

**МАХМУРОВА-ДИШЛЮК О. П.**,  
кандидат юридичних наук,  
докторант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права)

УДК 342.9.23:351.746  
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.2.17>

## **ВИДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ**

У статті розкрито зміст видання адміністративних актів, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни. Доведено, що складовими видання адміністративного акту в умовах російсько-української війни є базові норми адміністративного права визначені в Законі України від 17 лютого 2022р. № 2073-ІХ. Зроблено висновок, що адміністративний акт – це по-перше, індивідуальне рішення адміністративного органу в процесі надання адміністративних, соціальних, фінансових, безпекових послуг, стосовно забезпечення прав, свобод (людської безпеки), або інтересів приватних осіб порушених (чи коли існує висока імовірність порушення) російськими терористами. По друге, це рішення адміністративного органу під час виконання владних виконавчих функцій з метою забезпечення виконання (планування виконання) конкретних обмежувальних заходів прав, свобод або законних інтересів приватних осіб, коли без їх здійснення настає висока імовірність враження (вбивства нанесення важких тілесних ушкоджень) громадян російськими терористами чи з питань дотримання вимог воєнної безпеки держави. Виявлено і узагальнено, що адміністративні акти в аналізованій сфері видавались в першу чергу з питань проведення обов'язкової евакуації населення з зони бойових дій, в першу чергу дітей. Заборони в'їзду приватних осіб на небезпечні території ведення бойових дій, які є замінованими, чи ті які знаходяться під артилерійським обстрілом російських терористів; здійснення виплат фінансової допомоги для внутрішньо переміщених осіб. Прийняття рішення щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна спричинених збройною агресією російської федерації проти України. Утворення військових адміністрацій населених пунктів призначенні їх керівників, приведення служб цивільного захисту до готовності реагування в умовах бойових дій та втілення у правозастосування заходів обмеження свободи громадян з питань воєнної безпеки.

**Ключові слова:** адміністративний орган, військова адміністрація, внутрішньо переміщені особи, воєнна безпека, людська безпека, рішення, російські терористи, фінансова допомога, цивільний захист.

### **Makhmurova-Dyshliuk O. P. Issuance of administrative acts as tools of public administration to ensure the rights and freedoms of man and citizen in the conditions of the Russian-Ukrainian war**

The article reveals the content of the publication of administrative acts as tools of public administration to ensure the rights and freedoms of a person and a citizen in the conditions of the Russian-Ukrainian war. It has been proven that the basic norms of administrative law defined in the Law of Ukraine dated February 17,



2022, are the components of the issuance of an administrative act in the conditions of the Russian-Ukrainian war. No. 2073-IX. It was concluded that an administrative act is, firstly, an individual decision of an administrative body in the process of providing administrative, social, financial, security services, in relation to ensuring the rights, freedoms (human security), or interests of private individuals violated (or when there is a high probability of violation) by Russian terrorists. Secondly, it is a decision of an administrative body during the performance of powerful executive functions in order to ensure the implementation (planning of the implementation) of specific restrictive measures of the rights, freedoms or legitimate interests of private individuals, when without their implementation there is a high probability of the impression (murder, inflicting serious bodily injuries) citizens terrorists or on matters of compliance with the state's military security requirements. It was revealed and summarized that administrative acts in the analyzed area were issued primarily on issues of mandatory evacuation of the population from the war zone, primarily children. Prohibitions on the entry of private individuals into dangerous areas of hostilities, which are mined, or which are under artillery fire from Russian terrorists. Implementation of financial aid payments for internally displaced persons. Deciding on providing compensation for destroyed real estate objects caused by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. The formation of military administrations of settlements, the appointment of their leaders, the bringing of civil defense services to the readiness of response in the conditions of hostilities, and the implementation of measures to limit the freedom of citizens in matters of military security in law enforcement.

**Key words:** *administrative body, civil protection, decision, financial aid, human security, internally displaced persons, military administration, military security, russian terrorists.*

**Вступ.** Повномасштабне російське терористичне вторгнення яке розпочалося 24 лютого 2022р., на жаль стало логічне продовженням російсько-української війни яка була розпочата російським агресором на початку 2014р. Умовах війни від неї страждають як військові так і цивільні особи. Відповідно держава має приймати певні належні заходи щодо ні мінімізації порушень прав свобод та законних інтересів приватних осіб, їх захисту та відновлення коли перші заходи здійснити об'єктивно не вдалося. Російські терористи є підступним та цинічним. Їх терористичні удари пов'язані в першу чергу знищенням цивільної інфраструктури в Україні, житлових помешкань громадян закладів освіти науки та медицини. Однак найнебезпечнішим у цій війні є те що внаслідок неї гинуть та отримуються поранення цивільні особи. Окремим рядком треба підкреслити втрати серед військовослужбовців збройних сил України та інших сил безпеки і оборони. Велика частина з них стають інвалідами.

Отже, практично усі категорії громадян України потребують захисту прав і свобод людини і громадянина від російського агресора. Саме з'ясуванням цього шляхом видання адміністративних актів, як інструментів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни буде присвячена аналізована стаття.

*Огляд останніх досліджень.* До проблеми адміністративно правового забезпечення прав свободи людини і громадянина в умовах російсько-української війни звертали свою увагу вітчизняні вчені М. Алексійчук, Н. Армаш, В. Бібік, С. Бескоровайний, Я. Букресв, А. Вишневський, В. Галуцько, І. Глобенко, П. Діхтієвський, Я. Журавель, М. Доненко, І. Дзюба, В. Біла, В. Колпаков, Т. Короткий, О. Кузьменко, О. Куракін, В. Іванченко, О. Романова, В. Зьолка, О. Осауленко, С. Марущено, Б. Мельниченко, І. Патерило, І. Підберезних, О. Правоторова, Ю. Радковець, Є. Руденко, О. Савинець, С. Сірий, О. Сікорський, Т. Тараконич, Г. Хримова на ін. Проте вони аналізовану нами проблематику безпосередньо не



аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

*Мета статті* полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства та практики діяльності публічної адміністрації розкрити юридичну природу видання адміністративного акту як інструменту публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного конфлікту в Україні.

**Виклад основних положень.** Закон України «Про адміністративну процедуру» визначив, що адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)[1]. В свою чергу Кодекс адміністративного судочинства випишує, що індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [2].

В теорії адміністративного права визначається, що основною формою публічного адміністрування є ухвалення, реалізація адміністративних актів. Під узагальнювальним терміном «адміністративний акт» розумілись дії (рішення) суб'єктів публічного адміністрування, здійснювані в межах їхньої компетенції, визначеної законом, у передбачений законом спосіб, які спричиняють юридичні наслідки. До видів адміністративних актів Б. Мельниченко відносить: адміністративні нормативні акти (встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, розраховані на широке коло осіб); індивідуальні адміністративні акти (передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію); адміністративні договори; адміністративні акти-дії [3]. Не дивлячись на відносно «свіжість» опублікованих поглядів вченого (2021р.), існує нагальна необхідність критичного поглянути на такий його підхід до змісту складових адміністративних актів. По-перше, що треба підкреслити, що до 15 червня 2022р. – офіційного оприлюднення Закону України від 17 лютого 2022р. № 2073-IX, на доктринальному рівні такий підхід був визначний більшістю вчених у галузі адміністративного права. По-друге, після оприлюднення названого Закону України від 17 лютого 2022р. № 2073-IX в ньому категорія адміністративний акт знайшла своє законодавче визначення у найбільш вузькому розумінні як виключно індивідуальний акт. Відповідно навіть на доктринальному рівні вченим такий підхід законодавців ігнорувати не можливо. Його треба виконувати, або змінювати. Другий підхід, на наш погляд, буде не виваженим.

Отже, ми в зміст складових видання адміністративного акту, як інструменту публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни будемо вкладати норми права визначені в Законі України від 17 лютого 2022р. № 2073-IX.

Розглядаючи особливості адміністративних актів, варто також зупинитись і на питанні їх видів, слушну класифікацію яких здійснив І. Патерило [4]. Взнявши за основу напрацювання вченого та проєктуючи їх на предмет нашого аналізу слід зазначити, що адміністративні акти, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни поділяються:

За формою волевиявлення (або способом оформлення): письмові, усні, у формі дій. Логічним є що у більшості випадків, що є предметом нашого аналізу такі акти носять письмовий характер. Наприклад, згідно з письмовим рішенням Донецької обласної військової адміністрації погодженим з органами військового командування та Координаційним штабом з питань проведення обов'язкової евакуації населення було проведено примусова евакуації дітей, які мешкали та території Слов'янської міської військової адміністрації [5].

За дією в часі – це разові, що наглядно продемонстровано вище та постійні. Прикладом постійних адміністративних актів є рішення Міністерства соціальної політики України щодо постійних виплат фінансової допомоги (на півроку) для внутрішньо переміщених осіб



та автоматичної її продовження до кінця січня 2024 р., які – через війну – втратили житло або вимушені були залишити власні домівки та переселитися з місць, де ведуться бойові дії або з тимчасово окупованих територій. Допомога призначається для всіх таких осіб які проживають в Україні й є внутрішньо переміщеними особами у розмірах для осіб з інвалідністю та дітей – 3 тис. грн та для інших осіб – 2 тис. грн. Для продовження виплат ніяких додаткових дій вчиняти не потрібно, виплати продовжуватимуться автоматично. За словами віцепрем'єр-міністерки – міністерки з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій І. Верещук, в Україні зареєстровано майже п'ять мільйонів внутрішньо переміщених осіб. По більшості з яких (понад 2,6 млн осіб) прийняті адміністративні акти індивідуального характеру, які дозволяють їм отримувати фінансову допомогу з державного бюджету України. В 2022 р. з державного бюджету на виплати переселенцям було витрачено 57 мільярдів гривень. В 2023р. загальна бюджетна сума витрат становить 72 мільярди [6;7].

За змістом адміністративні акти бувають, наказові (зобов'язуючі), зміст яких становить наказ або заборону, тобто такий акт зобов'язує приватну особу вчинити певну дію або утриматись від неї, наприклад, Наказ Херсонської міської державної адміністрації від 19 червня 2023 р. № 80-Н «Про запровадження комендантської години на території мкрн «Корабел» (Острів) та заборони громадян щодо в'їзду на територію Нафтогавань та Гідропарк». Що був виданий з метою проведення стабілізаційних заходів у зв'язку із надзвичайно ситуацією унаслідок руйнування греблі Каховської ГРЕС, що призвела до катастрофічного затоплення значної кількості домогосподарств [8].

Правовстановлюючі, змістом яких є встановлення, зміна або припинення певних правовідносин. Наприклад, Наказом Кам'янець-Подільського районної військової адміністрації від 1 квітня 2022 р. № 61 «Про діяльність спеціалізованих служб та формувань системи цивільного захисту Кам'янець-Подільського району в умовах воєнного стану» було поставлено здійснено переведення спеціалізованих служб цивільного захисту району на виконання заходів з приведення підпорядкованих служб у готовність виконання завдань та призначення в умовах ведення бойових дій [9].

Підтверджуючі, змістом яких є підтвердження наявності в особи певного права або певної властивості. Наприклад, Указом Президента України від 3 вересня 2022 р. № 665 «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області», на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було постановлено утворити на базі військово-цивільних адміністрацій населених пунктів Луганської області, утворених Указом Президента України від 19 лютого 2021 р. № 62 «Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Луганській області», такі військові адміністрації населених пунктів: Нижньотеплівську сільську військову адміністрацію Щастинського району Луганської області; Станично-Луганську селищну військову адміністрацію Щастинського району Луганської області; Широківську сільську військову адміністрацію Щастинського району Луганської області та ін. Генеральному штабу Збройних Сил України, Луганській обласній державній адміністрації завдання здійснити відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» заходи, пов'язані з утворенням військових адміністрацій [10]. Наступний приклад, з кадрового забезпечення публічного адміністрування це Розпорядження Президента України 23 вересня 2022 р. № 197 «Про призначення І. Дударя начальником Асканія-Нової селищної військової адміністрації Каховського району Херсонської області» [11]

За характером впливу на приватних осіб адміністративні акти можуть бути обтяжуючі, якими обмежуються права, свободи чи законні інтереси приватних осіб. Наприклад, Рішенням від 22 травня 2023 р. громадянину України Особа 1, який досяг 16-річного віку на міжнародному автомобільному пункті пропуску «Угрів-Долбунів» на підставі Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України номер 64/2022 «Про ведення воєнного стану в Україні», а також Закону України «Про затвердження Указу Президента України про ведення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. було тимчасово обмежено у праві виїзду з України [12].



Сприяючі адміністративні акти, які надають приватній особі певне право, спричиняє для неї настання певних позитивних наслідків [4]. Наприклад, прийняття рішення Комісією з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, що утворюються відповідними місцевими військкоми адміністраціями стосовно надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України [13].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає можливість формулювати певні узагальнення щодо видання адміністративних актів, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни:

– доведено, що змістом складових видання адміністративного акту, як інструменту публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни є базові норми адміністративного права права визначені в Закону України від 17 лютого 2022р. № 2073-ІХ.

– адміністративний акт – це по-перше, індивідуальне рішення адміністративного органу в процесі надання адміністративних, соціальних, фінансових, безпекових послуг, стосовно забезпечення прав, свобод (людської безпеки) або інтересів приватних осіб порушених (чи коли існує висока імовірність порушення) російськими терористами;

– по друге, – це рішення адміністративного органу під час виконання владних виконавчих функцій з метою забезпечення виконання (планування виконання) конкретних обмежувальних заходів прав, свобод або законних інтересів приватних осіб, коли без їх здійснення настає висока імовірність враження (вбивства нанесення важких тілесних ушкоджень) громадян російськими терористами чи з питань дотримання вимог воєнної безпеки держави;

– виявлено і узагальнено, що адміністративні акти в аналізованій сфері видавались в першу чергу з питань: проведення обов'язкової евакуації населення з зони бойових дій, в першу чергу дітей; заборони в'їзду приватних осіб на небезпечні території ведення бойових дій, які є замінованими, чи ті які знаходяться під артилерійським обстрілом російських терористів; здійснення виплат фінансової допомоги для внутрішньо переміщених осіб; прийняття рішення щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна спричинених збройною агресією російської федерації проти України; утворення військових адміністрацій населених пунктів; приведення служб цивільного захисту до готовності реагування в умовах бойових дій; обмеження свободи громадян з питань військової безпеки.

Отже, видання адміністративних актів, як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни – це рішення адміністративних органів індивідуального характеру, які у відповідності до покладеної законом компетенції захищають та відновлюють порушенні російськими терористами чесноти громадян України та юридичних осіб, або юридично значуща юридична дія адміністративних органів високого рівня та місцевих військових адміністрацій індивідуального обмежувального характеру для приватних осіб, прийняті для вирішення конкретних справ та спрямованих на набуття, зміну, припинення їх обов'язків в умовах небезпечних для життя і здоров'я громадян та державної безпеки умов воєнного стану.

#### Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру. Закону України від 17 лютого 2022р. № 2073-ІХ. *Голос України* офіційне видання від 15.06.2022. № 123
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 35-36, № 37. ст.446
3. Мельниченко Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2021. С. 57-62
4. Патерило І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного*



університету. 2015. <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/35198/1/%D0%A1%D0%A3%D0%A2%D0%9D%D0%86%92.pdf>

5. Мірер П. Дітей необхідно вивезти. У Слов'янську опікунів, що відмовляються від евакуації, позбавлять обов'язків – рішення комісії. Суспільні новини. 2023. <https://suspilne.media/432390-u-slovansku-opikuniv-so-vidmovlutsa-vid-evakuacii-pozbavlat-obovazkiv-ditej-vivezut-primusovo-risenna-komisii/>

6. Зміни у порядку призначення виплат для ВПО: найбільш незахищені громадяни і родини у скруті продовжать отримувати підтримку. Урядовий Кур'єр. 2023. <https://www.kmu.gov.ua/news/zminy-u-poriadku-pryznachennia-vyplat-dlia-vpo-naibilsh-nezakhyshcheni-hromadiany-i-rodyny-u-skruti-prodovzhat-otrymuvaty-pidtrymku>

7. Сич М. Зміни у виплатах для переселенців: що варто знати?. Радіо Свобода. 2023. <https://www.radiosvoboda.org/a/zminy-u-vyplatakh-dlya-pereselentsiv-shcho-varto-znaty/32537572.html>

8. Про запровадження комендантської години на території мкрн «Корабел» (Острів) та заборони громадян щодо в'їзду на територію Нафтогавань та Гідропарк. Наказ Херсонської міської військової адміністрації Херсонського району Херсонської обл. від 19 червня 2023 р. № 80-Н. 2023. <https://miskrada.kherson.ua/wp-content/uploads/2023/06/80-n-vid-19.06.2023-komendantska-hodyna-ostriv.pdf>

9. Про діяльність спеціалізованих служб та формувань системи цивільного захисту Кам'янець-Подільського району в умовах воєнного стану. Наказ Кам'янець-Подільського районної військовою адміністрації від 1 квітня 2022 р. № 61. [https://rada.info/upload/users\\_files/21319591/fd3c1c4d686115ea7e1b275b0b53e6e4-123.pdf](https://rada.info/upload/users_files/21319591/fd3c1c4d686115ea7e1b275b0b53e6e4-123.pdf)

10. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області. Указ Президента України від 3 вересня 2022 р. № 665. 2022. <https://www.president.gov.ua/documents/6652022-44137>

11. Про призначення І. Дударя начальником Асканія-Нової селищної військової адміністрації Каховського району Херсонської області. Розпорядження Президента України 23 вересня 2022 р. № 197. <https://www.president.gov.ua/documents/1972022-pp-44141>

12. Про відмову в перетині державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку. Рішення штаб сержанта 7-го прикордонного Карпатського загону Д. Алефір від 22 травня 2023р.

13. Монастирська В. Як отримати компенсацію за зруйноване житло? 2023. Юридика Газета. <https://yur-gazeta.com/publications/practice/neruhomist-ta-budivnictvo/sprava-v-tomu-shcho-u-mene-nemaє-domu-yak-otrimati-kompensaciyu-za-zruynovane-zhitlo-shcho-kazhut-su.html>

