



УДК 340
DOI 10.32782/cuj-2025-1-12

Цицюра Володимир Іванович

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
полковник юстиції, заступник начальника
Управління розвитку військової юстиції та взаємодії
з правоохоронними органами
Головного управління військової юстиції Міністерства оборони України
ORCID: 0009-0001-4201-7172

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВОГО КОМАНДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Питання адміністративно-правового статусу військового командування та військових адміністрацій в умовах війни відіграють особливу роль та є актуальними на сьогодні, оскільки від ефективності та врегулювання цього питання на законодавчому рівні, а також реалізації їх компетенції в умовах сьогодення залежить захист та відновлення національних інтересів України. В зв'язку з чим постає необхідність у дослідженні порушеного питання та з'ясування їх впливу на регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері. Тривалий термін дії правового режиму воєнного стану в Україні, а також досвід проведення інтенсивних бойових дій, які тривають в Україні, дозволяє прийти до висновку, що питання адміністративно-правового статусу тимчасових органів влади та військового командування стало є однією з нагальних проблем сучасності.

У статті проаналізовано різні підходи до розуміння правового статусу, зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус є похідним від правового статусу, зазначено, що в умовах правового режиму воєнного стану для виконання функцій держави стосовно оборони, забезпечення громадської безпеки і правопорядку, а також реалізації та впровадження заходів правового режиму воєнного стану, створюються тимчасові органи влади, а частина повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування передається військовому командуванню.

Актуальність дослідження даного питання зумовлена також у практичній площині в зв'язку тим, що на сьогоднішній день, в умовах воєнного стану та затяжного збройного конфлікту можна більш глибоко дослідити питання, пов'язані із особливостями адміністративно-правового статусу тимчасово створених органів влади та доцільність делегування окремих повноважень військовому командуванню для впровадження заходів правового режиму воєнного стану, а також проблеми їх реалізації в практичній площині.

За результатами даного дослідження, на підставі розуміння поняття «правовий статус», а також наукових підходів до поняття «адміністративно-правовий статус», аналізу діючого законодавства, було запропоновано визначення поняття «військове командування» та «військова адміністрація», проведено їх загальну характеристику та визначено їх особливості. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити особливу увагу саме на дослідженні питань адміністративно-правового статусу військового командування та їх місце і роль в реалізації та впровадженні окремих видів заходів забезпечення правового режиму воєнного стану, що допоможе глибоко дослідити порушені питання та у разі необхідні врегулювати ці питання на законодавчому рівні.

Ключові слова: військове командування, військові адміністрації, статус, заходи, повноваження, воєнний стан, правовий режим, органи військового управління, тимчасові державні органи.

Tsytsiura V. I. Specifics of the Administrative and Legal Status of Military Command and Military Administrations under the Legal Regime of Martial Law

The issues of the administrative and legal status of military command and military administration in wartime play a special role and are relevant today, since the protection and recovery of Ukraine's national interests depend on the effectiveness and regulation of this issue at the legislative level, as well as on the exercise of their competence

in the current conditions. In this regard, there is a need to study the issue raised and to determine their impact on the regulation of public relations in this area. The long duration of the legal regime of martial law in Ukraine, as well as the experience of intense hostilities in Ukraine, leads to the conclusion that the issue of the administrative and legal status of the temporary authorities and military command has become one of the most pressing problems of our time.

The article analyses various approaches to understanding the legal status, and concludes that administrative and legal status is derived from the legal status, and notes that under the legal regime of martial law, temporary authorities are established to perform the functions of the State with regard to defence, public safety and law and order, and also to implement and enforce the measures of the legal regime of martial law, and part of the powers of state authorities and local self-government bodies is transferred to the military command.

The relevance of the study of this issue is also due to the practical implications of the fact that today, in the context of martial law and protracted armed conflict, it is possible to explore in more depth the issues related to the peculiarities of the administrative and legal status of the temporarily established authorities and the expediency of delegating certain powers to the military command to implement the measures of the martial law regime, as well as the problems of their practical implementation.

According to the results of this study, based on the understanding of the concept of 'legal status', as well as scientific approaches to the concept of 'administrative and legal status', and analysis of current legislation, the author proposes to define the concepts of 'military command' and 'military administration', to provide their general characteristics and to identify their specific features. In further scientific research, it is proposed to focus special attention on the study of the administrative and legal status of military command and their place and role in the implementation and introduction of certain types of measures to ensure the legal regime of martial law, which will help to deeply investigate the issues raised and, if necessary, to regulate these issues at the legislative level.

Key words: military command, military administrations, status, measures, powers, martial law, legal regime, military authorities, temporary state bodies.

Вступ. До повномасштабного вторгнення рф на територію України проблематика організації роботи військових адміністрацій, зокрема і військового командування, не привертала особливої уваги науковців та розглядалася лише фрагматично в межах конкретного наукового дослідження чи в межах дослідження та вивчення досвіду зарубіжних країн. Із початком збройної агресії рф в лютому 2022 року держава була вимушена вжити додаткових заходів з метою забезпечення ефективної роботи державних та місцевих інституцій, наслідком чого стало утворення ряду військових адміністрацій на всій території України та надання додаткових прав військовому командуванню для ефективного виконання завдань щодо оборони держави та реалізації та запровадження заходів режиму воєнного стану, тому на сьогодні питання дослідження особливостей адміністративно-правового статусу військового командування та військових адміністрацій в умовах дії правового режиму воєнного стану є надзвичайно актуальним.

Матеріали та методи. Важливими для автора під час опрацювання даного теоретичного дослідження були розробки та здобутки вітчизняних правників. Проблемні питання

поняття «правового статусу» знаходять своє відображення у працях В. Оксіня [2], В. Авер'янова [3]. Колектив науковців, зокрема Я. Окар-Балаж [4], А. Подоляка [5], А. Авторгов [6], С. Ківалов [7], опрацьовували питання адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та їх посадових осіб, в тому числі органів виконавчої служби. Окремі питання адміністративного правового статусу військових адміністрацій та військового командування закріплені в спеціальному законодавстві, яке регулює питання правового режиму воєнного стану [8; 10].

Дослідження практичних аспектів щодо особливостей адміністративно-правового статусу військового командування та військових адміністрацій в умовах постійно триваючого правового режиму воєнного стану на сучасному етапі не здійснювалось. В існуючій науковій літературі дослідження спеціально присвячені цьому напрямку містяться в обмеженій кількості, а зазначена тематика набула в наукових колах актуальності лише після військового вторгнення рф на територію України. Тож своєчасне висвітлення викладених нижче питань є потребою сучасного стану справ в державі та нагальною необхідністю.

Під час вивчення даної тематики використовувалися спеціально-юридичні та загально-наукові методи пізнання, за допомогою яких проаналізовані різні доктринальні підходи до розуміння поняття «правовий статус». Крім цього, в процесі дослідження використовується діалектичний метод пізнання, який дозволив визначити якісні характеристики феномену, що досліджується. При дослідженні особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій було використано структурно-функціональний метод. Метод системного аналізу використовувався в процесі аналізу компетенції військових адміністрацій в умовах правового режиму воєнного стану, а спеціально-юридичний метод – при аналізі нормативно-правової бази, яке регулює питання правового режиму воєнного стану в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб за допомогою використання методів наукового пізнання, опрацювання наукових праць, норм чинного законодавства та практики його застосування, проаналізувати існуючі підходи до понять «правовий статус», «адміністративно-правовий статус органів державної влади та їх посадових осіб», на основі чого проаналізувати адміністративно-правовий статус військових адміністрацій та військового командування, а також розкрити його особливості, у тому числі в умовах правового режиму воєнного стану.

Результати. Збройна агресія РФ змусила державу вживати заходів для здійснення оборони та захисту національних інтересів, зокрема, починаючи з лютого 2022 року, в Україні було введено воєнний стан та оголошена повна мобілізація, що, відповідно, змусило змінити підходи до роботи державних та місцевих органів влади, зокрема обумовило необхідність створення нових тимчасових державних органів, що згідно чинного законодавства були наділені особливим правовим статусом (набором спеціальних прав та обов'язків), які дають можливість їм здійснювати юридичні, організаційні, матеріально-технічні, інформаційні, фінансово-економічні та інші заходи та дії, спрямовані на ефективне функціонування відповідного правового режиму.

У загальному вигляді, зокрема і в науковій літературі, статус (лат. status) визначає положення (становище) суб'єкта (фізичної або юридичної особи) через сукупність встановлених йому прав та обов'язків [1]. Якщо розглянути поняття «правовий статус» що ця категорія має загальний (універсальний) характер, включає права та обов'язки, у необхідних випадках – відповідальність та правові гарантії, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і визначає положення їх у тій чи іншій системі суспільних відносин (економічних, соціальних, політичних) через правове юридичне встановлення його прав та обов'язків та включає статуси різних суб'єктів правовідносин (держави, суспільства, особи) [2]. При цьому професор В. Авер'янов у своїх дослідженнях розглядає поняття правового статусу у широкому та вузькому розумінні. На його думку, головною складовою змісту правового статусу кожного органу влади є компетенція (права і обов'язки), що доповнюється також іншими елементами, зокрема: місцем його в ієрархічній структурі, функціями та завданнями, тощо [3].

Адміністративно-правовий статус є однією з основних категорій у зв'язку з тим, що він є одним із показників, за яким робляться висновки про рівень правової зрілості держави та суспільства. Щодо адміністративно-правового статусу, то Я. Окар-Балаж [4, с. 83] зазначає, що він виникає безпосередньо у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав та свобод фізичних осіб та при взаємодії суб'єктів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у суспільних відносинах, що безпосередньо пов'язані в сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності та у відносинах, що мають місце у внутрішньо-організаційній діяльності органів публічної влади. При цьому він характеризує особу через її права, обов'язки й відповідальність суб'єкта адміністративного права, який забезпечує його участь у вищезазначених суспільних відносинах.

А. Подоляка в своїх дослідженнях до структурних елементів адміністративно-правового статусу керівника як посадової особи органу

виконавчої влади включає: права, обов'язки, відповідальність [5, с. 10]. Інші наукові підходи на структурний зміст адміністративно-правового статусу державного службовця полягають у поєднанні його обов'язків, прав, компетенції, юридичної відповідальності [6, с. 11]. Академік С. Ківалов в своїх дослідженнях адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади зазначає, що він включає такі елементи, як: компетенція, функції та завдання [7].

З урахуванням вищезазначеного можна прийти до висновку, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади, в тому числі військових адміністрацій та військового командування, – це різновид правового статусу, що встановлюється законами або іншими нормативно-правовими актами, які визначають їх компетенцію (права, обов'язки, повноваження та відповідальність) у сфері публічного адміністрування та конкретних адміністративних відносин.

При цьому потрібно зазначити, що забезпечення правового режиму воєнного стану охоплюють велику систему суб'єктів забезпечення правового режиму воєнного стану, при цьому військове командування та військові адміністрації займають особливе місце в цій системі, оскільки вони є безпосередніми суб'єктами, на які покладається основна частина функцій щодо створення та функціонування зазначеного правового режиму та досягнення його цілей і завдань, і цей напрям діяльності для них є головним або ключовим.

Військові адміністрації та військове командування є суб'єктами безпосереднього забезпечення воєнного стану, що уповноважені забезпечувати не тільки умови воєнного стану в цілому, але також забезпечувати процес реалізації заходів цього правового режиму, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [8], при чому військовим адміністраціям дана діяльність складає частину основних функцій.

Військовим командуванням в Україні, у тому числі в умовах правового режиму воєнного стану, є Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів

та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (ст. 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), (ст. 1 Закону України «Про оборону України») [8; 9].

Військове командування відіграє важливу роль у реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оскільки під час дії правового режиму воєнного стану наділено додатковими повноваження порівняно з мирним часом, зокрема, має право з метою забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на певній території видавати обов'язкові до виконання накази і директиви, які в районі бойових дій мають пріоритет над рішеннями інших органів влади, а також разом з іншими органами влади, зокрема, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, впроваджувати в практичній площині введені в державі заходи правового режиму воєнного стану (ст. 3) [8]. Військове командування має право встановлювати різноманітні обмеження, такі, як комендантська година, перевірка документів, обмеження свободи пересування, а також залучати громадян до суспільно-корисних робіт, необхідних для забезпечення оборони країни. Правовий статус цього органу визначається законодавством України, зокрема Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [8].

Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, що формуються главою держави на територіях, де введено воєнний стан, як вимушений захід для управління територіями, які зазнали значних пошкоджень внаслідок воєнних дій, або є тимчасово окуповані агресором, що можуть містити елементи військового управління з метою забезпечення разом із військовим командуванням захисту прав і свобод громадян, забезпечення безпеки та правопорядку, захисту критичної інфраструктури, реалізації заходів правового режиму воєнного стану, правове регулювання яких забезпечується нормами спеціального законодавства про правовий режим воєнного

стану. Вони в умовах воєнного стану тимчасово об'єднують «військові» та «цивільні» повноваження, що дає їм можливість забезпечувати ефективну роботу всіх сил безпеки та оборони держави, які захищають територіальну цілісність і національну безпеку України, в тому числі від зовнішнього ворога (ст.ст. 4, 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [8].

Законодавство України виділяє наступні види військових адміністрацій: на рівні області – обласні, на рівні району – районні, на рівні населених пунктів – міські, селищні, сільські. Вони здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та тридцять днів після його припинення чи скасування. При цьому до закінчення тридцятиденного строку, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану, за поданням глави держави Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування в разі усунення загроз в зв'язку з чим вводився воєнний стан на цій території.

Після вторгнення РФ на територію України в лютому 2022 року та введенням Президентом України воєнного стану по всій території України було утворено обласні та районні військові адміністрації на базі існуючих обласних, районних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації, а їх голови набули статусу начальників військових адміністрацій [10].

Військові адміністрації населених пунктів були створені в межах певної громади, де ради (їх виконавчі органи) або голови не здійснювали свої повноваження відповідно до законодавства України.

Основними завданнями військових адміністрацій є: забезпечення безпеки громадян (охорона громадського порядку, протидія диверсійним проявам, боротьба зі злочинністю); гарантування, захист прав та свобод громадян; координація дій та взаємодія з іншими державними органами та військовим командуванням; відновлення життєдіяльності населення (постачання продуктів харчування, медикаментів, відновлення інфраструктури).

Повноваження військових адміністрацій відповідають повноваженням відповідної ради, а їх виконавчий апарат підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації. На період дії військових адміністрацій відповідні ради свої повноваження не здійснюють, а комунальні підприємства (установи та організації) засновані на базі майна спільної власності відповідної громади підпорядковуються військовій адміністрації. Начальники військових адміністрацій видають обов'язкові правові акти, здійснюють управління об'єктами комунальної власності, взаємодіють з правоохоронними органами та військовим командуванням з метою дотримання правопорядку, захисту прав і свобод громадян, а також у встановленому порядку може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого комітету ради, переведення їх на рівнозначну чи нижчу посаду, в тому числі призначати та звільняти їх з посад.

Висновки. З урахуванням вищезазначеного, військові адміністрації – це тимчасові особливі органи державної влади, що утворюються в умовах воєнного стану, метою створення яких є забезпечення правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян, їх соціальний захист та координація зусиль для відсічі військової агресії.

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій – це різновид правового статусу, що встановлюється законами або іншими нормативно-правовими актами, які визначають їх компетенцію (права, обов'язки, повноваження та відповідальність) у сфері публічного адміністрування та конкретних адміністративних відносин.

Також потрібно зазначити, що адміністративно-правовий статус військових адміністрацій має низку специфічних рис, що визначаються особливостями правового режиму воєнного стану.

Особливостями адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є:

тимчасовий характер, який пов'язаний з тим, що вони діють на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування;

спеціальний характер та правовий режим, що визначається особливими умовами, в яких функціонує адміністрація, а саме – правовим режимом воєнного стану, а також їх діяльність регулюється спеціальним законом, що визначає їх права, обов'язки та відповідальність;

розширені повноваження військових адміністрацій у порівнянні з повноваженнями місцевих органів державної влади в мирний час дозволяють їм ефективно реагувати на виклики воєнного стану;

взаємодія з військовим командуванням, що забезпечує ефективну координацію зусиль у сфері оборони та безпеки та реалізацію як цивільних, так і військових заходів.

Адміністративно-правовий статус військового командування є важливим елементом забезпечення обороноздатності країни та національної безпеки. Ефективне функціонування військового командування є запорукою успішного виконання Збройними Силами України покладених на них завдань.

Військове командування складається з сукупності органів військового управління, які здійснюють стратегічне, оперативне та тактичне керівництво Збройними Силами та які відповідають за планування, підготовку

та проведення військових операцій, а також за управління військами в мирний та воєнний час.

Особливостями адміністративно-правового статусу військового командування є централізоване управління, єдиноначальність та військова дисципліна, які характеризується тим, що управління Збройними Силами України здійснюється централізовано, що забезпечує єдність керівництва та координацію дій, вся повнота влади в Збройних Силах України зосереджена в руках командира (начальника), який приймає кінцеве рішення та забезпечує його виконання, а підпорядкований особовий склад (військовослужбовці) зобов'язані неухильно дотримуватися військової дисципліни та виконувати накази командира для виконання поставлених завдань. При цьому також потрібно зазначити, що в умовах правового режиму воєнного стану військове командування наділено рядом специфічних повноважень у сфері публічного адміністрування, з метою реалізації та впровадження заходів правового режиму воєнного стану, а також виконання функцій стосовно забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Література

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П – С. 736 с.
2. Оксін В.Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 279–281.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
4. Окар-Балаж Я.І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 81–85.
5. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. *Національний університет внутрішніх справ*. Харків, 2004. 19 с.
6. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. *Київський національний університет внутрішніх справ*. Київ, 2008. 17 с.
7. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса: *Юридична література*. 2002. 312 с.
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Дата оновлення: 09.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 03.02.2025)
9. Про оборону України: Закон України від 06.11.1991 № 1932-XII. Дата оновлення: 05.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення 03.02.2025)
10. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. Дата оновлення: 07.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення 03.02.2025)

References

1. Shemshuchenko, Yu.S. (2003). Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]. V 6 t. K. : Ukr. Entsycl. T. 5: P – S. 736 s. [in Ukrainian].
2. Oksin, V.Yu. (2020). Administratyvno-pravovyi status subiektiv publichnoi administratsii u sferi mistsevoho rozvytku v Ukraini [Administrative and legal status of subjects of public administration in the field of local development in Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 7, 279–281 [in Ukrainian].
3. Averianov, V.B. (2002). Vykonavcha vlada i administratyvne pravo [Executive power and administrative law]. K. : Vydavnychiy dim «In-Yure». 668 s. [in Ukrainian].
4. Okar-Balazh, Ya.I. (2015). Deiaki pytannia vyznachennia pravovoho statusu osoby u administrativnomu pravi [Some issues of determining the legal status of a person in administrative law]. *Nashe pravo*, 2, 81–85 [in Ukrainian].
5. Podoliaka, A.M. (2004). Administratyvno-pravovyi status Derzhavnoi avtomobilnoi inspektsii MVS Ukrainy [Administrative and legal status of the State Automobile Inspection of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv. 19 s. [in Ukrainian].
6. Avtorhov, A.M. (2008). Administratyvno-pravovyi status derzhavnoho vykonavtsia [Administrative and legal status of the state executive]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kyivskyi natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kyiv. 17 s. [in Ukrainian].
7. Kivalov, S.V., & Bila, L. R. (2002). Administratyvne pravo Ukrainy: navchalno–metod. posibn. [Administrative law of Ukraine: Educational and methodological manual]. Vyd. druhe, pererob. i dop. Odesa: *Yurydychna literatura*. 312 s. [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2015) Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [About the legal regime of martial law: Law of Ukraine dated 12.05.2015 No 389-VIII] Data onovlennia: 09.01.2025. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
9. Verkhovna Rada of Ukraine (1991) Pro oboronu Ukrainy [About the defense of Ukraine: Law of Ukraine dated 06.11.1991 No 1932-XII]. Data onovlennia: 05.01.2025. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> [in Ukrainian].
10. Prezydent of Ukraine (2022) Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini [About the introduction of martial law in Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated 24.02.2022 No 64/2022]. Data onovlennia: 07.11.2024 Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> [in Ukrainian].