

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2023.6.7>

ПРОБЛЕМИ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

Журавель Т. С. – аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID: 0000-0002-0318-017X

У статті проаналізовано погляди науковців щодо проблематики функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру: військово-цивільних та військових адміністрацій. Відзначено, що створення військово-цивільних адміністрацій, як органів державного управління, було, у свій час, результатом пошуку моделі, що мала прийти на зміну місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. В умовах, що склалися, було створено якісно нову форму місцевого управління військово-цивільного характеру, що в цілому підтвердила свою дієвість в умовах, що склалися. Це у повній мірі стосується і військових адміністрацій. Акцентовано увагу на науковій дискусії щодо моделі функціонування таких органів, їх компетенції, повноважень тощо. Узагальнено існуючі підходи та виділено напрямки удосконалення діяльності військово-цивільних адміністрацій: оновлення чинного законодавства, що регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій, проведення інституційних змін (пошук моделі, структура тощо), організація роботи, застосування нових форм і методів тощо. Наголошено, що створення дієвих органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру неможливе без розроблення розгалуженої нормативно-правової бази, яка забезпечувала б стабільне правове регулювання діяльності таких органів, наукових напрацювань, спрямованих на розроблення теоретичного підґрунтя їх нормативно-правового регулювання, принципів та підходів до управління територіями, що перебувають у зоні воєнного конфлікту тощо. Відзначено, що дослідження функціонування публічних органів влади військово-цивільного характеру має здійснюватися у перспективному вимірі, тому що їх діяльність буде певний період актуальною і після завершення війни. Наголошено на дослідницькій перспективі зазначеної проблематики та подальшому системному та комплексному вивченні.

Ключові слова: публічна влада, органи публічної адміністрації, органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру, військово-цивільні адміністрації, військові адміністрації.

Zhuravel T. S. Problems of finding an optimal model for the activities of public administration bodies of a military-civilian nature

The article analyzes the views of scientists regarding the functioning of public administration bodies of a military-civilian nature: military-civilian and military administrations. It was noted that the creation of military-civilian administrations as public administration bodies was, at one time, the result of the search for a model that was supposed to replace local executive bodies and local self-government bodies. In the existing conditions, a qualitatively new form of local administration of a military-civilian character was created, which generally confirmed its effectiveness in the existing conditions. This fully applies to military administrations as well. Attention is focused on the scientific discussion regarding the model of functioning of such bodies, their competence, powers, etc. The existing approaches are summarized and directions for improving the activities of military-civilian administrations are highlighted: updating the current legislation regulating the activities of military-civilian administrations, carrying out institutional changes (searching for a model, structure, etc.), organizing work, applying new forms and methods, etc. It is emphasized that the creation of effective bodies of public administration of a military-civilian nature is impossible without the development of an extensive regulatory and legal framework that would ensure stable legal regulation of the activities of such bodies, scientific work aimed at developing the theoretical basis of their regulatory and legal regulation, principles and approaches to management territories in the zone of military conflict, etc. It was noted that the study of the functioning of public authorities of a military-civilian nature should be carried out in a prospective dimension, because their activity will be relevant for a certain period

even after the end of the war. Emphasis is placed on the research perspective of the mentioned issues and further systematic and complex study.

Key words: *public authorities, public administration bodies, civil-military public administration bodies, civil-military administrations, military administrations.*

Постановка проблеми. З початком збройної агресії Російської Федерації 2014 р. на сході України виникла нагальна потреба налагодження ефективного державного управління на місцевому рівні. Це, у свою чергу, потребувало прийняття відповідної законодавчої бази. 3 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що запровадив особливий порядок публічного управління в окремих районах Донецької та Луганської областей [1]. І хоча на той час прийняття вказаного закону сприяло розв'язанню низки вагомих проблем, стверджувати про його ідеальність не варто, що підтвердила і практика його подальшої реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки науковцями різних галузей науки було напрацьовано певний доробок щодо проблематики функціонування органів публічної адміністрації в зоні військового конфлікту, історії існування адміністрацій військово-цивільного характеру в межах території України в різні історичні періоди, вивчення досвіду функціонування таких органів за кордоном тощо. Це наукові напрацювання С. Кузніченка, А. Манжули, Д. Мулявки, М. Нагірного, Б. Нойбергера, А. Октисюка, П. Погиби, А. Полутова, О. Правоторової, В., Р. Раїмова, І. Рущенко, М. Сіцінської, А. Сидоренка, О. Сікорського, В. Смолія, А. Сухорукової, І. Терлюка, Е. Тітко, М. Требіна, В. Шевченко, С. Ярошенка та інших. Разом із тим питання щодо визначення правового статусу військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій, або ж пошуку інших моделей функціонування таких органів, що забезпечить їх ефективну діяльність, було і залишається досить актуальним.

Метою статті є аналіз існуючих підходів до вироблення оптимальної моделі функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, їх завдань та функцій на підставі аналізу чинного вітчизняного законодавства, думок окремих правників, визначення напрямків їх удосконалення тощо.

Виклад основного матеріалу. Як науковці, так і практики з часу прийняття вказаного закону і створення військово-цивільних адміністрацій дискутують з приводу моделі функціонування таких органів, їх компетенції, повноважень тощо. Але всі учасники приходять до спільної думки щодо необхідності удосконалення як їх діяльності, так і правової бази, що їх регулює. Висловлюються цілком протилежні думки щодо доцільності існування такої моделі, побудови нової тощо. Тому, узагальнивши існуючі підходи, варто виділити такі напрямки удосконалення діяльності військово-цивільних адміністрацій: оновлення чинного законодавства, що регулює їх діяльність, проведення інституційних змін (пошук моделі, структура тощо), організація роботи, застосування нових форм і методів тощо.

Як на час прийняття, так і нині науковці наголошують на відсутності правового закріплення в Конституції України системи органів «надзвичайної юрисдикції», якими фактично є військово-цивільні адміністрації, підстав та порядку їх утворення. Зрозуміло, що створення таких органів було нагальною потребою, але і їх досить тривале функціонування посилювало дискусії навколо конституційності вказаного закону і відповідних органів.

З цього приводу В. Шевченко зазначено, що у Конституції України відсутні норми, що регулюють питання утворення й функціонування місцевих органів

державної влади з елементами військової організації управління [2, с. 48]. Таку ж думку висловлює і О. Лялюк, наголошуючи, що у Конституції має бути вказано про загальні засади військового співробітництва, так і інституційні підвалини створення таких органів, що б сприяло забезпеченню узгодженості законодавчого регулювання таких інститутів з нормами Конституції [3].

Такої ж думки дотримується й І. Коліушко, наголошуючи на тому, що фактично закон був неконституційним, але в ситуації 2014–2015 р. був нагальним та став певним компромісом. Автор не підтримує ідеї запровадження військово-цивільних адміністрацій на всіх деокупованих територіях, передбаченої законопроектом № 8056 [4].

Слушно є думка О. Лялюка з приводу того, що відсутність конституційних норм про формування таких органів може привести на практиці до певних зловживань з боку влади. Якщо мова йде про військово-цивільні адміністрації, це може бути збільшення або зменшення зони військового конфлікту. У випадках функціонування військових адміністрацій зловживання можуть бути пов'язані в більшості з наслідками – можливими порушеннями прав і свобод людини і громадянина на відповідній території [3].

На проблеми конституційного регулювання статусу військово-цивільних адміністрацій вказує Я. Масло, але вже під іншим кутом зору. Авторка, аналізуючи ст. 106 Конституції України, зазначає, що вона не передбачає створення Президентом України військово-цивільних чи військових адміністрацій. Тому, на думку дослідниці, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», а також Закон України «Про правовий режим військового стану» необґрунтовано розширюють обсяг повноважень Президента України, надаючи йому можливість утворювати такі органи. Окрім того, це суперечить основним принципам системи права України та Рішенню Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003. Тому авторка також наголошує на потребі конституційного закріплення відповідних норм [5, с. 215].

На порушення Законом «Про військово-цивільні адміністрації» окремих норм Конституції України, що стосуються обсягу прав і свобод особи вказує М. Ануфрієв, зазначаючи, що обмеження, які містить закон, стосуються режиму воєнного стану, запровадження якого передбачене Законом України «Про воєнний стан» [6, с. 75]. Тому вважаємо слушними думки науковців щодо конституційного врегулювання статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру.

Не менш дискусійним залишається питання встановлення територіальної основи діяльності військово-цивільних адміністрацій. Законодавець передбачає, що вони можуть утворюватися на всіх територіальних рівнях (сільські, селищні, міські, районні). Окремі дослідники ставлять під сумнів доцільність їх утворення на рівні міста, села, селища, вказуючи на можливість запровадження інших форм цивільно-військового співробітництва та необхідності розроблення відповідного законопроекту [3].

Законодавцем також не визначено чітких вимог до конкретної моделі територіальної організації роботи військово-цивільних адміністрацій. Так, до оголошення воєнного стану були можливими випадки, за яких під час формування військово-цивільної адміністрації на районному рівні продовжували в окремих адміністративних одиницях функціонувати представницькі органи місцевого самоврядування. Або ж навпаки військово-цивільні адміністрації утворювались у менших адміністративно-територіальних одиницях, а на рівні району продовжувала функціонувати районна рада.

Така ситуація негативно впливала на якість взаємодії між вказаними інституціями, нівелювала мету створення військово-цивільної адміністрації, породжувала дублювання повноважень, призводила до конфліктів і судових спорів. Такі позови розглядалися Луганським окружним адміністративним судом (2017 р.), Донецьким окружним адміністративним судом (2015 р.). Хоча система управління має бути чітко вибудована, без відповідних законодавчих колізій і прогалин. Лише за такої умови видається можливим досягти мети функціонування військово-цивільних адміністрацій.

У 2017 році жвавий інтерес як у науковців, так і у практиків викликав законопроект № 7090 від 07.09.2017 р. «Про військово-цивільне адміністрування» (відкликаний із розгляду у 2019 р.). Відповідно до вказаного законопроекту запровадження військово-цивільного адміністрування на території певної адміністративно-територіальної одиниці не є підставою для припинення повноважень відповідних рад та їх виконавчих органів, які можуть продовжувати виконання своїх обов'язків, але з певними законодавчо визначеними особливостями: передбачалося продовження діяльності сільських, селищних, міських рад та її виконавчих комітетів як юридичних осіб публічного права з одночасним призначенням їх керівника – військово-цивільного адміністратора [7].

Як науковці, так і практики неодноразово наголошували на тому, що чинне законодавство, що регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій, конфліктує із низкою законів у сфері організаційно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Мова йде про організаційні питання щодо визначення повноважень, структури, завдань, функцій тощо. А нині питання правового регулювання вказаних органів, пошуку можливо нової моделі набули ще більшої актуальності.

Не менш актуальним залишається питання, пов'язане із їх підзвітністю, підконтрольністю та відповідальністю військово-цивільних адміністрацій. Вони утворюються Президентом України, хоча він намагається розподілити можливість свого впливу на них між низкою інших державних інституцій. Аналізуючи вказану процедуру, О. Лялюк зазначає, що вони мають багатовекторну підпорядкованість – в системі виконавчої влади, в системі президентури та в системі органів правопорядку. Основним же суб'єктом впливу виступає Президент, який на військово-цивільні адміністрації може здійснювати вплив в напряму або через Службу Безпеки України, яка також перебуває у його підзвітності, підконтрольності та відповідальності, а щодо військових адміністрацій – має безпосередній контролюючий вплив. Уряд здійснює лише контроль за реалізацією військовими (військово-цивільними) адміністраціями повноважень виконавчої влади.

Вищевказане впливає на формування системи компетенції цих органів, яка вже містить чотири складники – повноваження виконавчої влади, правоохоронні повноваження, військові повноваження та повноваження місцевого самоврядування. Варто погодитись із думкою О. Лелюка, що така складна система управління ставить здійснення самоврядних муніципальних повноважень у повну залежність не лише від діяльності Президента, а й від уряду та правоохоронних органів, що фактично повністю нівелює їх здійснення та визначений законом самостійний характер [3].

Актуальним питанням до початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 р. було питання можливості перезапуску системи муніципальної влади на територіях, де функціонують військово-цивільні адміністрації. Не менш актуальним воно є і сьогодні. Це питання тісно пов'язане з організацією і проведенням

виборів на цих територіях, нормалізацією діяльності органів місцевого самоврядування.

Як засвідчив досвід попередніх років, таке питання часто перебуває у воєнно-політичній площині і залежить від ситуації на відповідних територіях, що засвідчили місцеві вибори, які проходили у жовтні 2020 року. Під час їх проведення вибори до органів місцевого самоврядування на територіях, де сформовані військово-цивільні адміністрації, не проводились. Тому вказані питання потребують чіткого правового регулювання, що дасть змогу в майбутньому мати злагоджений правовий механізм їх проведення та реагування на всі виклики.

Не менш актуальною залишається проблема діяльності військово-цивільних адміністрацій в напрямку реалізації повноважень, які належать виключно органам місцевого самоврядування. Тому окремі науковці та практики пропонують розширити компетенцію військово-цивільних адміністрацій. Вважаємо, що важливим фактором у цьому напрямку є не просто розширення повноважень на рівні внесення змін до законодавства, а конституційність таких змін.

Як показала практика, у межах територіальних громад, де було створено військово-цивільні адміністрації, як спеціальний, використовувався Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». Але у процесі виконання ними владних повноважень простежувалися певні особливості, пов'язані із процесами децентралізації, яка наділила громади більшими повноваженнями і водночас більшими обов'язками, а військово-цивільні адміністрації відчули певний брак повноважень. Разом із тим простежувались також випадки, що інноваційні практики децентралізації не могли бути запроваджені у зв'язку з особливостями управління. Тому вище названий закон потребує також доопрацювання у напрямку надання очільникам громад важелів впливу для розвитку громади у змінених умовах.

Не менш актуальною для громад стала проблема існування інституту старости у територіальних громадах під юрисдикцією військово-цивільної адміністрації. Частково функції старост виконували колишні сільські та селищні голови, хоча юридично це не врегульовано, а повноваження таких радників керівника військово-цивільної адміністрації відрізняються від тих, якими наділені старости.

Залишається невирішеною повною мірою також проблема доступу до адміністративних послуг. Подекуди в населених пунктах немає доступу до нотаріусів та посадових осіб, які уповноважені на вчинення нотаріальних дій, або мешканці в цілому не в змозі оплатити такі послуги. Відповідно до ст. 37. Закону України «Про нотаріат» посадові особи місцевого самоврядування мають право здійснювати визначені законом нотаріальні дії в населених пунктах, де відсутні нотаріуси [8]. У зв'язку з утворенням військово-цивільних адміністрацій в територіальних громадах посадові особи втратили такі повноваження. А законодавством, що регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій, таке право їх посадовим особам не надане. Тому слушною є пропозиція введення в структуру військово-цивільних адміністрацій посади старости та надання такій особі вказаних повноважень.

Потребує врегулювання і сфера земельних відносин, комунальної та приватної власності. Це перш за все стосується передачі сільськогосподарських земель, що знаходяться в комунальній власності, в оренду – існує колізія у частині строків передачі в оренду комунального майна, надання земельних ділянок у власність, надання дозволів на приватизацію житлових приміщень (квартир, кімнат у гуртожитках).

Як уже неодноразово зазначалося, нині нагальною є проблема відновлення влади на деокупованих територіях. Раніше Україна не мала такого досвіду, та і світових усталених практик у цьому напрямку фактично немає. І науковці, і практики

наголошують, що підходи до відновлення деокупованих територій мають бути різними, оскільки деякі території перебували під окупацією місяці, а інші – роки.

Експерти, політики наголошують на важливості законодавчого регулювання вказаного процесу. Вважаємо слушною думку В. Безгіна, який зазначає, що для його початку важливо прийняти такі закони: про період від воєнного стану до відновлення місцевого самоврядування, який передбачає процедуру функціонування тимчасових державних органів на деокупованих територіях; про встановлення критеріїв неможливості організації і проведення демократичних виборів (у питанні проведення виборів на звільнених територіях варто відштовхуватися не від строків після деокупації, а від критеріїв безпеки); нову редакцію закону про військово-цивільні адміністрації та/або надзвичайний стан. Важливе також значення має вироблення єдиної державної політики деокупації [9].

Досліджуючи кадрове забезпечення військово-цивільних адміністрацій, у 2022 р. науковці зазначали, що забезпеченість персоналом складає в середньому 80% від штатної чисельності. При розробці штатного розпису та організаційно-правової структури ВЦА структури витримується співвідношення 1:3 керівного складу та спеціалістів [10].

Безумовно, що важливе значення має кадрова політика в напрямку залучення громадян України до роботи в органах публічної влади на деокупованих територіях. Як відомо, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року № 524 «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» такий резерв створено. Його метою є забезпечення районних, обласних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів, інших державних органів, які утворені або відновили роботу на деокупованих територіях України, персоналом для практичного виконання завдань і функцій держави [11].

Вагоме значення для організації роботи військово-цивільної адміністрації має взаємодія із мешканцями громади та налагодження ефективних каналів комунікації. Тому вказаний напрямок роботи також потребує подальшого удосконалення. Мова йде як про традиційні інструменти комунікації (засоби масової комунікації, інформаційні стенди), так і інструменти діджиталізації (веб-сторінки у мережі інтернет, сторінки у соціальних мережах, телеграм-каналах тощо).

Комунікація має бути орієнтована на певну аудиторію, мати якісний зворотний зв'язок, побудову на рівні діалогу та партнерства. Формами такої комунікації залежно від ситуації, мети, змісту можуть бути індивідуальні та публічні зустрічі, публічне обговорення, відкриті сесії, громадські обговорення, воркшопи тощо, що дозволять налагодити взаємний діалог та обмін інформацією, вплине на підвищення рівня зацікавленості та громадської обізнаності та активності.

Висновки. Отже, функціонування органів публічної влади військово-цивільного характеру (військово-цивільних та військових адміністрацій) потребує удосконалення. Мова йде про удосконалення правового регулювання їх підзвітності та підконтрольності, зокрема, віднесення їх до сфери впливу однієї системи управління, унормування їх взаємодії з іншими публічними інституціями, зокрема, органами місцевого самоврядування. Крім того, загальні засади діяльності таких органів мають бути передбачені на конституційному рівні. Модель же територіальної організації влади має передбачати одноманітні підходи до формування таких органів в усіх адміністративно-територіальних одиницях у межах конкретної території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 року № 141- VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
2. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.
3. Лялюк О.Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. URL: <ile:///D:/Загрузки/256296-Article Text-599580-1-10-20220701.pdf>
4. Коліушко І. Закон про військово-цивільні адміністрації був неконституційним. Цю практику не можна поширювати. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/zakon-pro-vijskovo-tsyvilni-administratsiyi>
5. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216.
6. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці Міжнародної Академії управління персоналом*. 2016. № 50. С. 73–76.
7. Про військово-цивільне адміністрування. Проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62487
8. Про нотаріат. Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII. (редакція від 09.06.2023 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>
9. Якими мають бути перші кроки з відновлення української влади на деокупованих територіях: цитати з обговорення. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16682>
10. Арсентьєва О.С., Котова Л.В., Татаренко Г.В., Гніденко В.І., Колесник В.Е., Тютюнник В. Військово-цивільні адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). URL: <file:///84%9644-11-23.pdf>
11. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 р. № 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#Text>

REFERENCES:

1. On military-civilian administrations. Law of Ukraine, datel February 3, 2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (in Ukrainian)
2. Shevchenko V.Y. (2015) Administrative and legal status of military-civilian administrations. Dissertation on specialty 12.00.07. Odessa State University of Internal Affairs. 215 p. (in Ukrainian)
3. Lyalyuk O.Y. (2023) Military and civil-military administrations in the system of territorial organization of power in Ukraine: a comparative analysis. URL: <ile:///D:/Загрузки/256296-Article Text-599580-1-10-20220701.pdf> (in Ukrainian)
4. Koliushko I. (2022) The law on civil-military administrations was unconstitutional. This practice should not be extended. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/zakon-pro-vijskovo-tsyvilni-administratsiyi> (in Ukrainian)
5. Maslova Y. I. (2021) Civil-military administrations as a subject of public administration. *Legal scientific electronic journal*. no 3. pp. 213–216. (in Ukrainian)
6. Anufriev M. (2016) Administrative and legal status of military-civilian administrations in the area of the anti-terrorist operation. Scientific works of the International Academy of Personnel Management. no 50. pp. 73–76. (in Ukrainian)
7. On military-civilian administration. Draft law of Ukraine. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62487 (in Ukrainian)
8. About the notary. Law of Ukraine, datel September 2, 1993 № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (in Ukrainian)

9. What should be the first steps to restore Ukrainian authority in the de-occupied territories: quotes from the discussion URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16682> (in Ukrainian)

10. Arsentieva O.S., Kotova L.V., Tatarenko G.V., Gnidenko V.I., Kolesnyk V.E., Tyutyunyk V.V. (2022). Civil-military administrations as a mechanism for managing territories in the context of armed aggression (Luhansk region). URL: <file:///84%9644-11-23.pdf> (in Ukrainian)

11. On the implementation of a pilot project to create a reserve of government employees to work in the de-occupied territories of Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. May 23, 2023 p. № 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#Text> (in Ukrainian)