

УДК 342.98
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).369](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).369)

К. С. Свіріна
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

КОМПЕТЕНЦІЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ

Збройна агресія Російської Федерації на сході України поставила на порядок денний питання щодо вдосконалення функціонування системи виконавчої влади для того, щоб остання могла виконувати свої функції. Інститут військово-цивільних адміністрацій, який сьогодні є дієвим інструментом забезпечення управління на територіях, що постраждали і страждають від наслідків ведення бойових дій [1], потребує постійного вдосконалення своєї діяльності і правового забезпечення. Найвагомішу роль у структурі правового забезпечення діяльності військово-цивільних адміністрацій відіграють акти адміністративного права, що зумовлює необхідність визначитися з розумінням компетенції військово-цивільних адміністрацій. У поєднанні із численними прогалинами адміністративно-правового регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Питання діяльності військово-цивільних адміністрацій та її адміністративно-правового забезпечення розглядали у своїх роботах М. Ануфрієв, Р. Раїмов, О. Муза, А. Назар, В. Шевченко й інші автори. Водночас питання компетенції військово-цивільних адміністрацій не знайшли достатнього відображення у правових джерелах, у яких було розглянуто властивості їхнього адміністративно-правового статусу [2, с. 75], гарантування цими органами безпеки життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції (далі – АТО) [3, с. 161], роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО [4, с. 122]. Однак питання компетенції військово-цивільних адміністрацій ще потребує подальших наукових розвідок.

Мета статті полягає у визначенні компетенції військово-цивільних адміністрацій та її закріплення в актах адміністративного законодавства.

Компетенція військово-цивільних адміністрацій, як і компетенція будь-якого іншого органу держави, має розглядатися в нерозривному взаємозв'язку з його повноваженнями, тобто правом, наданим кому-небудь для здійснення чогось [5, с. 684]. У теорії права повноваження розуміються як система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого

самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом [6]. Додамо, що повноваження військово-цивільних адміністрацій виступають більш широкою категорією щодо їхньої компетенції, яка являє собою сукупність їхніх прав і обов'язків.

Компетенцію військово-цивільних адміністрацій можна представити як сукупність таких напрямів діяльності: 1) компетенція у сфері планування і соціально-економічного розвитку; 2) компетенція у сфері бюджету та фінансів; 3) компетенція у сфері управління майном; 4) компетенція у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; 5) компетенція у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення; 6) компетенція у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; 7) компетенція у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту; 8) компетенція щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 9) компетенція щодо вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», ці державні органи здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом [1]. Що стосується останніх, то необхідно зазначити, що до них належать норми, які містяться у ст. 5 цього Закону. Саме вони є винятком порівняно з повноваженнями органів місцевих рад і державних адміністрацій, що діють згідно з нормами, передбаченими законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] та «Про місцеві державні адміністрації» [8]. Ці виключні повноваження (наприклад, право порушувати в порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; встановлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів (п. п. 1,

4 ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації») [1] тощо) зумовлені специфікою цього державного органу, особливими умовами його організації та діяльності.

Що ж стосується загальних норм (з урахуванням положень ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (зокрема, вищенаведеного)), то можна припустити, що вони спільні для військово-цивільних адміністрацій із відповідними повноваженнями місцевих, районних, обласних рад або державних адміністрацій. Проте їх порівняльний аналіз свідчить про наявність прогалів і неоднозначностей у нормах останнього.

Так, наприклад, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не містить жодної норми, яка регламентує повноваження військово-цивільних адміністрацій у галузі зовнішньоекономічної діяльності (на відміну від законів України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 26) [8] та «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 35) [7]). Як свідчать дані Департаменту інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, зовнішньоторговельний оборот товарів Донецької області, наприклад, за 2017 р. становив 6 466,6 млн дол. Сполучених Штатів Америки (далі – США) (збільшився порівняно із 2016 р. на 42,4%) і мав позитивне сальдо 2 398,9 млн дол. США, зокрема експорт – 4 432,8 млн дол. США, імпорт – 2 033,8 млн дол. США [9]. Це також стосується таких сфер, як: зайнятість населення (ст. 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), реєстрація місця проживання фізичних осіб та відзначення державними нагородами України (ст. ст. 37–1, 39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Повертаючись до визначення терміна «повноваження», наданого І. Голосніченком і Д. Голосніченком, звернемо увагу на «легітимний спосіб» їх набуття. Щодо цього останній пояснює, що «загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом законодавчої або виконавчої влади чи посадовою особою є те, що вони набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства і діють у спосіб, визначений у ньому» [10, с. 95; 11; 12]. Тобто повноваження повинні бути визначені в належному нормативному акті для їх легітимізації і легітимності діяльності відповідного державного органу. Відсутність чітко викладеної норми у правовому акті створює відповідну прогалину в законодавстві і стає підґрунтям для можливих зловживань, ігнорувань виконання покладених функцій із боку посадових осіб, загалом є проявом правового нігілізму.

Безумовно, ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» містить такі положення: «Військово-цивільні адміністрації району, області <...> здійснюють на відповідній території

повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій <...>»; «<...> повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів <...>» [1].

Проте подальший аналіз законодавчих актів свідчить про тотожність майже всіх положень ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» і відповідних нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, наприклад, норма п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ідентична положенню, викладеному в п. 2 ч. 1 ст. 27 «Про місцеве самоврядування в Україні» (забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів); норма п. 16 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» – нормі п. 5 ст. 30 «Про місцеве самоврядування в Україні» (забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення й очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води) [1; 7] та ін.

Тобто, з одного боку, є загальне посилання на законодавчий акт, що регламентує діяльність «сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів», з іншого – дублювання норм.

Щоб прояснити таке становище, необхідно звернутись до етапів розвитку Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

Так, у першій редакції від 3 лютого 2015 р. вищезазначені положення щодо здійснення військово-цивільними адміністраціями (далі – ВЦА) повноважень місцевих рад і державних адміністрацій відсутні. Водночас норми, які регламентують повноваження ВЦА (ст. ст. 4, 5), містились майже в тому ж обсязі, як і зараз. Законом України від 17 липня 2015 р. № 650–VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій» ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» було, зокрема, доповнено положеннями про повноваження (цитовані нами вище) [13]. Отже, правові прогалини, що мали місце стосовно повноважень військово-цивільних адміністрацій, були нібито усунені. Водночас замість викладення положень, передбачених ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», у формі бланкетних норм (з відсиланням до відповідних статей Законів України «Про місцеві державні адміністрації»

ції» та «Про місцеве самоврядування в Україні») або взагалі вилучення ідентичних норм із цього законодавчого акта законодавець залишив попередній перелік. Таке нагромадження норм у законодавчому акті викликає плутанину і неоднозначне трактування у правозастосовній практиці.

На наш погляд, у законотворчості необхідно додержуватись правил нормотворчої техніки, відповідно до яких: закон має бути викладений у доступній формі, а його положення мають трактуватись однозначно, що дозволить запобігти їх довільному тлумаченню.

Компетенцію військово-цивільних адміністрацій можна представити як сукупність напрямів діяльності, які включатимуть компетенцію у сферах планування і соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном; містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення; регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; оборони, національної безпеки та цивільного захисту; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою. Закріплення вказаної компетенції в актах адміністративного законодавства характеризується певною суперечливістю і прогалинами, які, на наш погляд, мають бути усунені шляхом доповнення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» низкою банкетних норм, які відсилають до норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Література

1. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
2. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці Міжнародної Академії управління персоналом*. 2016. № 50. С. 73–76.
3. Сікорський О. Військово-цивільні адміністрації як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія «Право»*. 2017. № 1. С. 160–164.
4. Шевченко В. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.
5. Словник української мови : в 11-ти т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні / ред. : А. Лагутіна, К. Ленець. Київ : Наукова думка, 1975. Т. 6 : П. 832 с.
6. Голосніченко І., Голосніченко Д. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право* : збірник наукових праць. № 1 (9). URL: <http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%2019%20-%2025.pdf>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
9. Стан зовнішньоекономічної діяльності Донецької області за 2017 р. URL: <http://dn.gov.ua/stan-zovnishnoekonomichnoyi-diyalnosti-donetskoyi-oblasti-za-2017-roku/>.
10. Голосніченко Д. Набуття повноважень органами законодавчої та виконавчої влади. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2014. Вип. 1 (21). С. 92–95.
11. Грінь А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 97–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_24.
12. Алексеев С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. Москва : Юрид. лит. 1987. 174 с.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій : Закон України від 17 липня 2015 р. № 650–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 382.

Анотація

Свіріна К.С. Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи. – Стаття.

Стаття присвячена питанням удосконалення адміністративно-правового забезпечення компетенції військово-цивільних адміністрацій. Інститут військово-цивільних адміністрацій є дієвим інструментом забезпечення управління на територіях, що постраждали і страждають від наслідків ведення бойових дій, і потребує постійного вдосконалення своєї діяльності і правового забезпечення. Найвагомішу роль у структурі правового забезпечення діяльності військово-цивільних адміністрацій відіграють акти адміністративного права, що зумовлює необхідність визначитися з розумінням компетенції військово-цивільних адміністрацій.

Компетенція розглядається як сукупність прав і обов'язків військово-цивільних адміністрацій, які є складовою частиною категорії «повноваження». Компетенцію військово-цивільних адміністрацій представлено як сукупність таких напрямів діяльності: 1) компетенція у сфері планування і соціально-економічного розвитку; 2) компетенція у сфері бюджету та фінансів; 3) компетенція у сфері управління майном; 4) компетенція у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; 5) компетенція у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення; 6) компетенція у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; 7) компетенція у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту; 8) компетенція щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 9) компетенція щодо

вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою.

Автор обґрунтовує, що закріплення вказаної компетенції в актах адміністративного законодавства характеризується певною суперечливістю і прогалинами. Такі прогалини мають бути усунені шляхом доповнення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» низкою бланкетних норм, які відсилають до норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Ключові слова: компетенція, адміністративно-правове забезпечення, військово-цивільні адміністрації, повноваження, адміністративне законодавство, бланкетні норми.

Summary

Svirina K. S. The competence of civil-military administrations: administrative and legal approaches. – Article.

The article is devoted to the improvement of administrative and legal support of the competence of civil-military administrations. The Institute of Civil-Military Administrations is an effective tool for ensuring management in territories affected by the consequences of military operations, and requires constant improvement of its activities and legal support. A significant role in the structure of legal support for the activities of civil-military administrations is played by acts of administrative law, which makes it necessary to determine the understanding of the competence of civil-military administrations.

Competence is considered as a set of rights and obligations of civil military administrations, which are an integral category of “authority”. The competence of civil-military administrations is presented as a combination of the following areas of activity: 1) competence in the field of planning and socio-economic development; 2) competence in the field of budget and finance; 3) competence in the field of property management; 4) competence in the field of urban planning, housing and communal services, trade, consumer services, transport, communications and telecommunications; 5) competence in the field of education, health, culture, physical education and sports and social protection of the population; 6) competence in the field of regulation of land relations, environmental protection and historical or cultural monuments; 7) competence in the field of defense, national security and defense; 8) competence to ensure the rule of law, law and order, protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens; 9) competence in solving organizational and representative issues in the field of administrative-territorial structure.

The author substantiates that the consolidation of this competence in acts of administrative legislation is characterized by a certain inconsistency and gaps. Such gaps should be addressed by supplementing the Law of Ukraine “On Civil-Military Administrations” with a number of banquet rules referring to the norms of the Laws of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” and “On Local State Administrations”.

Key words: competence, administrative and legal support, civil-military administrations, powers, administrative legislation, blanket norms.