

Лобко М. М., кандидат військових наук, доцент
Фучко А. Й.

(0000-0002-3848-8772)
(0000-0002-8941-2217)

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України, Київ

Тимчасові державні органи управління: проблеми діяльності та шляхи їх розв'язання

Резюме. У статті розглядаються проблеми діяльності тимчасових державних органів, зокрема військово-цивільних і військових адміністрацій та шляхи їх розв'язання. Надаються особливості утворення, діяльності, повноважень зазначених органів, суперечностей у законодавстві щодо правового регулювання діяльності цих органів та рекомендації щодо їх вирішення.

Ключові слова: тимчасові державні органи управління; військово-цивільні адміністрації; військові адміністрації; антитерористична операція; операція Об'єднаних сил; Командування об'єднаних сил.

Постановка проблеми. Під час ведення воєнних дій з відсічі збройної агресії Російської Федерації (РФ) на території України у системі державного управління відбувались зміни. Відповідно до вітчизняного законодавства [1–3] утворювались тимчасові військово-цивільні та військові адміністрації. Тож, законодавством передбачено утворення додаткових державних органів управління для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Однак правове регулювання утворення та діяльності цих державних органів різне. Понад те, практика діяльності зазначених органів показує, що їм не завжди вдається позитивно вирішити покладені на них функції і завдання, відмічаються недостатня організація взаємодії та координації як всередині адміністрацій, так і між адміністраціями і військовим командуванням під час виконання визначених завдань (заходів). На розв'язання вказаних проблем у діяльності зазначених тимчасових державних органів, зокрема військово-цивільних та військових адміністрацій і направлена публікація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням військово-цивільних та військових адміністрацій, як тимчасових державних органів управління, присвячена низка публікацій. Однак автори [4–10] у своїх публікаціях розкривають переважно правові аспекти утворення військово-цивільних та військових адміністрацій як суб'єктів публічного управління. Питання особливостей утворення, проблем їх діяльності, шляхи розв'язання проблем, що виникають у

наведених публікаціях розглядаються недостатньо.

Метою статті є – на основі проведеного дослідження визначити основні проблеми у діяльності тимчасових державних органів управління та надати шляхи їх вирішення.

Викладення основного матеріалу. У переважній більшості воєнних конфліктів утворювались військово-цивільні (цивільно-військові) та військові адміністрації (далі – Адміністрації). Адміністрації утворювались як під час ведення воєнних дій (поза районами бойових дій), так і у постконфліктний період (після завершення бойових дій). Крім того, на окупованих (деокупованих) територіях поза районами воєнних дій утворювались військові комендатури як адміністративні органи управління воєнних комендантів військового гарнізону.

Адміністрації залежно від обстановки мали різне призначення і завдання, однак загальним для них було забезпечення безпеки, відновлення інфраструктури, місць проживання та нормалізації життєдіяльності населення в окупованих (деокупованих) районах, утворення місцевих органів виконавчої влади.

Аналіз досвіду (наприклад, в Іраку після війни у 2003 р., в Афганістані 2001–2021 рр. й інших країнах) показує, що для виконання покладених завдань утворювались військово-цивільні та цивільно-військові адміністрації.

Військово-цивільні адміністрації утворювались як під час ведення бойових дій (поза межами районів їх безпосереднього ведення), так і після їх припинення на контрольованих територіях. На військово-цивільні адміністрації покладалось завдання забезпечення безпеки (боротьба з тероризмом, незаконними збройними формуваннями, підтримання режиму припинення вогню між

ворогуючими угрупованнями, підтримання правопорядку тощо), відновлення інфраструктури, місць проживання та нормалізації життєдіяльності населення в контрольованих районах, утворення місцевих органів виконавчої влади, а також підготовка і організація проведення виборів до органів місцевої влади.

Основу цих адміністрацій складало військове командування та виділені їх сили і засоби. Керівники зазначених адміністрацій призначались з числа військовослужбовців. Для виконання покладених завдань до складу військово-цивільних адміністрацій включали групи цивільних фахівців як іноземних, так і місцевих з числа лояльних до встановленого режиму.

Після виконання визначених завдань, стабілізації обстановки військово-цивільні замінялись на цивільно-військові адміністрації.

На *цивільно-військові адміністрації* покладалось завдання щодо завершення відновлення інфраструктури, місць проживання та нормалізації життєдіяльності населення, утворення місцевих органів виконавчої влади та підготовка і організація проведення виборів до органів місцевої влади (якщо цього не було проведено раніше) й центральних органів влади держави, відбудови та роботи підприємств національної економіки, розвиток системи надання послуг, банківської системи, відновлення навчання у школах та вищих навчальних закладах, залучення іноземних інвестицій у життєдіяльність держави тощо. Якщо вибори до органів місцевої влади за час діяльності військово-цивільних адміністрацій не були проведені то цивільно-військові адміністрації організовують їх підготовку і проведення.

Основу цивільно-військових адміністрацій складали цивільні фахівці за різними спеціальностями. Очолювали зазначені адміністрації цивільні особи.

Військова складова цих адміністрацій виконувала завдання з підтримки діяльності цивільного персоналу щодо виконання покладених завдань, підтримання правопорядку, а також підготовку правоохоронних органів, військових формувань держави перебування для забезпечення правоохоронних функцій, оборони й інші.

Слід додати, що вказані Адміністрації визначались як міжнародні, тимчасові, мали певні особливості у призначенні, покладених функціях і завданнях та були, як правило, коаліційними (на прикладі Іраку й Афганістану та подібних місій у інших державах).

Утворення Адміністрацій в Україні мають свої особливості. Відповідно до вітчизняного законодавства в Україні за певних умов у системі державного управління можуть утворюватись тимчасові державні органи: військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА) та військові адміністрації (далі – ВА).

ВЦА в Україні утворювались як вимушений захід під час здійснення збройної агресії РФ, що розпочалась навесні 2014 р. і тимчасової окупації частки Донецької і Луганської областей та АР Крим.

У Законі України “Про військово-цивільні адміністрації” [1] встановлено, що “ВЦА це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об’єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях). Вони призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема проведення антитерористичної операції”.

Слід додати, що ВЦА продовжували свою діяльність і після зміни форми застосування сил оборони на Донбасі з АТО на операцію Об’єднаних сил (ООС).

Розглядаючи роль і місце ВЦА у системі державного управління необхідно зазначити, що вони можуть утворюватись в області, районі, як тимчасові державні органи, тобто органи державного управління, що здійснюють на відповідній території повноваження обласних, районних рад державних адміністрацій та інші повноваження, відповідно до законодавства.

ВЦА також можуть утворюватись у населених пунктах на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України (Кабмін). Ці ВЦА здійснюють повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських

голів та інші повноваження, визначені законодавством.

Доречно наголосити, що утворення ВЦА не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Тобто, їх основне завдання полягає в виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених зазначеним законом, в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції. Відтак, у разі утворення відповідної ВЦА – обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняють свої повноваження.

ВЦА утворюються у разі потреби за пропозицією Антитерористичного центру при Службі безпеки України або Генерального штабу Збройних Сил України рішенням Президента України.

Відповідно до закону України [1] у 2015 р. указом Президента України [11] на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей України були утворені й діяли 19 ВЦА. Дві з них були утворені як обласні (Донецька та Луганська), а решта 17 – міські, сільські та селищні ВЦА.

Законом України [1] ВЦА визначені як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Їх основне завдання полягало у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених вище згаданим законом. ВЦА діяли на визначених територіях у районі відсічі збройній агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції (АТО), а з березня 2018 року – у районі проведення операції Об'єднаних сил (ООС) [3].

Особливостями унормування утворення та діяльності ВЦА є те, що дія закону [1] розповсюджується на конкретні обставини, а саме – проведення АТО та операції ООС. Крім того, важливою обставиною є виконання ВЦА завдань на території територіальних громад, сільські, селищні, міські ради яких та/або їх виконавчі органи не виконують покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у т. ч. внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання

У законі України [1] встановлено, що ВЦА населених пунктів мають формуватись з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, співробітників рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу.

Однак на практиці це положення за певних причин неможливо було реалізувати. Військовослужбовці, співробітники правоохоронних органів у разі їх відрядження до зазначених органів призначались на відповідні посади тимчасово і перебували на цих посадах на ротаційній основі. Це негативно позначалось на організаційній роботі ВЦА. До того ж, військове командування та керівництво правоохоронних органів мали вкрай обмежені можливості відряджати військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів до ВЦА.

Крім того, враховуючи, що повноваження ВЦА передбачають виконання заходів, які носять в основному адміністративно-господарчий характер тому призначення військовослужбовців військових формувань і співробітників правоохоронних органів для їх виконання є недоцільним. Адже професійна діяльність військовослужбовців не пов'язана з виконанням подібних завдань. Тому, зазначену категорію осіб доцільно призначати для організації та підтримання взаємодії ВЦА з військовим командуванням, що діє на території цих ВЦА.

До складу ВЦА також призначаються й цивільні працівники, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення АТО) або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях) трудовий договір. Принагідно слід зазначити, що більшість членів ВЦА на практиці складають саме цивільні працівники. Звідси випливає, що назва ВЦА не відповідає змісту її діяльності з виконання покладених завдань в основному адміністративно-господарчого характеру. Тому їх назву доцільно мати як “цивільно-військові

адміністрації”, що відповідатиме міжнародному досвіду.

Законом України [1] встановлено, що загальне керівництво діяльністю ВЦА, які утворені у населених пунктах та районах, здійснюють керівники відповідних обласних ВЦА. У випадку якщо відповідні обласні ВЦА не утворені то таке керівництво здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України. У разі утворення ВЦА населених пунктів, районних ВЦА для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях керівництво здійснює Командувач об'єднаних сил. Керівництво діяльністю обласних військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях також Командувач об'єднаних сил.

Безпосереднє керівництво утвореними ВЦА у населених пунктах здійснюють призначені керівники відповідних адміністрацій (як правило з числа цивільних осіб).

Оцінюючи встановлений порядок утворення, підпорядкованості та керівництва ВЦА, призначення до їх складу посадових осіб є складним, багатоступеневим і, як показала практика діяльності утворених ВЦА у Донецькій та Луганській областях, не завжди ефективним.

Окрім того, проведене дослідження показує, що положення законодавства з питань діяльності ВЦА має як певні особливості, так і певні суперечності.

Так, закон України [1] визначає організацію, повноваження і порядок діяльності ВЦА для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройній агресії РФ, зокрема в районі проведення АТО в Донецькій та Луганській областях. Також зазначається, що ВЦА діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Це положення значно звужує застосування цього закону, а саме для умов, що утворились у Донецькій та Луганській

областях. До того ж, в умовах здійснення РФ повномасштабної збройної агресії проти України, результатів воєнних дій, застосування цього закону у зазначених умовах стає неможливою.

Крім викладеного, відповідно до ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи людини, громадянина не можуть бути обмежені. Окремі обмеження прав і свобод можуть встановлюватись в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень.

Однак положеннями закону України [13] встановлено, що тимчасово обмеження прав і свобод громадян можуть застосовуватись і в рамках проведення антитерористичної операції.

У зазначеному законі встановлено, що під час проведення АТО визначається район проведення цієї операції.

Довідка. Район проведення антитерористичної операції-визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція.

У районі проведення антитерористичної операції на час її проведення може бути встановлено режим, тобто, спеціальний порядок, зокрема організовано патрульну охоронну службу та виставлено оточення.

Довідка. Режим у районі проведення антитерористичної операції – особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених Законом [13] спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Законом України [13] встановлено, що у районі проведення антитерористичної операції в рамках встановленого режиму можуть вводитись тимчасово обмеження прав і свобод громадян. Зокрема, у районі проведення АТО посадовим особам, що залучені до неї, надається право застосовувати зброю і спеціальні засоби, затримувати і доставляти в органи Національної поліції осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, здійснювати в районі проведення антитерористичної операції особистий догляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних

засобів та речей, які ними перевозяться, тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам та інші заходи. Доцільно додати, що зазначені заходи встановлюються та здійснюються на час проведення антитерористичної операції. Після її завершення обмеження прав і свобод громадян припиняється.

Поряд з цим, виконання наведених обмежувальних заходів у межах встановленого режиму АТО законом України [1] для ВЦА не передбачено.

Однак у статті 5 “Права військово-цивільних адміністрацій” законом [1] встановлено, що на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України, або за погодженням з Командувачем об’єднаних сил, мають право встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів, тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості, організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян й інші обмеження.

Наведені положення суперечать згаданій ст. 64 Конституції України та утворюють суперечності у законодавстві.

Крім того, у разі утворення ВЦА для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях вони не можуть бути наділені повноваженнями встановлювати будь-які обмеження за погодженням з Командувачем об’єднаних сил. Указані обмеження можуть погоджуватись з Командувачем об’єднаних сил лише у разі проведення (продовження) широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у межах ООС.

Довідка. Антитерористична операція може здійснюватися одночасно із відсічю збройної агресії в порядку статті 51 Статуту Організації Об’єднаних Націй та/або в умовах запровадження воєнного чи надзвичайного стану відповідно до Конституції України та законодавства України (ст. 3 ЗУ “Про боротьбу з тероризмом”).

За наведених вище умов, які викликають необхідність утворення ВЦА, як показало проведене опрацювання зазначеного питання, доцільно запроваджувати на відповідних територіях не режим АТО, а правовий режим надзвичайного стану відповідно до закону України [14]. У цьому законі визначається зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

Необхідно зазначити, що встановлені статтею 4 закону України [1] повноваження ВЦА відносяться переважно до господарської діяльності, але керівництво діяльністю обласних ВЦА у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення ВЦА для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях – Командувач об’єднаних сил. Однак ресурси, які необхідні для виконання встановлених повноважень ВЦА (матеріально-технічні, фінансові, енергетичні й інші), знаходяться у розпорядженні Кабміну. Утім, їх виділення Кабміном у розпорядження ВЦА у згаданому законі не визначено, що створює додаткові труднощі у їх діяльності.

Правові засади діяльності органів військових адміністрацій в умовах воєнного стану визначаються законом України [2].

Військові адміністрації (ВА), як тимчасові державні органи, утворюються рішенням Президента України 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, а також нормалізації життєдіяльності населення.

Особливістю є положення, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони,

громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань діяльності – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Закон України [2] визначає й інші питання організації, діяльності ВА.

Підсумовуючи слід взяти до уваги, що питання утворення, організації, визначення повноважень і порядок діяльності ВЦА встановлені законом України [1], а споріднені з ними ВА – законом України [2]. У наведених законах дублюються основні питання утворення, організації, визначення повноважень і порядок діяльності ВЦА і ВА. Відмінність полягає в умовах їх утворення та діяльності: ВЦА – за умов проведення широкомасштабних, складних антитерористичних операцій, що проводяться як окремо, так і в межах ООС у мирний час; ВА – за умов введення правового режиму воєнного стану, тобто, з настанням особливого періоду. До того ж, на ВА покладаються завдання державних адміністрацій області, району, населених пунктів. На ВЦА також переважно покладені завдання державних адміністрацій області, району, населених пунктів. Тобто, у зазначених законах положення про ВЦА і ВА у певній мірі дублюються і переплітаються між собою. Відтак, вказані невідповідності і суперечності доцільно врегулювати шляхом внесення змін до законодавства.

Висновки. ВЦА і ВА є тимчасовими органами державного управління у селах, селищах, містах, районах та областях, що утворюються та діють за певних умов обстановки.

Вони призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії або проведення антитерористичної операції.

Закон України “Про військово-цивільні адміністрації” має певні особливості, що звужує правове поле та обмежує його застосування. Встановлений порядок утворення ВЦА, їх повноваження та порядок діяльності мають суперечності, що негативно позначається на їх роботі.

В умовах, у яких передбачено застосування Закону України “Про військово-

цивільні адміністрації” доцільно застосовувати положення Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”.

ВЦА і ВА прикордонних областей, як показала практика їх діяльності, мають слабку взаємодію як з військовим командуванням, що діє на територіях цих областей, так і між собою.

Практика діяльності ВЦА і ВА показує необхідність вдосконалення законодавства з питань утворення, організації, повноважень і порядку роботи цих адміністрацій з урахуванням виявлених проблем у їх діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 18.04.2025).
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 18.04.2025).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року “Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях” : Указ Президента України від 30.04.2018 № 116/2018 (дата звернення: 19.04.2025).
4. Кузнichenko С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія. Одеса : видавець Букаєв В. В., 2017. 182с.
5. Кузьменко Д. О. Повноваження військово-цивільних адміністрацій, як одного із органів публічного адміністрування в зоні проведення АТО в Україні. 2018.
6. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? 2022. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (дата звернення: 19.04.2025).
7. Журавель Т., Прокопенко Л. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації як суб’єкти публічного управління: завдання та функції. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/viiskovo-tsyvilni-ta-viiskovi-administratsii-iak-sub-iekty-publichnoho-upravlinnia-zavdannia-ta-funktsii/> (дата звернення: 19.04.2025).
8. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 215 с.
9. Солодовнік М., Кривко Р. Що означає створення на Харківщині військових адміністрацій: пояснення експерта. URL: <https://suspilne.media/kharkiv/288762-so-oznacae-stvorennia-na-harkivsini-vijskovih-administracij-poasnenna-eksperta/> (дата звернення: 20.04.2025).

10. Марчук Т. Військово-цивільних адміністрацій: функції та повноваження. URL: https://fincontrolnew.com.ua/attachments/1a5d6912-7b63-468d-9ec0-8f7fc47442b7_2017%20-%201_23-30.pdf (дата звернення: 20.04.2025).
11. Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 07.08.2015 № 469/2015. URL: <https://ips.ligazakon.net> (дата звернення: 20.04.2025).
12. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua> (дата звернення: 21.04.2025).
13. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 21.04.2025).
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 21.04.2025).

Стаття надійшла до редакційної колегії 21.05.2025

Temporary state governing bodies: problems of activity and ways to solve them

Annotation

In accordance with domestic legislation, during military operations to repel the armed aggression of the Russian Federation, temporary military-civilian and military administrations (MCA and MA) were formed. The legislation provides for the establishment of additional state administrative bodies to ensure the implementation of the Constitution and laws of Ukraine, to ensure, together with the military command, the implementation of measures of the legal regime of martial law, defense, civil protection, public safety and order, and the protection of the rights, freedoms, and legitimate interests of citizens.

However, the legal regulation of the formation and activities of these state bodies varies. Moreover, the practice of these bodies shows that they do not always succeed in positively fulfilling their functions and tasks, and there is insufficient organization of interaction and coordination both within administrations and between administrations and military command during the implementation of specific tasks (measures). This publication is aimed at addressing these problems in the activities of these temporary state bodies, in particular military-civilian and military administrations.

The Law of Ukraine “On Military-Civilian Administrations” has certain features that narrow the legal field and limit its application. The established procedure for the formation of MACs, their powers, and the procedure for their activities have contradictions that negatively affect their work.

In conditions where the Law of Ukraine “On Military-Civilian Administrations” is to be applied, it is advisable to apply the provisions of the Law of Ukraine “On the Legal Regime of a State of Emergency.”

As their activities have shown, the MCAs and MAs of border regions have weak interaction both with the military command operating in these regions and with each other.

The practice of the MCA and MA shows the need to improve legislation on the formation, organization, powers, and procedures of these administrations, taking into account the problems identified in their activities.

Keywords: temporary state administration bodies; military-civilian administrations; military administrations; anti-terrorist operation; Joint Forces operation; Joint Forces Command.