


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2022.04.010>

УДК 342.10

С.А. ПОТАПЕНКО, д-р філософії у галузі права, адвокат,
доцент кафедри цивільного, господарського і трудового права
Академія праці, соціальних відносин і туризму, м. Біла Церква, Україна
 orcid.org/0000-0003-3447-5971

ОСОБЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИМИ ТА ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ

Ключові слова: антитерористична операція, військовий стан, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, військово-цивільна адміністрація.

Проаналізовано особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями з використанням методів, властивих військовому управлінню, визначено їх перелік на основі розгляду ухвалених ними правових актів, чинного законодавства та наукових праць. Розглянуто організаційно-правові форми здійснення даними суб'єктами повноважень у досліджуваній сфері та способи регулювання їхньої компетенції. Аргументовано, що правове становище військово-цивільних і військових адміністрацій у багаторівневій ієрархічній системі підпорядкування в певних випадках обумовлює отримання додаткових погоджень під час вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Доведено, що передбачені правовим режимом воєнного стану обмеження впливають на процес вирішення військовими адміністраціями питань адміністративно-територіального устрою, у зв'язку із чим цей процес може виключати стадії громадських слухань, оприлюднення на офіційних вебсайтах та в інших засобах масової інформації відомостей про розпорядження начальників цих адміністрацій. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері.

Постановка проблеми. Питання адміністративно-територіального устрою (далі АТУ) мають важливе значення для реалізації конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина, збільшення дохідної бази державного і місцевих бюджетів, а також здійснення інших публічно-владних управлінських функцій. Вирішення означених питань є актуальним та необхідним на будь-якому етапі розвитку

Цитування: Потапенко С.А. Особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними та військовими адміністраціями. *Економіка та право*. 2022. № 4. С. 10–19. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2022.04.010>

держави, а особливо в районах проведення антитерористичної операції (далі АТО) і на територіях з правовим режимом воєнного стану. На вітчизняному рівні ці питання врегульовані Конституцією України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, Земельним кодексом України від 25.10.2001 № 2768-III (далі ЗК), законами України: від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», від 22.05.2003 № 858-IV «Про землеустрій», від 07.07.2011 № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр», від 31.05.2005 № 2604-IV «Про географічні назви» та ін., а також Указом Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 12.03.1981 № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» (далі Порядок № 1654-X).

Розпочата 2014 р. військова агресія російської федерації проти України призвела до окупації Автономної Республіки Крим (далі АРК) та частини Донецької та Луганської областей. У зв'язку з чим виникла потреба в забезпеченні оперативного та мобільного ухвалення рішень суб'єктами владних повноважень у районах АТО та пристосування моделі державного управління до нових умов. У результаті Верховною Радою України були ухвалені закони України: від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» та від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану», які унормували форми взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на першочергове виконання Збройними Силами України (далі ЗСУ) завдань щодо захисту суверенітету та цілісності державної території України, соціально-економічних процесів розвитку території та інших питань.

Наведеними нормативними актами встановлені підстави, порядок утворення, організація, правовий статус і компетенція військово-цивільних адміністрацій (далі ВЦА) та військових адміністрацій (далі ВА). Водночас не чітко визначеними залишилися їхні повноваження у сфері вирішення питань АТУ, що свідчить про не ефективні організаційно-правові механізми їх здійснення. Наведене зумовлює необхідність формулювання пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства та актуалізує проведення досліджень у даному напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В юридичній літературі історії розвитку та реформуванню АТУ України присвячена велика кількість робіт таких науковців: Я.В. Верменич, О.В. Батанова, І.О. Кресіної, А.С. Матвієнка, В.В. Кравченка, Б.В. Калиновського, Р.В. Губаня, А.А. Москалюка, А.Б. Гетьмана та ін. Дослідження правового статусу ВЦА та їх функціонального навантаження виконували Є.П. Вакуленко, А.М. Лисенко, В.М. Тарасов, С.А. Трофимов, В. Шевченко та ін., а дослідження правової природи ВА: В.В. Саганюк, В.С. Фролов, В.І. Павленко, М.Г. Сергієнко, О.М. Болбас, В.В. Дугер, С.О. Кузніченко та ін. Проте особливості вирішення ВЦА і ВА питань АТУ, їхнього переліку, а також виявлення проблемних ланок у цьому процесі задля підвищення їхньої ефективності не були предметом активних теоретико-правових досліджень. В умовах подальшої ескалації збройного конфлікту з боку РФ, анексії територій Донецької, Луганської, Херсонської і Запорізької областей та ймовірності продовження воєнного стану в Україні питання оперативного й ефективного виконання покладених на ВЦА і ВА функцій, зокрема і у сфері АТУ, набуває об'єктивної актуальності.

Метою статті є встановлення особливостей вирішення військово-цивільними та військовими адміністраціями питань адміністративно-територіального устрою на основі аналізу ухвалених ними правових актів, наукових праць і чинного законодавства для формулювання пропозицій щодо його удосконалення.

Результати дослідження. Термін «питання адміністративно-територіального устрою» не має легального визначення. Дані питання перебувають у діалектичному зв'язку з поняттями: «АТУ», яке визначається як ієрархічна система організації території і системи управління місцями, що спирається на історично сформовану модель соціально-економічного розвитку і встановлює просторові і правові межі місцевих органів влади і самоврядних інституцій [1, с. 53], та «адміністративно-територіальна одиниця» — ланка в установленій системі АТУ з визначеною територією та населенням, яке там проживає, що має адміністративний центр, власне найменування, орган публічної влади, достатню матеріально-фінансову базу та обов'язкову реєстрацію в облікових даних [2, с. 229].

З огляду на вищенаведене законодавство до переліку питань АТУ можна віднести такі:

- 1) зміна території України;
- 2) зміна АТУ України;
- 3) утворення і ліквідація областей, районів, районів у містах, сільрад, встановлення (зміна) їхніх меж;
- 4) забудова і ліквідація населених пунктів, віднесення їх до категорії міст, селищ і сіл, встановлення (зміна) їхніх меж;
- 5) передавання територій між адміністративно-територіальними одиницями і населеними пунктами під час їх утворення, об'єднання, ліквідації та встановлення їхніх меж;
- 6) найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;
- 7) облік і реєстрація адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;
- 8) утворення вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, їхнє найменування (перейменування);
- 9) присвоєння, змінення, коригування, анулювання адрес об'єктів нерухомого майна;
- 10) установлення, унормування, облік, реєстрація та збереження географічних назв і найменування та перейменування географічних об'єктів.

За характером ці питання мають загальнодержавне значення і визначаються лише законом, а вирішуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час здійснення управлінських функцій шляхом ухвалення нормативно-правових та інших актів у межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України. Як правило, рішення питань АТУ є складним процесом, що, в основному, охоплює стадії: звернення до уповноваженого суб'єкта, громадські слухання, розроблення, погодження, затвердження проектної документації, обрання управлінських рішень суб'єктом владних повноважень, здійснення реєстраційних дій тощо.

Питання 1, 2, 3 (окрім районів у містах, сільрад, встановлення (змінення) їхніх меж), 4 (окрім селищ і сіл, встановлення (змінення) їхніх меж), 5, 6 і 10 (у частині одиниць АТУ) вирішує Верховна Рада України.

Кабінет Міністрів України (далі КМУ) вносить подання до ВРУ щодо вирішення питання 3 (під час встановлення і змінення меж районів і міст), вирішує питання 10 (щодо географічних

об'єктів, розташованих на територіях декількох одиниць АТУ України, а також географічних об'єктів Землі, відкритих або досліджених українськими дослідниками і вченими).

До компетенції місцевих державних адміністрацій віднесено вирішення питань: 3 (вносять до КМУ пропозиції щодо встановлення та змінення меж районів, міст, погоджують проекти землеустрою щодо встановлення (змінення) меж сіл, селищ, міст), 8 (щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих за межами території населеного пункту) і 9.

Обласні ради вирішують питання: 3 (у частині встановлення (змінення) меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена), 7 і 10 (щодо географічних об'єктів, розташованих на території кількох районів у межах відповідно АРК чи області).

Вирішення питань: 4 (під час встановлення (змінення) меж сіл, селищ) і 10 (щодо географічних об'єктів, розташованих на території кількох сіл, селищ або міст у межах відповідного району) віднесено до повноважень районних рад.

Сільські, селищні, міські ради вирішують питання: 4 (шляхом ухвалення рішення про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (змінення) меж села, селища, міста та його погодження), 5 (у частині погодження передачі територій між адміністративно-територіальними одиницями і населеними пунктами), 8 (щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території населеного пункту) і 10 (щодо географічних об'єктів, розташованих відповідно на території села, селища, міста). Їхні виконавчі комітети — лише питання 9. Міські ради у містах з районним поділом вирішують питання 3 (стосовно утворення і ліквідації районів у містах, встановлення (зміни) їхніх меж).

ВЦА та ВА є тимчасовими державними органами, що вимушено утворюються на підставі Указу Президента України для забезпечення дії на відповідній території Конституції і законів України, забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, цивільного захисту, громадської безпеки

і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян і вирішення інших питань. Зазначені суб'єкти владних повноважень мають подібний правовий статус, але різні підстави для їхнього утворення.

ВЦА населених пунктів, районні та обласні утворювались у районах відсічі збройній агресії РФ та проведення АТО згідно з переліком населених пунктів, затвердженим розпорядженням КМУ від 02.12.2015 № 1275-р., з урахуванням змін в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, змін і встановлення меж міста Маріуполь, Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області (відповідно до Постанови ВРУ від 11.12.2014 № 32-VIII) та змін в адміністративно-територіальному устрої Луганської області, змін і встановлення меж Новоайдарського і Слов'яносербського районів Луганської області (згідно з Постановою ВРУ від 07.10.2014 № 1692-VII).

Згідно з ч. 11 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» повноваження обласних і районних ВЦА починаються у день набуття чинності відповідним Указом Президента України про їх утворення та припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради, а ВЦА населених пунктів — починаються з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб публічного права до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради.

Просторовою та правовою основою діяльності обласних і районних ВЦА є відповідні адміністративно-територіальні одиниці: область і район, а ВЦА населених пунктів — до 14.01.2021 один або декілька населених пунктів, а після цієї дати — території територіальних громад, органи місцевого самоврядування яких не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення відповідно до ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»). Тому встановлення (змінення) меж адміністративно-територіальних одиниць, як одне із питань АТУ, дає змогу вирішувати компетенційні та територіальні спори між ВЦА, а також окреслювати дохідну та розхідну базу місцевих бюджетів.

У разі ухвалення рішення про необхідність утворення ВЦА їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а їх голови стають керівниками таких ВЦА. З цим юридичним фактом закон пов'язує припинення повноважень відповідної обласної ради (та її виконавчого апарату), районної ради (та її виконавчого апарату), міської, селищної та сільської ради (та їх виконавчих органів) (згідно зі ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»).

Особливість правосуб'єктності ВЦА полягає в тому, що це специфічний державний орган із перехресним підпорядкуванням ВРУ, Президенту України, КМУ та антитерористичного центру при Службі безпеки України. Наведена субординація ускладнює процеси виконання ВЦА своїх функцій і завдань. В юридичній літературі повноваження ВЦА за напрямками державно-управлінського впливу класифікуються у сферах: економічних процесів, соціального забезпечення, комунального господарства, публічно-політичних процесів, адміністративно-військової взаємодії в межах проведення АТО [3, с. 200—203]. Водночас потрібно звернути увагу на те, що ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» до переліку повноважень ВЦА населених пунктів з-поміж інших взагалі не включено вирішення питань АТУ (ч. 1), а обласні та районні ВЦА можуть лише вносити пропозиції з питань зміни АТУ в порядку, визначеному законом (ч. 3). Однак на практиці ці суб'єкти все ж такі вирішують дані питання.

Так, за розпорядженнями керівника Северодонецької міської ВЦА від 13.09.2021 був наданий дозвіл на розроблення проекту землеустрою для встановлення (змінення) меж смт Воронове Северодонецького району Луганської області [4]. До 04.11.2021 цей проект було розроблено, погоджено та направлено на затвердження до Северодонецької районної ради Луганської області [5]. Наприклад, на регіональному рівні за рішенням керівника Донецької обласної ВЦА від 29.04.2021 був погоджений проект землеустрою щодо встановлення (змінення) меж м. Вугледар Донецької області [6].

2021 року в Северодонецькому районі Луганської області за рішенням керівника Северодонецької міської ВЦА були перейменовані провулки в смт Борівське [7], перейме-

новані вулиці в с. Єпіфанівка [8], присвоєно назву вул. Вишнева в смт. Метьолкіне [9] тощо. Також ухвалено рішення про присвоєння та зміну адрес [10].

З наведеного можна дійти висновку, що ВЦА вирішують лише питання АТУ, які законодавством віднесені до повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У теорії компетенції розрізняють такі способи її законодавчого регулювання:

- «закритий перелік» питань, вихід за межі якого не допускається;
- приховані повноваження, які презюмуються у правовому контексті;
- стислий, непрямий спосіб, коли компетенція виникає з преамбули, програмних цілей і завдань органу;
- часткової регламентації, коли регулюються найважливіші повноваження;
- цільного нормативного викладу, коли завданням, функціям, компетенції або повноваженням присвячені спеціальні глави, статті законів і положень;
- імперативний спосіб закріплення компетенції, який передбачає повне регулювання предметів відання і особливо повноважень у суворо ригорестичній манері. Їхнє формулювання поєднується із приписами «вирішує», «затверджує», «зобов'язаний» тощо;
- комбінований спосіб, коли встановлення переліку вирішуваних суб'єктом питань поєднується з формулою «вирішує інші питання, віднесені законом до його відання» [11, с. 96—99].

Частиною 12 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» встановлено, що ВЦА здійснюють повноваження у порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, установлених цим законом. З наведеної норми випливає, що ВЦА нібито здійснюють лише передбачені ст. 4 цього Закону повноваження у порядку, визначеному законодавством для органів місцевого самоврядування, але не всі повноваження встановлені для органів місцевого самоврядування. Оскільки повноваження ВЦА у сфері вирішення питань АТУ не є чітко визначеними у базовому Законі, але на практиці вирішуються цими суб'єктами, то для регулювання компетенції ВЦА законодавцем застосований спосіб часткової її регламентації,

коли визначаються лише найважливіші їхні повноваження.

Керівник ВЦА у межах своїх повноважень видає акти у формі наказів та розпоряджень, а питання АТУ вирішує шляхом видання відповідних розпоряджень. Очільник ВЦА для забезпечення ефективної реалізації своїх повноважень і на виконання нормативних документів органів державної влади, а також для вирішення оперативних питань може утворювати постійні та тимчасові робочі органи (комісії, комітети, координаційні ради, робочі групи тощо), на які власне і покладається основна робота щодо вивчення та підготовки до розгляду питань АТУ [12].

У зв'язку із повномасштабним вторгненням збройних сил РФ на суверенну територію незалежної України з 05 год 30 хв 24.02.2022 Законом України № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану» в нашій країні введено воєнний стан, продовжений нині до 19.02.2023. Цією ж датою Указом Президента України № 68/2022 були утворені 24 обласні, Київська міська та районні ВА на базі усіх районних державних адміністрацій, а в подальшому також ВА населених пунктів у різних районах та областях.

Варто відзначити, що з дати введення воєнного стану утворені ВЦА ще тривалий час продовжували функціонувати до моменту утворення на їх основі ВА, відповідно до Указу Президента України від 23.09.2022 № 665/2022 «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області».

ВА, як і ВЦА, знаходяться в багаторівневій ієрархічній системі підпорядкування. Так, спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних ВА з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб ЗСУ, з інших питань — КМУ, а районних ВА, крім зазначених органів, — обласні ВА або обласні державні адміністрації. Загальне керівництво діяльністю ВА населених пунктів здійснюють керівники районних державних адміністрацій або начальники ВА. А безпосереднє керівництво самих ВА здійснюють їхні начальники, які призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за пропозицією Генерально-

го штабу ЗСУ або відповідної обласної державної адміністрації (згідно із ч. 7 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Цей принцип субординації ускладнює для ВА процес вирішення питань АТУ у зв'язку із необхідністю їх додаткового погодження із вищими органами.

ВА є складовою частиною системи органів державної влади, а їхня діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на об'єкти управління на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. За своїм правовим статусом ці тимчасові органи є розпорядницько-виконавчими. До них повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів державного управління як розпорядницьких і виконавчих органів державної влади, але з використанням методів, властивих військовому управлінню [13, с. 37], що власне і визначає їхню специфіку під час вирішення питань АТУ.

Згідно із ч. 2 і 8 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» ВА населених пунктів, районні та обласні, набувають повноваження, передбачені цим законом (ст. 15), із дня набрання чинності відповідного Указу Президента України про їхнє утворення та здійснюють їх протягом дії воєнного стану, а також 30 днів після його припинення чи скасування.

Аналізуючи компетенцію ВА, встановлену Законом України «Про правовий режим воєнного стану», треба звернути увагу на запровадженій законодавцем дуалізм регулювання їхніх повноважень. Ст. 15 даного Закону визначає власні повноваження ВА населених пунктів (ч. 2), районних і обласних ВА (ч. 3), якими взагалі не передбачено вирішення питань АТУ. Це дає підстави говорити про приховані повноваження ВА, які лише презюмуються у правовому контексті, зокрема Законом України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до положень якого ВА на практиці ухвалюють рішення про погодження проєктів землеустрою щодо встановлення (змінення) меж сіл та селищ (сіл Гуняді, Шом та Каштаново Березівського району Закарпатської області) [14, 15], щодо присвоєння, змінення, коригування та анулювання адрес об'єктів нерухомого майна [16] тощо.

Водночас ч. 1 і 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містять

конструкцію, відповідно до якої у разі ухвалення ВРУ за поданням Президента України рішення про здійснення ВА повноважень відповідних органів місцевого самоврядування (розширених повноважень):

- ВА населеного пункту, окрім власних повноважень, також здійснює повноваження голови громади, сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів, здійснює керівництво комунальними підприємствами, установами та організаціями відповідної територіальної громади;

- районні та обласні ВА, окрім власних повноважень, здійснюють повноваження відповідної районної та/або обласної ради, а їхні виконавчі апарати, підприємства, установи і організації підпорядковуються начальнику ВА.

Наприклад, у такий спосіб ВРУ були ухвалені постанови: від 18.07.2022 № 2397-IX «Про здійснення начальниками Дружківської, Костянтинівської та Слав'янської міських військових адміністрацій Краматорського району Донецької області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та від 30.08.2022 № 2542-IX «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів Донецької області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Отже, у разі здійснення розширених повноважень ВА, крім власних повноважень, можуть вирішувати всі питання АТУ, віднесені Конституцією і законами України до компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Така конструкція повноважень свідчить про застосування комбінованого способу компетенції ВА у зазначеній сфері.

Такий обсяг повноважень ВА здійснюють протягом дії воєнного стану, а також 30 днів після його припинення чи скасування, крім випадків ухвалення ВРУ рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, у разі усунення загроз для безпеки і правопорядку.

Звернемо увагу ще на одну особливість. Законом України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких Законів України щодо

функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було доповнено ч. 10, відповідно до положень якої у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування (ВЦА та ВА), а також їх посадових осіб, не поширюються вимоги, встановлені п. 3 ч. 1 (у частині оприлюднення проектів актів) та ч. 4 ст. 15 Закону України від 13.01.2013 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Також в умовах воєнного стану заборонено проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів (згідно із п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Наведені положення є виправданими в умовах воєнного стану, оскільки вони обмежують доступ ворога до управлінських рішень начальників ВА, усувають скупчення груп населення та скорочують у часі процедуру вирішення ВА питань у сфері АТУ.

Висновки. 1. Проаналізовано, що основними правовими формами реалізації ВЦА і ВА повноважень для вирішення питань АТУ є видання їх керівниками (начальниками) розпоряджень, а організаційними – проведення апаратних нарад, колегій, засідань постійних і тимчасових робочих органів (комісії, комітети, координаційні ради, робочі групи). Просторові та правові межі їхніх повноважень для вирішення питань АТУ окреслюються кордонами адміністративно-територіальних одиниць – область і район, а також територією територіальної громади.

2. Установлено, що ВЦА і ВА вирішують питання АТУ, які законом віднесені до повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, за результатами розгляду яких їхні керівники (начальники) видають розпорядження:

- про утворення і ліквідацію районів у містах з районним поділом;
- про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (змінення) меж району у місті, села, селища, його погодження та затвердження;
- про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (змінення) меж міста, його погодження та направлення до КМУ;

- про погодження передачі територій між суміжними адміністративно-територіальними одиницями і населеними пунктами;

- про присвоєння, змінення, коригування, анулювання адрес об'єктів нерухомого майна;

- про встановлення, унормування, облік, реєстрацію і збереження географічних назв, найменування і перейменування географічних об'єктів.

- про облік і реєстрацію адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;

- про найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих у межах і за межами на території населених пунктів;

- про встановлення, унормування, облік, реєстрацію і збереження географічних назв і найменування та перейменування географічних об'єктів щодо географічних об'єктів, розташованих на території кількох районів у межах відповідно АРК чи області.

3. Розглянуто, що правове становище ВЦА і ВА в багаторівневій ієрархічній системі підпорядкування з мотивів забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану в певних випадках може потребувати отримання від Генерального штабу Збройних Сил України, КМУ та/або обласних державних адміністрацій додаткових погоджень під час вирішення ВЦА та ВА питань АТУ, які не передбачені законодавством для інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4. Аргументовано, що передбачені правовим режимом воєнного стану обмеження впливають на процес вирішення ВА питань АТУ, у зв'язку із чим цей процес може виключати такі стадії, як громадські слухання, оприлюднення на офіційних вебсайтах та в інших засобах масової інформації відомостей про розпорядження начальників ВА.

5. Виявлено, що для регулювання компетенції ВЦА у сфері вирішення питань АТУ у законодавстві застосований спосіб часткової її регламентації, коли визначаються лише найважливіші їхні повноваження. Компетенція ВА у зазначеній сфері визначена дуально — способом прихованих повноважень ВА (власні повноваження), які лише презюмуються у правовому контексті, та комбінованим способом (розширені повноваження).

6. Запропоновано перейти на спосіб цільного нормативного регулювання компетенції ВЦА і ВА у цій сфері, враховуючи загальнодержавний характер вирішення питань АТУ, їхню важливість і актуальність. Тобто внести зміни до ст. 4 Закону України «Про військово-

цивільні адміністрації» шляхом доповнення повноважень ВЦА переліком питань АТУ, які вони можуть вирішувати, та внести зміни до ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» шляхом доповнення її переліком питань АТУ, які можуть вирішувати ВА.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Верменич Я.В., Андрощук О.В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ—ХХІ ст. Відп. ред. Г.В. Боряк. НАН України. Інститут історії України. Київ, 2014. 182 с.
2. Потапенко С.А. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. *Право України*. 2021. № 12. С. 226—241. <https://doi.org/10.33498/louu-2021-12-226>
3. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196—206.
4. Про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж селища міського типу Воронове Северодонецького району Луганської області: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 13.09.2021 № 1734. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no1734> (дата звернення: 04.10.2022).
5. Про погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж селища міського типу Воронове Северодонецького району Луганської області: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 04.11.2021 № 2192. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no2192> (дата звернення: 04.10.2022).
6. Про погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж міста Вугледара Донецької області: розпорядження керівника Донецької обласної військово-цивільної адміністрації від 29.04.2022 № 387/5-21. URL: <https://dn.gov.ua/npra/pro-pogodzhennya-proektu-zemleustroyu-shchodo-vstanovlennya-zmini-mezh-mista-vugledara-doneckoju-oblasti> (дата звернення: 04.10.2022).
7. Про перейменування провулків в селищі міського типу Борівське Северодонецького району Луганської області: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 17.06.2021 № 966. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no966> (дата звернення: 04.10.2022).
8. Про перейменування вулиці в селі Епіфанівка Северодонецького району Луганської області: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 27.09.2021 № 1866. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no1866> (дата звернення: 04.10.2022).
9. Про присвоєння назви вулиці Вишнева в селищі міського типу Метьолкіне: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 17.08.2021 № 1500. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no1500> (дата звернення: 04.10.2022).
10. Про присвоєння адреси індивідуальному житловому будинку, розташованому за адресою: Луганська область, Северодонецький район: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 23.02.2021 № 466. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no466-1> (дата звернення: 04.10.2022).
11. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва, 2001. 355 с.
12. Про затвердження Положення про роботу Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації Северодонецького району Луганської області: розпорядження керівника Северодонецької міської військово-цивільної адміністрації від 09.03.2021 № 22. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vsa-no22-1> (дата звернення: 04.10.2022).
13. Дулгер В.В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки і оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. Вип. 4. Ч. 2. С. 33—37.
14. Про погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж села Гуняді Березівського району Закарпатської області: розпорядження Березівської районної військової адміністрації від 24.06.2022 № 38. URL: <https://bereg-rda.gov.ua/rozporyadzhennya-beregovskoi-rajonnoi-vijskovo-administracii-14-49-32-08-04-2022/> (дата звернення: 04.10.2022).
15. Про погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл Шом та Каштаново Березівського району Закарпатської області: розпорядження Березівської районної військової адміністрації від 28.06.2022 № 40. URL: <https://bereg-rda.gov.ua/rozporyadzhennya-beregovskoi-rajonnoi-vijskovo-administracii-14-49-32-08-04-2022/> (дата звернення: 04.10.2022).
16. Про присвоєння адреси: розпорядження начальника Полтавської районної військової адміністрації від 21.09.2022 № 230. URL: <https://poltava-rda.gov.ua/news/1663940704/> (дата звернення: 04.10.2022).

Надійшла 05.10.2022

REFERENCES

1. Vermenych Ya.V., Androshchuk O.V. Zminy administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy XX—XXI st. Vidp. red. H.V. Boriak. NAN Ukrainy. Instytut istorii Ukrainy. Kyiv, 2014. 182 p. [in Ukrainian].
2. Potapenko S.A. Pravovyi status terytorii terytorialnykh hromad u systemi administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy. *Pravo Ukrainy*. 2021. No. 12. P. 226-241. <https://doi.org/10.33498/louu-2021-12-226> [in Ukrainian].
3. Shevchenko V. Administratyvno-pravovyi status viiskovo-tsyvilnykh administratsii. *Naukovyi natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*. 2016. No. 4. P. 196-206 [in Ukrainian].
4. Pro nadannia dozvolu na rozrobku proektu zemleustroiu shchodo vstanovlennia (zminy) mezh selyshcha miskoho typu Voronove Sievierodonetskoho raionu Luhanskoï oblasti: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 13.09.2021 No. 1734. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no1734> [in Ukrainian].
5. Pro pohodzhennia proektu zemleustroiu shchodo vstanovlennia (zminy) mezh selyshcha miskoho typu Voronove Sievierodonetskoho raionu Luhanskoï oblasti: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 04.11.2021 No. 2192. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no2192> [in Ukrainian].
6. Pro pohodzhennia proektu zemleustroiu shchodo vstanovlennia (zminy) mezh mista Vuhledara Donetskoï oblasti: rozporiadzhennia kerivnyka Donetskoï oblasnoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 29.04.2022 No. 387/5-21. URL: <https://dn.gov.ua/npa/pro-pogodzhennya-proektu-zemleustroyu-shchodo-vstanovlennya-zmini-mezh-mista-vugledara-doneckoyi-oblasti> [in Ukrainian].
7. Pro pereimenuvannia provulkiv v selyshchi miskoho typu Borivske Sievierodonetskoho raionu Luhanskoï oblasti: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 17.06.2021 No. 966. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no966> [in Ukrainian].
8. Pro pereimenuvannia vulytsi v seli Epifanivka Sievierodonetskoho raionu Luhanskoï oblasti: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 27.09.2021 No. 1866. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no1866> [in Ukrainian].
9. Pro prysvoiennia nazvy vulytsi Vyshneva v selyshchi miskoho typu Metolkine: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 17.08.2021 No. 1500. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no1500> [in Ukrainian].
10. Pro prysvoiennia adresy individualnomu zhytlovomu budynku, roztashovanomu za adresoiu: Luhanska oblast, Sievierodonetskyi raion: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 23.02.2021 No. 466. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no466-1> [in Ukrainian].
11. Tihomirov Ju.A. Teorija kompetencii. Moskva, 2001. 355 p. [in Russian].
12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro robotu Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii Sievierodonetskoho raionu Luhanskoï oblasti: rozporiadzhennia kerivnyka Sievierodonetskoi miskoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 09.03.2021 No. 22. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no22-1> [in Ukrainian].
13. Dulher V.V. Viiskovi administratsii yak tymchasovi derzhavni orhany z elementamy viiskovoi orhanizatsii upravlinnia u skladi sektoru bezpeky i oborony Ukrainy. *Pivdenoukrajnskyi pravnychi chasopys*. 2018. Iss. 4. Ch. 2. P. 33-37 [in Ukrainian].
14. Pro pohodzhennia proektu zemleustroiu shchodo vstanovlennia (zminy) mezh sela Huniadi Berehivskoho raionu Zakarpatskoï oblasti: rozporiadzhennia Berehivskoi raionnoi viiskovoi administratsii vid 24.06.2022 No. 38. URL: <https://bereg-rda.gov.ua/rozporyadzhennya-berehivskoi-raionnoi-viiskovoi-administracii-14-49-32-08-04-2022/> [in Ukrainian].
15. Pro pohodzhennia proektu zemleustroiu shchodo vstanovlennia (zminy) mezh sil Shom ta Kashtanovo Berehivskoho raionu Zakarpatskoï oblasti: rozporiadzhennia Berehivskoi raionnoi viiskovoi administratsii vid 28.06.2022 No. 40. URL: <https://bereg-rda.gov.ua/rozporyadzhennya-berehivskoi-raionnoi-viiskovoi-administracii-14-49-32-08-04-2022/> [in Ukrainian].
16. Pro prysvoiennia adresy: rozporiadzhennia nachalnyka Poltavskoi raionnoi viiskovoi administratsii vid 21.09.2022 No. 230. URL: <https://poltava-rda.gov.ua/news/1663940704/> [in Ukrainian].

Received 05.10.2022

S.A. Potapenko

Academy of Labour, Social Relations and Tourism, Bila Tserkva, Ukraine

orcid.org/0000-0003-3447-5971

FEATURES OF RESOLVING ISSUES OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE BY MILITARY-CIVILIAN AND MILITARY ADMINISTRATIONS

The article is devoted to the analysis of peculiarities of resolving issues of administrative-territorial system by military-civilian administration and military administrations using the methods inherent in military administration, it is determined of their list, is on the basis of the analysis of legal acts, the current legislation and scientific works. It is considered organizational and legal forms of exercise by the subjects of powers in the studied field and ways of regulating their competence. It is revealed that the method of partial regulation was used to regulate the competence of military-civilian administration in the field of administrative-territorial system solving issues of in the legislation, when only their most important powers are determined. At the same time the competence of military administrations in the specified field is defined by dual — the way of the subject to the powers (own powers) and which are only presented in the legal context and in a combined manner (expanded powers). It is argued that the legal status of military-civilian administrations and military administrations in a multi-level hierarchical system of subordination in certain cases causes additional approvals in resolving the issues of administrative and territorial system. It has been proven that the legal regime of Martial law has been affected by the process of resolving the military administrations of the administrative-territorial system, and therefore this process can exclude the stages of public hearings, publication on official websites and other media information on disposal information the heads of these administrations. Considering the national nature of solving the issues of administrative-territorial system, their importance and relevance, it is suggested to switch to the way of whole regulatory regulation of competence military-civilian administration and military administrations the author formulates proposals for improving the current legislation in the specified field.

Keywords: anti-terrorist operation, Martial law, public authorities, local self-government bodies, administrative-territorial unit, military-civilian administration.