

Свіріна К. С.,
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Анотація. У статті визначено особливості повноважень військово-цивільних адміністрацій та запропоновано їх класифікацію за критерієм сфер діяльності. Проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. Визначено недоліки Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», окреслено шляхи їх подолання.

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

Постановка проблеми. Призначення військово-цивільних адміністрацій, як визначено в ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», полягає в забезпеченні дії Конституції та законів України, гарантуванні безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущенні гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації [1]. Зазначена специфіка цього державного органу зумовлює особливу увагу до такого елемента його адміністративно-правового статусу, як повноваження. У науці адміністративного права проблематика, пов'язана зі змістом та структурою повноважень військово-цивільних адміністрацій, висвітлена недостатньо, що зумовлює актуальність обраної теми наукової статті.

Стан дослідження. Проблеми, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням функціонування військово-цивільних адміністрацій, розглядали у своїх роботах М. Ануфрієв (в аспекті сутності їхнього адміністративно-правового статусу) [2, с. 75], О. Сікорський (в аспекті гарантування безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення анти-терористичної операції (далі – АТО)) [3, с. 161], В. Шевченко (в аспекті ролі військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО) [4, с. 122]. Водночас зміст повноважень військово-цивільних адміністрацій ще не був предметом окремих наукових досліджень.

Мета статті – визначити сутність повноважень військово-цивільних адміністрацій та їх законодавчого закріплення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У загальному значенні «повноваження» – це право, надане комуні-будь для здійснення чогось [5, с. 684]. Теорія права надає більш конкретне тлумачення цього терміна. Наприклад, на думку І. Голосніченка та Д. Голосніченка, це «система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливо-

стей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом» [6]. З такою позицією вчених ми цілком погоджуємося.

Повноваження зазначеного державного органу (які викладено в ст. ст. 4, 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [1]), на наш погляд, можна класифікувати, зокрема, за критерієм сфер діяльності, а саме: 1) повноваження у сфері планування і соціально-економічного розвитку; 2) повноваження у сфері бюджету та фінансів; 3) повноваження у сфері управління майном; 4) повноваження у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; 5) повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення; 6) повноваження у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; 7) повноваження у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту; 8) повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 9) повноваження щодо вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», ці державні органи реалізують 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 в ст. 5 цього Закону. Саме вони є винятком порівняно з повноваженнями органів місцевих рад та 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; установлювати 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]) зумовлені специфікою цього державного органу, особливими умовами його організації та діяльності.

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

Так, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не містить жодної норми, яка регламентує повноваження військово-цивільних адміністрацій у галузі зовнішньоекономічної діяльності (на відміну від Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 26) [8] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 35) [7]). Водночас, 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. 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 «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Повертаючись до визначення терміна «повноваження», наданого І. Голосніченком та 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]. Тобто повноваження повинні бути визначені в належному нормативному акті для їх легітимізації і легітимності діяльності відповідного державного органу.

А. Грінь, досліджуючи проблеми, пов'язані з дискрецією як особливим елементом повноважень органів виконавчої влади, підкреслює підхід учених-юристів стосовно того, «що в адміністративній сфері повинен застосовуватися дозвільний порядок та визначення виключної компетенції адміністрації, а застосування принципу «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом», створює виключно законну основу для адміністративного розсуду та, отже, правомірність реалізації дискреційних повноважень» [11, с. 99]. Водночас він також посилається на думку С. Алексєєва щодо того, що чим більше свободи у виборі варіантів рішень, тим нижче рівень законності та правопорядку, і навпаки [12, с. 66–67].

Отже, відсутність чітко викладеної норми в 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.

Ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» містить такі положення, як: «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 норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». 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» – норми 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 та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води) [1; 7] та ін.

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.

Щоби прояснити таке становище, необхідно звернутися 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 та державних адміністрацій відсутні. Водночас норми, які регламентують повноваження ВЦА (ст. ст. 4, 5), містилися майже в тому ж обсязі, як нині. 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» 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 у ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», у формі бланкетних норм (з відсиланням до відповідних статей законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні») або взагалі виключення ідентичних норм із цього законодавчого акта законодавець залишив попередній перелік. Таке нагромадження норм у законодавчому акті викликає плутанину і неоднозначне трактування в правозастосовній практиці.

На наш погляд, у законотворчості необхідно дотримуватись 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.

Висновки. Повноваження військово-цивільних адміністрацій можна класифікувати за критерієм сфер діяльності, яка включатиме повноваження 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. Виклад зазначених повноважень у Законі

Україні «Про військово-цивільні адміністрації» здійснювався з порушенням правил законодавчої техніки, що, зокрема, виявляється в одночасній наявності в його тексті бланкетних норм, які відсилають до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та норм, які дублюють положення цього Закону. На нашу думку, для оптимізації праворозуміння та правозастосовної практики необхідно виключити вказані дублювання, замінивши їх бланкетними нормами, тобто відсиланнями до певних статей (частин, пунктів) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

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 МАУП*. 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 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні / за ред. А. Лагута, 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 НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. № 1 (9). URL: http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201_9_%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-zovnishnoekonomichnoy-diyalnosti-donetskoyi-oblasti-za-2017-roku/>.
10. Голосніченко Д. Набуття повноважень органами законодавчої та виконавчої влади. *Вісник НТУУ «КПІ». 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.

Свирина К. С. Особенности административно-правового обеспечения полномочий военно-гражданских администраций

Анотація. В статье определены особенности полномочий военно-гражданских администраций и предложена их классификация по критерию сфер деятельности. Проанализировано современное состояние административно-правового обеспечения полномочий военно-гражданских администраций. Определены недостатки Закона Украины «О военно-гражданских администрациях», намечены пути их устранения.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, военно-гражданские администрации, полномочия, административное законодательство, бланкетные нормы.

Svirina K. Features of the administrative and legal support of the powers of the military-civil administrations

Summary. The article defines the features of the powers of the military-civil administrations and suggests their classification by the criterion of the fields of activity. The author analysed the current state of administrative and legal support of the powers of the military-civil administrations. Formulated proposals for improving the Law of Ukraine “On the military-civil administrations”.

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