

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКІВ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OF MILITARY ADMINISTRATIONS OF SETTLEMENTS

В статті досліджено підстави та порядок утворення військових адміністрацій населених пунктів. Зазначено визначення поняття «військова адміністрація населеного пункту». Зазначено, що вони утворюються в межах території територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Визначено, що обласні військово-цивільні та обласні військові адміністрації мають максимально задовольняти права, свободи та законні інтереси осіб, а також суспільні інтереси. Управлінська діяльність як регіональних військово-цивільних, так і обласних військових адміністрацій обмежена принципом «правоохоронності». Однією з ознак адміністративно-правового статусу регіональних військових адміністрацій є надані їм повноваження, що відрізняє їх від регіональних військово-цивільних адміністрацій. Проаналізовано підходи до трактування норм законодавства у сфері місцевого самоврядування та правового режиму воєнного стану. Зазначено, що правовий статус працівників військових адміністрацій населення є важливим аспектом забезпечення правопорядку та управлінських функцій у військових умовах. Описано законодавство, що стосується працівників військових адміністрацій. Виявлено проблему не визначеності статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів. Отримано висновок, що правовий статус працівників військових адміністрацій населених пунктів зазвичай визначається на основі законів та постанов уряду. Визначено, що вони виконують адміністративні функції, забезпечують порядок та безпеку, і мають обов'язки згідно з військовим законодавством. Поміж тим невизначеним залишається правовий статус працівників військових адміністрацій населених пунктів. Тому треба визначити їх правовий статус, вінести їх або до посадових осіб місцевого самоврядування, або до державних службовців.

Ключові слова: воєнний стан, військова адміністрація населеного пункту, територі-

альна громада, органи місцевого самоврядування, населений пункт.

The article examines the grounds and procedure for the formation of military administrations in settlements. It provides a definition of the concept of a "military administration of a settlement." It is noted that they are established within the territories of local communities where village, settlement, city councils and/or their executive bodies, and/or village, settlement, city heads do not exercise the powers assigned to them by the Constitution and laws of Ukraine. It is determined that regional military-civilian and regional military administrations must fully satisfy the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals, as well as public interests. The administrative activities of both regional military-civilian and regional military administrations are limited by the principle of "law enforcement." One of the characteristics of the administrative-legal status of regional military administrations is the powers granted to them, which distinguish them from regional military-civilian administrations. Approaches to the interpretation of legislative norms in the field of local self-government and the legal regime of martial law are analyzed. It is noted that the legal status of employees of military administrations in settlements is an important aspect of ensuring law and order and administrative functions in military conditions. The legislation concerning the employees of military administrations is described. The issue of the undefined status of employees of military administrations in settlements is identified. It is concluded that the legal status of employees of military administrations in settlements is generally determined based on laws and government regulations. It is established that they perform administrative functions, ensure order and security, and have responsibilities according to military legislation. However, the legal status of employees of military administrations in settlements remains undefined. Therefore, their legal status needs to be clarified, categorizing them either as local self-government officials or as civil servants.

Key words: martial law, military administration of a settlement, local community, local self-government bodies, settlement.

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.42.16>

Волик Я.М.

магістрант кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи
Запорізький національний університет

Постановка проблеми. Відповідно до частини 1 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 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 можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації [3].

Частиною 3 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах території територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом [3].

Отже, звернемо увагу саме на тимчасові органи державної влади – військові адміністрації населених пунктів та на їх працівників.

24 лютого 2022 року Указом Президента України (Указ Президента № 64/2022) [3] було запроваджено воєнний стан на всій території України. В зв'язку з чим, на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» усі обласні та районні державні адміністрації було перетворено у військові адміністрації відповідного рівня до завершення або припинення воєнного стану. Невдовзі постало питання функціонування органів місцевого самоврядування, насамперед тих, що знаходяться на тимчасово окупованих територіях та на прифронтових територіях. Що і зумовлює актуальність дослідження правового статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану досліджували Віктор Залізнюк, Ольга Чепель, Віра Козіна, Ольга Лебединська та інших. Детальне вивчення правового статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів дозволить покращити законодавчу базу та функціонування цих органів у майбутньому.

Мета статті – дослідження правового статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів. Об'єктом дослідження є нормативно-правова база, яка регулює діяльність військових адміністрацій населених пунктів та їх працівників.

Виклад основного матеріалу. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації є тимчасовими органами управління, які призначаються Президентом України на зазначеній території [5].

На відміну від військово-цивільної адміністрації, військові адміністрації за своєю правовою природою є «тимчасовими органами державного управління», які створюються в державах з воєнним станом не тільки для сприяння і забезпечення правового режиму воєнного стану, а також для захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Обласні військово-цивільні та обласні військові адміністрації мають максимально задовольняти права, свободи та законні інтереси осіб, а також суспільні інтереси. Найвищою соціальною цінністю є суспільний інтерес, який спрямований на задоволення потреб людей, унаслідок чого потреба та одержувана від неї суспільна користь регулюються законом і охороняються законом. Управлінська діяльність як регіональних військово-цивільних, так і обласних військових адміністрацій обмежена принципом «правоохоронності». Однією з ознак адміністративно-правового статусу регіональних військових адміністрацій є надані їм пов-

новаження, що відрізняє їх від регіональних військово-цивільних адміністрацій [6].

Військова адміністрація населеного пункту (далі – ВА) – тимчасовий державний орган, який забезпечує та здійснює заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян територіальної громади; орган військового управління територією, окупованою в ході воєнних дій; галузь військово-юридичних знань.

Згідно із статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Утворюються такі органи на рівні області, району чи населеного пункту на підставі відповідного Указу Президента. Керівництво військовими адміністраціями здійснюють начальники ВА, які призначаються і звільняються з посади Указом Президента за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. На рівні населеного пункту начальником ВА може бути призначений відповідний міський, сільський чи селищний голова [3].

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Перелічені в Законі причини невиконання повноважень не є вичерпними, а лише передбачають найбільш ймовірні сценарії. Така підстава, як «фактичне невиконання повноважень» є досить суб'єктивною, оскільки не деталізує, невиконання якого обсягу повноважень. Варто б розширити поняття «фактичне невиконання повноважень» змістовно.

Повноваження військових адміністрацій визначено ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно даної статті військові адміністрації виконують функції та повноваження органів місцевого самоврядування.

Тобто, військові адміністрації є тимчасовими державними органами, які виконують функції та повноваження органів місцевого самоврядування. Однак, жодним законодавчим актом, ні Законом України «Про правовий режим воєнного стану», ні Законом України «Про державну службу», ні Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ні Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено, що

посади працівників військової адміністрації населеного пункту відносяться до посад державної служби або посад служби в органах місцевого самоврядування.

Також Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій» [2] передбачено, що фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету територіальної громади.

Згідно п. 4 Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій розмір заробітної плати працівників військових адміністрацій населених пунктів визначається згідно з умовами оплати праці, встановленими для працівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Отже, військові адміністрації є тимчасовими державними органами, які виконують функції та повноваження органів місцевого самоврядування, а працівники військових адміністрацій отримують заробітну плату з відповідного місцевого бюджету територіальної громади у розмірі, яких визначається згідно з умовами оплати праці, встановленими для працівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Умови оплати праці працівників органів місцевого самоврядування визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 №268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [4]. Відповідно до даної Постанови заробітна плата працівників органів місцевого самоврядування складається з окладу, рангу, надбавки за виконання особливо важливої роботи, надбавки за вислугу років. Однак, працівникам військових адміністрацій населених пунктів надбавка за ранг та надбавка за вислугу років не виплачується. Хоча у п. 4 Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій зазначено, що розмір заробітної плати працівників військових адміністрацій населених пунктів визначається згідно з умовами оплати праці, встановленими для працівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Правовий статус працівників військових адміністрацій населення є важливим аспектом забезпечення правопорядку та управлінських функцій у військових умовах:

1. Права працівників військових адміністрацій:

– право на захист: працівники мають право на захист своїх прав і законних інтересів в межах, передбачених законодавством;

– соціальні гарантії: працівники мають право на соціальне забезпечення, медичне обслуговування та інші соціальні пільги відповідно до чинного законодавства;

– право на доступ до інформації: мається на увазі доступ до необхідної інформації для виконання службових обов'язків.

2. Обов'язки працівників військових адміністрацій

– забезпечення правопорядку: працівники зобов'язані забезпечувати порядок та безпеку на території, підконтрольній військовій адміністрації;

– виконання наказів і вказівок: працівники повинні виконувати накази і вказівки, які їм надаються;

– адміністративні функції: вони здійснюють адміністративні функції, такі як управління місцевими ресурсами, координація з іншими службами, контроль за дотриманням законів і правил;

3. Функціональні обов'язки:

– координація з іншими органами: взаємодія з місцевими органами влади, правоохоронними структурами, гуманітарними організаціями та іншими суб'єктами;

– організація роботи: управління адміністративними процесами, що охоплюють житлові питання, комунальне обслуговування, забезпечення правопорядку;

– моніторинг і контроль: контроль за виконанням законодавчих актів та регуляторних документів на території під контролем;

– звітування та аналіз: підготовка звітів про виконану роботу, аналіз ситуації на території, підготовка рекомендацій для вищих органів.

Проаналізувавши чинні законодавчі акти з даного питання, приходимо до наступних висновків:

– по перше, чинним законодавством не визначено статус працівників військових адміністрацій населених пунктів – працюють в тимчасовому державному органі, але виконують функції та повноваження органів місцевого самоврядування, при цьому не є ані державними службовцями, ані посадовими особами місцевого самоврядування;

– по друге, чітко не визначено умови оплати праці працівників військових адміністрацій населених пунктів (начебто визначається згідно з умовами оплати праці, встановленими для працівників відповідних органів місцевого самоврядування, однак надбавки за ранг та вислугу не виплачуються).

Отже, працівників військових адміністрацій населених пунктів необхідно віднести до посадових осіб місцевого самоврядування або до державних службовців з відповідними умовами оплати праці.

Крім того, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Після призначення Президентом України начальника військової адміністрації населеного пункту, голова відповідної обласної військової адміністрації укладає з призначеним начальником військової адміністрації населеного пункту, на підставі розпорядження Президента України, трудовий договір.

Відповідно до укладеного трудового договору, обласна державна адміністрація приймає начальника військової адміністрації населеного пункту на посаду для управління та забезпечення діяльності відповідної територіальної громади.

Начальник військової адміністрації населеного пункту зобов'язується самостійно виконувати доручену йому роботу у відповідності з умовами договору, дотримуючись правил внутрішнього трудового розпорядку та з дотриманням вимог Конституції і законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, а обласна військова адміністрація зобов'язується забезпечити виплату заробітної плати і умови праці, необхідні для виконання начальником військової адміністрації населеного пункту трудових обов'язків.

За виконання обов'язків, передбачених договором, начальнику військової адміністрації населеного пункту щомісяця виплачується заробітна плата, що складається з посадового окладу розмір якого встановлюється штатним розписом. За особливі досягнення в роботі, можуть виплачуватися премії, надбавки та доплати, розмір яких встановлюється законодавством України.

А хто ж виконує обов'язки начальника військової адміністрації населеного пункту у разі його відсутності з будь-яких причин?

Наприклад, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 42) зазначено, що у разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради.

В Законі України «Про правовий режим воєнного стану» вказано, що начальник військової адміністрації населеного пункту при-

значається на посаду та звільняється з посади Президентом України і не передбачено хто виконує обов'язки начальника військової адміністрації населеного пункту у разі його відсутності з будь-яких причин. У зв'язку з чим на практиці виникають труднощі в організації роботи військових адміністрацій населених пунктів.

Наприклад, в одній з громад Запорізької області у 2024 році було створено військову адміністрацію населеного пункту та призначено начальника. Через деякий час Президент України звільнив вказаного начальника військової адміністрації населеного пункту. В останній робочий день начальник військової адміністрації населеного пункту видав розпорядження, яким поклав виконання своїх обов'язків на свого заступника. Після чого склалася наступна ситуація.

Вказана військова адміністрація населеного пункту не змогла повноцінно працювати та виконувати свої повноваження.

Управління Державної казначейської служби України, в якому обслуговується військова адміністрація населеного пункту, не може оформити право підпису заступнику та не може сформувати кваліфікований сертифікат відкритого ключа електронного підпису та печатки, у зв'язку з тим, що у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань зазначено керівником колишнього начальника військової адміністрації населеного пункту. Державний реєстратор може внести зміни до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (змінити керівника) тільки на підставі розпорядження Президента України про призначення керівника.

Через ситуацію, що склалася (відсутність права підпису, відсутність електронного підпису) військова адміністрація населеного пункту, з незалежних від неї причин, не має можливості виконувати вимоги бюджетного законодавства (подання звітності, виплата заробітної плати та ін.) І таке положення може затягнутися на місяці, бо процедура призначення Президентом України нового начальника є досить складною.

На мою думку, така ситуація виникла через те, що чинним законодавством України не передбачено хто виконує обов'язки начальника військової адміністрації населеного пункту у разі його відсутності.

Вважаю, що було б доречно визначити чинним законодавством хто саме може виконувати обов'язки начальника військової адміністрації населеного пункту у разі його відсутності, наприклад його заступник. Або надати повноваження голові обласної військової адмі-

ністрації призначати виконуючого обов'язки начальника військової адміністрації населеного пункту тимчасово, до моменту призначення начальника військової адміністрації населеного пункту Президентом України.

Висновки. Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які діють на відповідній території. Військові адміністрації керуються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII і мають на меті 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, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території України.

Правовий статус працівників військових адміністрацій населених пунктів зазвичай визначається на основі законів та постанов уряду. Вони виконують адміністративні функції, забезпечують порядок та безпеку, і мають обов'язки згідно з військовим законодавством. Поміж тим невизначеним залишається правовий статус працівників військових адміністрацій населених пунктів. Тому треба визначити їх правовий статус, віднести їх або до посадових осіб місцевого самоврядування, або до державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні : Закон України № 2102-IX. Голос України, 24.02.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/356535> (дата звернення: 10.08.2024).
2. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України, від 01.04.2022 № 397, *Урядовий кур'єр* : офіційне видання від 02.04.2022 № 76. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-p#Text>. (дата звернення: 10.08.2024).
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 10.08.2024).
4. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України, від 09.06.2006 № 268, *Офіційний вісник України офіційне видання* від 22.03.2006, № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p#Text>. (дата звернення: 10.08.2024).
5. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 65.
6. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи місцевої виконавчої влади». *Актуальні проблеми права*. 2023. С. 109–116.