

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-83-90

УДК 342

О. Ф. АНДРІЙКО,доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

ORCID: 0000-0002-7507-3090

Ж. В. ЗАВАЛЬНА,

доктор юридичних наук, професор**

ORCID: 0000-0001-6511-2482

ПОВНОВАЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ДОГОВІРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

У статті розглядається діяльність органів виконавчої влади та військових адміністрацій в умовах воєнного стану та застосування договірного регулювання відносин у воєнний час. Звертається увага на те, що в умовах воєнного стану не було запроваджено заборони договірного регулювання, а лише були встановлені окремі тимчасові обмеження щодо регулювання договірних відносин. У результаті аналізу норм чинного законодавства була визначена особливість регулювання відносин на договірних засадах: пряме регулювання та опосередковане регулювання.

Пряме регулювання здійснюється самими військовими адміністраціями відповідно до їх повноважень. Опосередковане регулювання договірних відносин має декілька напрямів впливу. Ці впливи стосуються умов договорів, суб'єктного складу, контролю виконання договорів.

Ключові слова: воєнний стан, військова адміністрація, управління у воєнний час, договори, договірне регулювання.

Andriiko Olga, Zavalna Zhanna. Powers of military administrations and executive authorities regarding the contractual regulation of relations during wartime

This article examines the activities of government agencies and military administrations in circumstances of martial law and the application of contractual regulation of relations in wartime. Attention is drawn to the fact that in the circumstances martial law did not prohibit contractual regulation, but only certain temporary restrictions were imposed on the regulation of contractual relations. As a result of the analysis of the current legislation norms the specifics were discovered of the regulation of relations on contractual basis: direct regulation and indirect regulation.

* **Andriiko Olga**, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Corresponding Member of the NALS of Ukraine

** **Zavalna Zhanna**, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor

Direct regulation carried out by military administrations in accordance with their full powers. Indirect regulation of contractual relations has several directions of influence. These influences concern the terms of contracts, the subject matter, organization (control) of the implementation of contracts.

Key words: martial law, military administration, wartime management, contracts, contractual regulation.

Вступ. В умовах агресії РФ проти України система державного управління країни зазнає переформовування для забезпечення ефективного управління у воєнний час. Відповідно до цього поряд з діючими державними органами створюються нові органи – військові адміністрації – наділені повноваженнями, які значно відрізняються від повноважень державних органів мирного часу. Повноваження органів виконавчої влади, військових адміністрацій, відображений у законодавстві, що призначене для регулювання відносин у воєнний час. Вони спрямовані на підвищення охорони державних і суспільних інтересів, забезпечення боєздатності, захисту населення, тобто виконувати охоронні та захисні функції, а також встановлюють режим окремих обмежень конституційних прав населення, громад, окремих юридичних і фізичних осіб.

Привертає до себе увагу те, що на фоні підвищення імперативності правових норм у воєнний час правове регулювання відносин все ж залишаються основною складовою демократичних начал в управлінні на державному та місцевому рівнях. Пропонуємо обговорити питання діяльності органів виконавчої влади та питання договірного регулювання адміністративних відносин у воєнний час військовими адміністраціями.

Стан дослідження. Для українського суспільства загалом і для наукової громади зокрема як сама війна, так і введений на всій території воєнний стан на сьогодні скоріше є шокуючою новиною, аніж науковою проблемою. Це є результатом того, що науковці не ставили за мету наукового дослідження правового регулювання під час військових дій і введення воєнного режиму на території України. Воєнний стан наразі вивчають юристи-практики, юридичні департаменти органів державної та місцевої влади на рівні засвоєння нових характеристик нового правового режиму із метою застосування в поточній роботі і для роз'яснення основних особливостей такого режиму населенню¹. Дослідження на науковому рівні особливостей і можливих правових проблем із введенням і перебуванням держави та суспільства у режимі воєнного стану тільки розпочалось. Наукове співтовариство оголошує підготовку наукових монографій і випуску тематичних номерів фахових журналів. Поодинокі наукові статті², в яких здійснюється намагання вичленувати проблематику війни та воєнного часу тільки підтверджують необхідність інтенсифікації наукового дослідження правового регулювання відносин у воєнний час, у тому числі на договірних засадах.

Іноземні дослідження договірному регулюванню управлінських відносин у воєнний час проводились щодо функцій муніципального управління та розподілу конституційних повноважень у Канаді, а також щодо впливів канадського воєнного управління на місцеві органи влади під час виконання ними своїх повноважень під час воєнного стану³. В іноземних дослідженнях вивчається проблема взаємовпливу розподілу владних повноважень органів місцевої влади та ефективного виконання мирних договорів. Автори, досліджуючи розподіл влади в зонах бойових дій на території країн Африки, доходять висновку, що при договірному регулюванні необхідно враховувати просторово-політичні зв'язки централізованої політики та встановлення балансу влади між органами місцевого та центрального рівнів⁴. Так само іноземні автори досліджують роль договорів у встановленні відносин політичної та економічної влади у містах під час воєнних дій, що постійно відбуваються в цих країнах⁵.

Метою та завданням цієї статті є дослідження можливості забезпечення правовими засобами збереження демократичних засад в управлінських відносинах у воєнний час, аналіз норм чинного законодавства на предмет класифікації повноважень договірному регулюванню відносин органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантій прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб визначаються в Законі України «Про правовий режим воєнного стану»⁶. При визначенні воєнного стану в ст. 1 Закону наголошується, що це – особливий правовий режим, що вводиться на всій території України або окремих її місцевостях; умова його введення – у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державної незалежності України, її територіальній цілісності; введення воєнного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної цілісності, усунення загрози небезпеки державній незалежності України.

У контексті нашого дослідження вважаємо необхідним додатково звернути увагу на дві особливості даного правового режиму, які виражені в ознаках організаційно-суб'єктної забезпеченості (крім чинних органів виконавчої влади створюється новий орган – військова адміністрація) та обмеженні прав (обмеження, але не повна відмова від них, зокрема, від такого правового засобу як договірне регулювання відносин.) Аналіз суб'єктів та їх повноважень передбачених законодавством про правовий режим воєнного стану є основою для встановлення особливостей застосування договірному регулювання відносин у воєнний час.

В умовах правового режиму воєнного стану Кабінет Міністрів України працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, розробляє та вводить у дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України, організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади.

Військовому командуванню, яке визначене ст. 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування надається право запроваджувати та здійснювати правовий режим воєнного стану.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про їх утворення за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування приймає Президент України. Кожну утворену військову адміністрацію очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального Штабу Збройних Сил України або відповідної державної адміністрації. Відповідно до п. 7 ч. 4 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством.

Військові адміністрації можуть бути утворені на двох рівнях – на рівні населених пунктів та на рівні районів і областей (ми не здійснюємо виділу окремих рівнів щодо районів та областей, оскільки повноваження даних військових адміністрацій відповідно до п. 2 ст. 15 та п. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є тотожними). Порядок створення, діяльності, взаємодії військових адміністрацій з іншими публічними органами влади є спеціальним і визначається даним Законом. Так само Законом встановлюються і спеціальні повноваження військових адміністрацій відповідно до їх рівнів.

Частиною 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлені повноваження військових адміністрацій населених пунктів. Аналізуючи повноваження військових адміністрацій такого рівня, слід зауважити факт наявності можливості використання договірних засобів регулювання відносин у трьох пунктах (пункти 3, 4, 9 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Причому в даному випадку повноваження стосуються безпосереднього встановлення відносин військових адміністрацій населених пунктів із юридичними особами будь-яких форм власності. Тобто відповідно до цих повноважень військових адміністрацій населених пунктів виступають суб'єктом договірних відносин і можуть бути стороною того виду договору, який визначено в даних пунктах, наприклад, бути замовником послуг необхідних для територіальної громади (п. 4 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Інші повноваження встановлені таким чином, що військові адміністрації населених пунктів не можуть брати участі в установленні договірних відносин, тобто не може бути ні стороною, ні третьою особою, але рішення військової адміністрації населеного пункту впливають на зміст договорів (пункти 6, 7, 8 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), їх суб'єктний склад (пункти 13, 14, 22, 27, 28, 42 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), а також обставини та умови, за яких будуть укладатися та виконуватися договори, укладені іншими суб'єктами господарських чи цивільно-правових відносин (пункти 32, 38, 39, 40 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Підтвердженням впливу військової адміністрації населеного пункту на договірні відносини інших суб'єктів є п. 22 ч. 2 ст. 15 цитованого Закону, відповідно до яких військова адміністрація населеного пункту сприяє організації «...виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів». Згідно з положеннями чинного цивільного і господарського законодавства постачання продукції, послуг, енергоресурсів відбувається на основі цивільно-правових та господарсько-правових договорів поставки продукції, договору про надання послуг та договору про постачання енергетичними та іншими ресурсами через приєднану мережу⁷. Сторонами в цих договорах є не органи публічної влади (зокрема, і військова адміністрація населеного пункту), а юридичні особи будь-якої форми власності, що здійснюють підприємницьку чи господарську діяльність. Військові адміністрації в даному випадку не є стороною відповідних договорів, але можуть сприяти укладенню чи виконанню договорів інших суб'єктів. Наприклад, приймаючи рішення про відміну оплати за проїзд комунальним транспортом (п. 8 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), військова адміністрація населеного пункту таким чином впливає на ціну договору, на формування істотної умови даного виду договору, перетворивши договір перевезення пасажирів і багажу із платного договору в безплатний.

Так само вплив рішень військової адміністрації населеного пункту опосередковано здійснюється і на договори, що регулюють трудові відносини. Регулювання трудових відносин у воєнний час здійснюється відповідно до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного часу»⁸. Своєю чергою, встановлюючи тривалість комендантської години, режим роботи підприємств, установ організацій згідно з положеннями ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військова адміністрація впливає на тривалість робочого часу, який сам по собі є істотною умовою трудових договорів.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» також встановлені обмеження та заборони регулювання відносин на договірній основі. Причому такі обмеження стосуються використання договірного регулювання як самими військовими адміністраціями населеного пункту, так і їх впливу на

договірні відносини інших суб'єктів. Так, при використанні договірного регулювання військовою адміністрацією обмеження здійснюється щодо вибору виду договору, певного предмета (об'єкта) договору та встановленням строків дії договорів. Наприклад, обмежується укладення договорів оренди комунального майна, земельних ділянок, що знаходяться в комунальній власності, на строк понад один рік (пункти 12, 26 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Щодо повноважень на застосування договірних основ у регулюванні відносин районними та обласними військовими адміністраціями необхідно відмітити, що вони значно менші за повноваження військових адміністрацій населених пунктів. Районні та обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території поряд із повноваженнями місцевих державних адміністрацій також і повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. На районні та обласні військові адміністрації, які були утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідної районної чи обласної ради, також покладається здійснення повноважень щодо регулювання відносин у тому числі на договірних засадах.

Характерним для цього рівня військових адміністрацій є відсутність у них можливості бути суб'єктом договірних відносин, на відміну від військової адміністрації населеного пункту. При цьому у районних і обласних військових адміністраціях залишаються організаційні повноваження здійснювати вплив на договірні відносини інших суб'єктів. Такий вплив на договірні відносини є більшим за обсягами і значенням для життєдіяльності відповідних районів та областей. Наприклад, районні та обласні військові адміністрації своїм рішенням впливають на договори в сфері використання природних ресурсів чи встановлення правил користування водозабірними спорудами або встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги (п. 10 ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Так само, як для військової адміністрації населеного пункту, так і для районної та обласної військової адміністрації встановлені обмеження застосування договірного регулювання. Такі обмеження діють лише в двох випадках: перший, щодо прийняття рішень щодо відчуження, у тому числі і приватизацію об'єктів спільної власності, і другий – щодо вирішення питань про відчуження земельних ділянок, що знаходяться в комунальній власності (пункти 2, 3 ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Військова адміністрація будь-якого рівня і начальник адміністрації мають повноваження на заборону взагалі укладення певних видів договорів (п. 43, ч. 2 ст. 15; п. 11 ч. 3 ст. 15; п. 13 ч. 4 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Це стосується заборони укладати договори купівлі продажу на певні види товарів, таких як: зброя, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини, алкогольні напої та речовини, що вироблені на спиртовій основі. Відповідно до ст. 8 аналізованого Закону військові адміністрації разом із військовим командуванням також можуть здійснювати вплив на договірні

відносини інших суб'єктів у вигляді встановлення особливого режиму «...у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України...» (п. 14 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Висновки. Виходячи із викладеного, можна зробити такі висновки. У цей складний час – військової агресії РФ в Україні – органи державної влади, і зокрема органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, разом з органами військової адміністрації діють спільно. Навіть при переважанні імперативних норм у законодавстві воєнного часу значне місце залишається і для договірного регулювання, зокрема у відносинах військової адміністрації з іншими суб'єктами права. Організаційно-правова діяльність державних органів різних рівнів у такий складний час – військової агресії – потребує подальшого аналізу, а застосування договірного регулювання у воєнний час вимагає подальшого наукового дослідження.

1. Мінекономіки: Інформація щодо сфери трудових відносин в умовах воєнного стану. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomiki-informaciya-shchodo-sferi-trudovih-vidnosin-v-umovah-voyennogo-stanu?fbclid=IwAR2hOrujpq21-UlWZx2hhJx2lZ9diGGbyUc7WAuVIRY6Y4QXFzAIY7sVYNk>; Воєнний стан. Оперативне інформування. Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://www.facebook.com/mvs.gov.ua/posts/319353650220291/> 2. Топольницький В. В., Тична Б. М. Проблеми правового регулювання понять «воєнний стан», «стан війни» та «воєнний час». *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). URL: <http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2019/4/13.pdf> 3. Curtis C. A., Chatters Carl H. War-time Problems of Local Government. *Published online by Cambridge University Press*: 07 November 2014. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-economics-and-political-science-revue-canadienne-de-economiques-et-science-politique/article/abs/wartime-problems-of-local-government/51257E1BABEBF0BF1D007F86686FFCF8> 4. Claudia Simons, Franzisca Zanker, Andreas Mehler, Denis M. Tull. Power-sharing in Africa's war zones: how important is the local level? *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 51. Issue 4. November 2013. P. 681–706. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022278X13000645> 5. Jutta Bakonyi, Peter Chonka Kirsti Stuvøy. War and city-making in Somalia: Property, power and disposable lives. *Political Geography*. Vol. 73, August 2019. P. 82–91. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629819300071> 6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> 7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>; Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> 8. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного часу: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

References

1. Minekonomiky: Informacia chodo afery trudovyh bidnosyn v umovah boennogo stanu. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomiki-informaciya-shchodo-sferi-trudovih-vidnosin-v-umovah-voyennogo-stanu?fbclid=IwAR2hOrujpq21-UlWZx2hhJx2lZ9diGGbyUc7WAuVIRY6Y4QXFzAIY7sVYNk>; Voennyi stan. Operatyvne informuvannya. Ministerstvo vnytrishnih sprav Ukrainy. URL: <https://www.facebook.com/mvs.gov.ua/>

posts/319353650220291/ [ukr]. 2. Topolnickyi V. V., Tychna B. M. Problemy pravovogo reguluvannya ponat «voennyi stan», «stan viiny» ta «voennyi chas». *Pravova pozycja*. 2019. № 4 (25). URL: <http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2019/4/13.pdf> [ukr]. 3. Curtis C. A., Chatters Carl H. War-time Problems of Local Government. *Published online by Cambridge University Press*: 07 November 2014. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-economics-and-political-science-revue-canadienne-de-economiques-et-science-politique/article/abs/wartime-problems-of-local-government/51257E1BABEBF0BF1D007F86686FFCF8> 4. Claudia Simons, Franzisca Zanker, Andreas Mehler, Denis M. Tull. Power-sharing in Africa's war zones: how important is the local level? *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 51. Issue 4. November 2013. P. 681–706. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022278X13000645> 5. Jutta Bakonyi, Peter Chonka Kirsti Stuvøy. War and city-making in Somalia: Property, power and disposable lives. *Political Geography*. Vol. 73, August 2019. P. 82–91. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629819300071> 6. Pro pravovyi rezhym voennogo stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [ukr]. 7. Zvyilnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>; Gospodarskyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [ukr]. 8. Pro organizaciu trudovyh vidnosyn v umovah boennogo chasu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 p. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> [ukr].

Andriyko Olga, Zavalna Zhanna. Powers of military administrations and executive authorities regarding the contractual regulation of relations during wartime

This article considers the possibility of applying contractual regulation of relations in wartime by military administrations.

As a result of the analysis of statutory regulations, the peculiarity of regulation of relations on a contractual basis was revealed. One part of the powers establishes the possibility of applying contractual regulation of relations by the military administrations themselves, i.e. direct regulation. Such direct regulation includes both the possibility of applying certain forms of contractual regulation and limiting their application by type of relationship.

The second part of the powers relates to the regulation of contractual relations in which the military administrations themselves are not directly subject, but, due to the application of administrative influence, acquire the right to influence contractual regulation between other subjects, individuals and legal entities of civil, economic, commercial, labor law. Such powers concern contractual relations of other subjects indirectly and it is possible to speak about indirect regulation. It is established that military administrations and executive authorities exert indirect influence on the contractual regulation of relations both independently and together with the military command of the Armed Forces of Ukraine. Indirect regulation of contractual relations has several areas of influence. These influences concern the terms of contracts, the subject matter, organization (control) of the implementation of contracts.

The article draws attention to the fact that the legal regime of wartime provides for the establishment of restrictions on the application of contractual regulation of relations by time, type, subject, object of the contract, and a absolute prohibition on concluding certain types of contracts (contracts for the sale of weapons, drugs, alcohol).

Key words: martial law, military administration, wartime management, contracts, contractual regulation.