядається як внутрішнє переконання, що включає практичні, моральні та теоретичні засади, якими

керується людина у своєму житті та діяльності [1].

У сучасній теорії права визначається, що принципи права є фундаментальними положеннями, які визначають загальну спрямованість і зміст правового регулювання суспільних відносин. Вони становлять собою основні правила, які наповнюють усю правову систему, забезпечують її єдність і стабільність, а також виконують важливу регулятивну, системотвірну, ціннісну, гносеологічну та гарантувальну функції. Принципи права мають вищий рівень абстракції порівняно з правовими нормами, проте їх імперативність і стабільність забезпечують ефективне функціонування правової системи в умовах змінних суспільних відносин. Вони також відіграють важливу роль у забезпеченні законності та правопорядку, спрямовуючи правотворчу діяльність та інтерпретацію правових норм [2].

Засади принципів адміністративного права, сформовані А. Пухнецькою, включають кілька ключових аспектів. Принцип законності передбачає, що адміністрація як виконавча гілка влади зобов'язана діяти виключно в межах закону, що відображає верховенство права. Принцип можливості скасування незаконного адміністративного акта означає, що такі акти можуть бути відкликани або скасовані, при цьому важливо враховувати неприпустимість негативного впливу на права громадян. Принцип недискримінації полягає в тому, що подібні справи мають розглядатися однаково, за винятком випадків, коли існують об'єктивні обставини для диференціації. Принцип юридичної визначеності вимагає, щоб дії всіх суб'єктів права відповідали правовим нормам, забезпечуючи надійність, передбачуваність і дотримання законних очікувань. Принцип пропорційності встановлює, що заходи, які застосовуються адміністрацією, мають відповідати меті та не перевищувати необхідного для її досягнення. Принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина включає дотримання прав і свобод, закріплених у Європейській конвенції з прав людини. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення мають ухвалюватися на найнижчому рівні організації, що

забезпечує ефективність запропонованих заходів. Принцип належного управління включає вимоги щодо справедливого розгляду, використання найкращих практик в управлінні та запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг на неналежне управління. Принцип прозорості забезпечує доступ до офіційних документів і рішень, ухвалених адміністрацією, що сприяє відкритості управлінської діяльності. Ці принципи є основою європейського адміністративного права й відображають високі стандарти правового регулювання, до яких прагне адаптуватися адміністративне законодавство України [3].

Військові адміністрації відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є тимчасовими державними органами, які створюються на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення виконання Конституції та законів України, а також здійснення заходів, пов'язаних з обороною, цивільним захистом, громадською безпекою та охороною критичної інфраструктури. Рішення про їх утворення ухвалює Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів створюються у випадках, коли місцеві органи влади не виконують покладені на них повноваження або в інших випадках, передбачених законом. На посаду начальника військової адміністрації може бути призначений місцевий голова, а їхня діяльність фінансується за рахунок коштів місцевих бюджетів та Державного бюджету України. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України. Військові адміністрації здійснюють свої повноваження упродовж дії воєнного стану та упродовж 30 днів після його припинення чи скасування, і з моменту їх створення повноваження військово-цивільних адміністрацій припиняються. Основна функція військових адміністрацій полягає в забезпеченні національної безпеки та порядку на відповідних територіях під час воєнного стану [4].

С. Мельник доводить, що принципи військового управління, сформовані в адміністративно-правовому аспекті, включають такі ключові аспекти: принцип законності передбачає, що військове управління має здійснюватися виключно в межах закону, що гарантує верховенство права у всіх процесах публічного адміністрування; принцип об'єктивності вимагає, щоб у процесі ухвалення управлінських рішень ураховувалися всі факти та обставини, що забезпечує неупередженість і справедливність; принцип системності означає, що управлінська діяльність має бути чітко організована та структурована, що забезпечує злагоджену роботу всіх елементів військового управління; принцип повноти визначає, що рішення й дії в межах військового управління мають ураховувати всі аспекти та деталі, що впливають на кінцевий результат; принцип комплексності означає, що управлінські процеси мають охоплювати всі необхідні складові, що забезпечує досягнення поставлених завдань з урахуванням усіх можливих впливів; принцип розумної ініціативи дозволяє суб'єктам військового управління право на ініціативні дії в межах своїх повноважень, що сприяє оперативності та ефективності; принцип гласності передбачає, що військове управління має здійснюватися прозоро, що забезпечує довіру з боку суспільства та підзвітність управлінських рішень; принцип централізації керівництва вимагає, щоб управління здійснювалося з єдиного центру, що забезпечує координацію та єдність дій всіх суб'єктів військового управління; принцип єдиноначальності передбачає, що в межах військового управління кожен підрозділ підпорядковується єдиному керівнику, що забезпечує оперативність та узгодженість дій [5].

На думку А. Берлача та В. Тютюнника, принципи діяльності військових адміністрацій включають кілька ключових аспектів. Першим є принцип законності, згідно з яким військові адміністрації та їхні посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Другим є принцип тимчасовості, що передбачає здійснення діяльності вій-

ськових адміністрацій виключно упродовж дії воєнного стану. Наступним є принцип територіальності, який означає, що військові адміністрації утворюються та діють у межах певних територій, як-от області, районів або населених пунктів, де введено воєнний стан. Принцип підпорядкованості встановлює жорстке підпорядкування військових адміністрацій вищим органам військового командування, зокрема Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України. Принцип дуалізму полягає в тому, що військові адміністрації поєднують у своїй діяльності завдання та функції як військових органів управління, так і місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Важливим є також принцип взаємодії з органами державної влади, згідно з яким військові адміністрації зобов'язані співпрацювати з іншими органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Останнім є принцип часткового звільнення від юридичної відповідальності, що передбачає, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність, якщо ці дії були необхідні для відсічі збройної агресії або ліквідації збройного конфлікту і не могли бути передбачені або охоплені виправданим ризиком [6].

Принципи військового будівництва, викладені у навчально-методичному посібнику «Військова адміністрація» (уклад. В.В. Богуцький, В.В. Мартиновський), базуються на кількох ключових аспектах, що формують основу ефективної діяльності у цій сфері. Перш за все військове будівництво розглядається як складова частина державного будівництва, що передбачає чітке правове закріплення його основ. Це означає, що всі процеси та рішення, пов'язані з військовим будівництвом, мають відповідати національному законодавству, забезпечуючи легітимність та узгодженість з державними інтересами. Головна мета військового будівництва полягає у створенні ефективної та боєздатної військової організації, здатної виконувати

завдання із забезпечення національної безпеки. Це досягається через дотримання принципів системності, комплексності та централізації керівництва, що забезпечують координацію та взаємодію різних складових військової структури. Принципи військового будівництва також включають об'єктивність в ухваленні рішень та плануванні, що забезпечує врахування реальних потреб і можливостей. Це сприяє максимальному використанню ресурсів та ефективному управлінню військовими силами. Особливо виділяється принцип гласності та прозорості, який передбачає відкритість в ухваленні рішень та інформування громадськості про основні напрями військового будівництва. Це сприяє формуванню довіри до військових структур та забезпечує підтримку з боку суспільства [7].

Висновок. Усе вищевикладене дає можливість узагальнити такі засади організації та діяльності військових адміністрацій в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення:

1. Принцип законності полягає в тому, що діяльність військових адміністрацій має бути суворо підпорядкована правовим нормам та принципам, що передбачає дію виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений законами України. Принцип тимчасовості засвідчує, що військові адміністрації створюються виключно на період дії воєнного стану або в умовах загрози національній безпеці. Їхня діяльність припиняється від моменту скасування воєнного стану або після виконання поставлених перед ними завдань.

2. Принцип централізації організації військових адміністрацій передбачає підпорядкування єдиному центру керівництва, що забезпечує узгодженість дій і рішень усіх підрозділів. Це також включає жорстке підпорядкування військових адміністрацій вищим органам військового командування. Принцип субсидіарності встановлює, що рішення мають ухвалюватися по можливості на найнижчому рівні публічного адміністрування, що дозволяє оперативніше реагувати на місцеві виклики та специфічні умови. Це сприяє ефектив-

ності та гнучкості діяльності військових адміністрацій.

3. Принцип гласності означає, що військові адміністрації мають здійснювати адміністративну діяльність прозоро (за винятком ухвалення рішень, які містять державну таємницю) з обов'язковим інформуванням суспільства про ухвалені рішення та їхні наслідки. Це забезпечує підзвітність і підвищує довіру громадськості до військових адміністрацій. Принцип підпорядкованості та взаємодії визначає засади співпраці з іншими органами державної влади, військовим командуванням та органами місцевого самоврядування для забезпечення ефективного виконання своїх завдань.

4. Принцип дуалізму військових адміністрацій передбачає поєднання функцій військових органів управління та місцевих державних адміністрацій, що дозволяє їм здійснювати як оборонні, так і адміністративні функції. Принцип пропорційності визначає, що заходи, вжиті військовими адміністраціями, мають бути пропорційні загрозам і не перевищувати необхідного для досягнення мети. Це забезпечує адекватність і збалансованість у діях адміністрацій.

Отже, принципи правового регулювання організації та діяльності військових адміністрацій в Україні – це основоположні положення, які визначають загальні засади, правові рамки та порядок функціонування військових адміністрацій в умовах воєнного стану, забезпечуючи законність, тимчасовість, територіальність, підпорядкованість, взаємодію з органами державної влади, а також передбачають часткове звільнення від юридичної відповідальності за дії, необхідні для захисту державного суверенітету і безпеки.

Список використаної літератури:

1. Принцип Філософський енциклопедичний словник / гол. редкол. В.І. Шинкарук та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України : Абрис, 2002. 742 с.
2. Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 18–22.

3. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 36. С. 128–132.
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19>.
5. Мельник С. Принципи військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 7. С. 104–107. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.18>.
6. Берлач А. І., Тютюнник В. О. Особливості правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 342–346.
7. Навчально-методичний посібник для самостійної роботи та практичних занять з навчальної дисципліни «Військова адміністрація» (відповідно до вимог ECTS) для студентів III курсу / уклад. : В. В. Богуцький, В.В. Мартиновський. Харків: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. 41 с.

Ilchyshyn V. Principles of legal regulation of the organization and activities of military administrations in Ukraine

The article identifies and generalizes the principles of legal regulation concerning the organization and operation of military administrations in Ukraine. It is proven that these are fundamental provisions that establish the general principles, legal frameworks, and procedures for the functioning of military administrations under martial law, ensuring legality, temporality, territoriality, subordination, interaction with state authorities, and providing for partial exemption from legal liability for actions necessary to protect state sovereignty and security. It is clarified that the principle of legality implies that the activities of military administrations must strictly adhere to legal norms and principles, operating exclusively on the basis, within the scope, and in the manner prescribed by the laws of Ukraine. The principle of temporality confirms that military administrations are established solely for the period of martial law or in conditions of national security threats. Their activities cease upon the termination of martial law or after fulfilling their designated tasks. The principle of centralization of the organization of military administrations entails subordination to a unified leadership center, ensuring coherence of actions and decisions across all divisions. This also includes strict subordination of military administrations to higher military command bodies. The principle of subsidiarity establishes that decisions should be made at the lowest possible level of public administration, enabling a prompt response to local challenges and specific conditions, thereby enhancing the efficiency and flexibility of military administrations. The principle of transparency implies that military administrations must conduct administrative activities transparently (except when decisions contain state secrets) with mandatory public notification of decisions made and their consequences. This ensures accountability and increases public trust in military administrations. The principle of dualism integrates the functions of military command bodies and local state administrations, allowing them to perform both defense and administrative functions. The principle of proportionality dictates that the measures taken by military administrations must be proportionate to the threats and not exceed what is necessary to achieve the objective. This ensures adequacy and balance in the actions of administrations.

Key words: *administrative body, cooperation, general principles, legality, martial law, order of functioning, public trust, protection, state authority, state sovereignty and security, subordination, territoriality, temporality, transparency.*