

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.1.34>**Ю. О. Яндульський**

здобувач

Науково-дослідного інституту

публічного права

ЩОДО ВЗАЄМОДІЇ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

У статті знайшли відображення окремі аспекти взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні. Наголошено на тому, що військові адміністрації є особливим видом органів державної влади, які створюються в умовах, коли існує загроза національній безпеці або відбуваються масштабні порушення громадського порядку. Наголошено, що взаємодія є важливою запорукою узгоджених дій військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану. Взаємодія може розглядатися як певний процес, або як форма (зовнішній вияв) діяльності військових адміністрацій, що у контексті нашого дослідження видається більш прийнятним підходом. Звернуто увагу на те, що мета взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади в Україні під час дії воєнного стану, варто виходити з того, що вона не має сталого змісту. В одних випадках мета взаємодії полягає у збереженні життя та здоров'я людей, в інших – у економічній спроможності громади, в третіх – у безпеці та обороні держави. Взаємодія можна розглядати не лише через органи публічної влади з якими вона здійснюється (КМУ, міністерства, служби, бюро, агентства, ОМС тощо), а й безпосередньо через рівень її організації. Зроблено висновок про те, що взаємодія військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні має багато проявів. Мова йде не лише про взаємодію з військовим командуванням, а й про заходи, спрямовані на співпрацю з громадськістю, міжнародними організаціями, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, медіа тощо. Виходячи з розмаїття повноважень, покладених на військові адміністрації вбачається доцільним нормативно закріпити основні форми взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади. Це має сприяти впорядкуванню діяльності військових адміністрацій, покращити правозастосовну практику на всіх рівнях функціонування таких адміністрацій (обласних, районних, міських, селищних, сільських). Вказано на зростання значення взаємодії між військовими адміністраціями та іншими органами публічної влади в умовах проведення заходів з деокупації та реінтеграції території України та повоєнної відбудови нашої держави.

Ключові слова: публічна влада, воєнний стан, військові адміністрації, заходи забезпечення воєнного стану, деокупація, реінтеграція, взаємодія, органи місцевого самоврядування, рівні взаємодії, мета взаємодії.

Постановка проблеми. В складних умовах воєнного стану для органів публічної влади пріоритетним завданням стає забезпечення прав людини. Насамперед, це можна пояснити тим, що військове командування відіграє керівну роль у таких умовах, однак це не означає, що механізм захисту та забезпечення прав людини можуть обмежуватись. Навпаки, у надзвичайних умовах права людини і громадянина мають належним чином гарантуватися, що вимагає налагодження взаємодії між військовими адміністраціями та іншими органами публічної влади.

Військові адміністрації, як особливий вид публічної влади, утворюються в умовах, безпосередньої загрози національній безпеці або масштабних порушень громадського порядку. Основною метою таких тимчасових органів влади є відновлення законності та забезпечення життєдіяльності населення. Поряд із цим, досягнення цієї мети видається неможливим без ефективної взаємодії між військовими адміністраціями та іншими органами публічної влади.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідженню різноманітних аспектів забезпечення

прав людини в діяльності органів публічної влади присвятили роботи такі вітчизняні науковці, як: О. М. Бандурка, О. М. Буханевич, П. А. Воробей, О. Ю. Дрозд, О. В. Забожук, О. Ф. Кобзар, Б. О. Логвиненко, М. В. Лошицький, С. М. Мельник, О. В. Рой, В. І. Теремецький, О. С. Юнін та багато інших фахівців. Водночас, взаємодія між військовими адміністраціями та іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні не ставала предметом ґрунтовних наукових розвідок.

Мета статті полягає у висвітленні взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід розпочати з того, що одним із видів публічної влади є військова влада, яка відповідає за контроль над збройними силами та забезпечення безпеки держави. Інший вид публічної влади включає органи, що забезпечують функціонування та захист прав людини в умовах воєнного стану. Це можуть бути органи державного управління, які відповідають за гарантування прав людини, зокрема, органи юстиції та органи, що контролюють діяльність влади. Значну роль також відіграють органи громадського самоврядування, які активно виступають за захист прав та інтересів громадян у період воєнного конфлікту [1, с. 128].

В особливий період до публічної влади входять також тимчасово утворені органи державної влади – військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації, а також наділені публічними повноваженнями недержавні суб'єкти (волонтерські організації, добровольчі підрозділи тощо) [2, с. 51-52].

Нагадаємо, що військові адміністрації як тимчасові державні органи можуть утворюватися на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Важливо відмітити, що у ст. 18 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплено, що порядок взаємодії військового командування та військових адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення

додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування їм інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (далі – ЗСУ) [3].

Поряд із цим, згідно п. 22-1 ч. 2 ст. 15 згаданого вище Закону, військові адміністрації здійснюють повноваження щодо взаємодії з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони і силами безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, надання їм і одержання від них в установленому законодавством порядку інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання повноважень з питань мобілізації та демобілізації. Також, п. 25 закріплено встановлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення [3].

В. В. Дулгер відмічає, що цивільно-військові відносини є складною системою взаємозв'язків і взаємовпливів громадянського суспільства та військової організації держави, виступають у формі соціального феномену, маючи характер цілісного явища і свою специфіку. Взаємодія цивільних і військових засад суспільного життя має бути підпорядкована інтересам розвитку суспільства, держави та особистості, а також забезпеченню безпеки [4, с. 106].

Цікаве трактування взаємодії через принцип дуалізму наводить В. В. Ільчишин, говорячи що військові адміністрації поєднують у своїй діяльності завдання та функції як військових органів управління, так і місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Важливим також є принцип взаємодії з органами державної влади, згідно з яким військові адміністрації зобов'язані співпрацювати з іншими органами державної влади, військовим командуванням, ОМС для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану [5, с. 377].

Переходячи до більш детального розгляду взаємодії слід розпочати з її дефініції. Так, С. В. Ситнік відмічає, що управлінська взаємодія являє собою процес, який містить у собі вибір сумісних дій, організацію учасників взає-

модії та досягнення цілей діяльності, що здійснюється завдяки психологічним механізмам, які складаються з мотиваційного, когнітивно-регулятивного компонентів [6, с. 128].

Зі свого боку І. В. Озерський розуміє під формою взаємодії структуру заходів, час і тривалість їх проведення, методи і специфіку взаємодії суб'єкта та об'єкта діяльності. Форма взаємодії виражає конкретні одноразові дії суб'єктів взаємодії організаційно-правового порядку [7, с. 542].

Отже, взаємодія видається важливою запорукою узгоджених дій військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану. Взаємодія може розглядатися як певний процес, або як форма (зовнішній вияв) діяльності військових адміністрацій, що у контексті нашого дослідження видається більш прийнятним підходом.

У свою чергу, торкаючись мети взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади в Україні під час дії воєнного стану, варто виходити з того, що вона не має сталого змісту. В одних випадках мета взаємодії полягає у збереженні життя та здоров'я людей, в інших – у економічній спроможності громади, в третіх – у безпеці та обороні держави.

Взаємодію можна розглядати не лише через органи публічної влади з якими вона здійснюється (КМУ, міністерства, служби, бюро, агентства, ОМС тощо), а й безпосередньо через рівень її організації.

Так, О. С. Проневич наголошує, що в умовах введення правового режиму воєнного стану військові адміністрації фактично є стрижневим елементом національної системи кризового публічного адміністрування на регіональному та локальному рівнях. Їх інституційно-функціональна спроможність залежить від повноти законодавчого визначення адміністративної правосуб'єктності, рівня координації і взаємодії з іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, налагодження ефективної комунікації з громадськістю й мас-медіа, компетентнісної готовності публічних службовців приймати правомірні управлінські рішення в «умовах невизначеності, ризику або загрози» та ефективно використовувати правові інструменти кризового менеджменту задля забезпечення реалізації легального публічного інтересу, захисту населення і нормалізації життєдіяльності територіальних громад [8, с. 486]. Ми погоджуємось з наведеним підходом не повною мірою, адже автор забу-

ває вказати про центральний рівень взаємодії, що має місце між центральними органами державної влади та відповідними військовими адміністраціями. Прикладом такої взаємодії можна вважати затверджений наказом Міністерства у справах ветеранів України від 19.11.2024 № 375 «Порядок взаємодії між структурними підрозділами, на які покладено функції з питань ветеранської політики, та структурними підрозділами з питань охорони здоров'я щодо організації роботи спрямованої на підтримку ветеранів війни та військовослужбовців під час лікування в закладах охорони здоров'я». Згідно з п. 4 цього Порядку, взаємодія структурних підрозділів з питань ветеранської політики та структурних підрозділів з питань охорони здоров'я – визначена як узгоджені та взаємопов'язані відповідно до мети, місця, часу, обсягів і способів виконання спільні заходи з підтримки ветеранів війни та військовослужбовців, які проходять лікування у закладах охорони здоров'я [9].

З наведеним вище кореспондує висновок С. М. Мельника, що юридичне положення військових адміністрацій дозволяє виокремити також і особливий порядок взаємовідносин з органами державної влади та військового командування, і роль представників системи ЗСУ та вищих органів керівництва ЗСУ у процесі функціонування та формування військових адміністрацій, і особливості фінансового забезпечення, кадрового комплектування тощо [10, с. 104].

До проблем у діяльності військових адміністрацій О. В. Рой, серед іншого відносить і проблеми взаємодії, говорячи про взаємодію з органами місцевого самоврядування чи виконання їх функцій. Автор звертає увагу, що функціонування місцевого самоврядування, у тому числі у період воєнного стану, є основою демократичної та правової держави, а місцева влада здійснює представництво інтересів членів громади. Тому доцільним є адаптація, узгодження законодавства України в частині функціонування, повноважень, взаємодії, як виконавчої гілки влади, так і місцевих рад та їх виконавчих органів [11, с. 444-445].

Зі свого боку Т. С. Журавель також зупиняється на проблемах у сфері взаємовідносин між місцевими органами публічної влади – місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. До таких він відносить: 1) концептуальні проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконав-

чої влади і органами місцевого самоврядування 2) адміністративно-правові проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; 3) проблеми інституціонального характеру [12, с. 145]. Дійсно, у надзвичайних умовах розмежування повноважень між органами публічної влади може ставати «наріжним каменем», що ускладнюватиме безпосередню організацію такої взаємодії.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що взаємодія військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні має багато проявів. Тут можна і потрібно вести мову не лише про взаємодію з військовим командуванням, а й про заходи, спрямовані на співпрацю з громадськістю, міжнародними організаціями, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, медіа тощо.

Виходячи з розмаїття повноважень, покладених на військові адміністрації вбачається доцільним нормативно закріпити основні форми взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади. Це має сприяти впорядкуванню діяльності військових адміністрацій, покращити правозастосовну практику на всіх рівнях функціонування таких адміністрацій (обласних, районних, міських, селищних, сільських).

Крім викладеного, значення взаємодії між військовими адміністраціями та іншими органами публічної влади буде зростати в умовах проведення заходів з деокупації та реінтеграції території України для відновлення нормальної життєдіяльності та повоєнної відбудови нашої держави.

Список використаної літератури:

1. Давиденко П.О. Механізм забезпечення конституційних прав людини в умовах воєнного стану. Дисертація на здобуття ступеня д. ф. за спеціальністю 081 «Право». Харків, 2023. 233 с.
2. Адміністративне право під час дії особливих правових режимів : навч. посібник (у визначеннях, таблицях і схемах) / Р.З. Голобутовський, Б.О. Логвиненко. Дніпро : Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 176 с.
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Дулгер В. В. Військово-цивільні адміністрації як унікальна форма цивільно-військових відносин в умовах надзвичайних правових режимів. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 3. С. 105-109.
5. Ільчишин В. В. Принципи правового регулювання організації та діяльності військових адміністрацій в Україні. Право та державне управління. 2024 № 1. С. 374-379.
6. Ситнік С. В. Теоретичні основи управлінської взаємодії. Наука і освіта. 2010. № 9. С. 123-128.
7. Озерський І. В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект): [міжвідомчий науковий збірник]; за ред. А.І. Комарової, М.О. Потебенька, В.П. Пустовойтенка та ін. / І. В. Озерський. Київ, 2001. Т. 25. С. 538-544
8. Pronevych O. S. Military administrations as subjects of crisis public administration under martial law: legal and organizational aspects. Law in the postmodern epoch: general characteristics and manifestation particularities in separate law branches : Scientific monograph. Riga, Latvia : "Baltija Publishing", 2023. 776 p. С. 479–502.
9. Про затвердження Порядку взаємодії між структурними підрозділами, на які покладено функції з питань ветеранської політики, та структурними підрозділами з питань охорони здоров'я щодо організації роботи спрямованої на підтримку ветеранів війни та військовослужбовців під час лікування в закладах охорони здоров'я : наказ Міністерства від 19.11.2024 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1840-24#Text>
10. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. Вип. 6. С. 100-104.
11. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 1. С. 441-446.
12. Журавель Т. С. Дуалістичний характер компетенції військово-цивільних адміністрацій: щодо постановки проблеми. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. 2024. Вип. 81. Ч. 2. С. 143-148.

Yandulskyi Yu.O. On the interaction of military administrations with other public authority bodies during the effect of martial state in Ukraine

The article deals with certain aspects of interaction between military administrations and other public authorities during martial law in Ukraine. It emphasizes that military administrations are a special type of public authority created in situations where there is a threat to national security or large-scale violations of public order. It is emphasized that interaction is an important guarantee of coordinated actions between military administrations and other public administration bodies in Ukraine during martial law. Interaction can be viewed as a specific process or as a form (external manifestation) of military administration activity, which seems to be a more acceptable approach in the context of our study. It should be noted that the goal of interaction between military administrations and other public authorities in Ukraine during martial law should be based on the assumption that it does not have a fixed content. In some cases, the goal of interaction is to preserve human life and health, in others – the economic capacity of the community, and in others – the security and defense of the state. Interaction can be viewed not only through the public authorities with which it is carried out (CMU, ministries, services, bureaus, agencies, local self-government bodies, etc.), but also directly through the level of its organization. It has been concluded that the interaction of military administrations with other public authorities during martial law in Ukraine has many manifestations. This refers not only to interaction with the military command, but also to measures aimed at cooperation with the public, international organizations, local self-government bodies, law enforcement agencies, the media, etc. Given the diversity of powers vested in military administrations, it seems appropriate to establish regulations governing the main forms of interaction between military administrations and other public authorities. This should help streamline the activities of military administrations and improve law enforcement practices at all levels of such administrations (regional, district, city, town, and village). The growing importance of interaction between military administrations and other public authorities in the context of measures to de-occupy and reintegrate the territory of Ukraine and the post-war reconstruction of our state is noted.

Key words: public authorities, martial law, military administrations, measures to ensure martial law, de-occupation, reintegration, interaction, local self-government bodies, levels of interaction, purpose of interaction.