

**ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ  
КРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:  
ЛЕГАЛЬНИЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТИ**

**Проневич О. С.**

**ВСТУП**

Сучасна доктрина кризового публічного адміністрування ґрунтується на постулаті щодо належності безпеки людини до охоронюваних державою загальних благ та обов'язку держави забезпечувати належне проактивне реагування на екзистенційні загрози для людини та суспільства. Фахівці у сфері безпеки наголошують, що екзистенційна загроза неминуче спричиняє реальну/«майже невідворотну» небезпеку для фізичного існування суб'єкта. Організація Об'єднаних Націй визнає, що однією з найсуттєвіших глобальних екзистенційних загроз для суверенних націй є «геостратегічна напруга» (руйнівні збройні конфлікти, терористичні акти, ядерна загроза тощо). Аксиоматично, що максимальна консолідація сил і концентрація ресурсів з метою захисту населення і територій від деструктивного впливу надзвичайних ситуацій воєнного характеру досягається шляхом введення правового режиму воєнного стану як виду надзвичайного адміністративно-правового режиму, що передбачає вжиття уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації невідкладних системних заходів екстраординарного характеру. Правовий режим воєнного стану має три концептуальні виміри, а саме: юридико-інституційний (як сукупність ординарних і екстраординарних суб'єктів публічної влади, наділених публічно-владними повноваженнями щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану); юридико-інструментальний (як особливе поєднання легальних прийомів і засобів правового регулювання); юридико-процедурний (як особливий порядок діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації).

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України спричинила екзистенційну загрозу для української нації та Української держави. З метою забезпечення належної відсічі збройної агресії указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 в Україні було введено правовий режим воєнного стану. Зауважимо, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан тлумачиться як особливий правовий режим, що вводиться в Україні

або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та 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 безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень<sup>1</sup>.

Правовий режим воєнного стану вводиться у контексті забезпечення балансу між безпекою та свободою. Законодавчо закріплений примат безпеки в умовах існування загрози для державного суверенітету та територіальній цілісності зумовлює, з одного боку, необхідність тимчасового обмеження окремих прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а з іншого боку, тимчасове розширення адміністративної правосуб'єктності існуючих і створення нових спеціальних суб'єктів публічної адміністрації. Тому цілком закономірним стало створення відповідно до указу Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 правового підґрунтя для тимчасового, на період дії правового режиму воєнного стану, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також введення тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб «в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Водночас цим указом у цілому було окреслено коло суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених «запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави»<sup>2</sup>.

Одним із стрижневих суб'єктів забезпечення реалізації заходів воєнного стану є «тимчасові державні органи – військові адміністрації», утворення яких прямо передбачено Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до ч. 1 ст. 4 цього Закону військові

---

<sup>1</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

<sup>2</sup> Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 05.12.2022).

адміністрації є тимчасовими державними органами, що можуть утворюватися «на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян». Цим Законом передбачено, що військові адміністрації (населених пунктів, районні, обласні) здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування<sup>3</sup>.

### **1. Артикуляція проблеми та стан її наукового дослідження**

У вітчизняній адміністративно-правовій науці традиція системного аналізу надзвичайно-адміністративно-правового інституту військових адміністрацій відсутня. Упродовж останнього часу здійснювалися поодинокі спорадичні спроби наукового аналізу специфіки правової природи наділених широкою компетенцією тимчасових державних органів, що постають в умовах введення спеціальних адміністративно-правових режимів («військових адміністрацій як тимчасових державних органів з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України»<sup>4</sup>, адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил<sup>5</sup>, адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій<sup>6</sup> тощо). Примітно, що наразі сформувався потужний суспільний запит на публіцистично-просвітницькі, експертні та методичні матеріали, присвячені з'ясуванню окремих аспектів публічно-владної діяльності військових адміністрацій (першочергово йдеться про різницю правового статусу військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій, розмежування повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, правові засади виконання військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, публічно-владні повноваження начальників військових

---

<sup>3</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

<sup>4</sup> Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33–37.

<sup>5</sup> Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Дніпр. держ. інст-т внутр. справ, 2020. 186 с.

<sup>6</sup> Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.

адміністрацій населених пунктів, організацію службових/трудових відносин у військових адміністраціях населених пунктів, навчання начальників новостворених військових адміністрацій тощо). Водночас зберігається необхідність комплексного осмислення стану організаційно-правового забезпечення публічно-владної діяльності військових адміністрацій різних рівнів у контексті забезпечення відсічі повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, проактивного та/або реактивного реагування на надзвичайні ситуації.

## **2. Правові засади інституціоналізації військових адміністрацій**

Військові адміністрації є тимчасовими державними органами кризового публічного управління, що практично реалізують розпорядчовиконавську функцію в екстраординарних ситуаціях існування екзистенційної загрози. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Згідно з п. 4 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що у райони, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Цим Законом прямо передбачена трансформація статусу місцевих державних адміністрацій при прийнятті рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій (статусу військових адміністрацій «набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій»).

Відповідно до п. 1 указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і оборони» було утворено 24 обласні військові адміністрації та Київську міську військову адміністрацію. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статусу «відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій». Цим указом також було встановлено, що на базі існуючих районних державних адміністрацій утворено відповідні районні військові адміністрації (зазначимо, що обласні та районні військові адміністрації переважно було утворено на базі місцевих державних адміністрацій, а також на базі функціонуючих з 2015 року військово-цивільних адміністрацій в Донецькій та

Луганській області). У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набули статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій. Цим указом визначено, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, Київської міської, районних військових адміністрацій повинні здійснювати Генеральний штаб Збройних Сил України, Кабінет Міністрів України, обласні, Київська міська військові адміністрації<sup>7</sup>.

Відповідно до указів Президента України також створено низку військових адміністрацій населених пунктів у різних областях України. Так, згідно з указом Президента України від 30 березня 2022 року № 185/2022 на базі цивільно-військових адміністрацій населених пунктів було утворено 7 військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області (зазначимо, що повноваження цивільно-військових адміністрацій було припинено «з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень»<sup>8</sup>), а указом Президента України 4 липня 2022 року № 469 було утворено ще 14 військових адміністрацій локального рівня<sup>9</sup>. Відповідно до указу Президента України від 23 вересня 2022 року № 665/2022 року утворено 20 військових адміністрацій населених пунктів в Луганській області<sup>10</sup>. Згідно з указами Президента України від 1 жовтня 2022 року № 680<sup>11</sup> та від 27 жовтня 2022 року № 737<sup>12</sup> у Харківській області загалом було утворено 6 міських, 8 селищних та 7 сільських військові адміністрації (військові адміністрації населених пунктів утворено переважно на деокупованих територіях Слобожанщини). Указом Президента України від 27 жовтня 2022 року № 738 утворено 20 військових адміністрацій

---

<sup>7</sup> Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>8</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30 березня 2022 року № 188/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/2022#Text> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>9</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 4 липня 2022 року № 469/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4692022-43129> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>10</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області : Указ Президента України від 23 вересня 2022 року № 665/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6652022-44137> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>11</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області : Указ Президента України від 1 жовтня 2022 року № 680/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680/2022#Text> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>12</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області : Указ Президента України від 27 жовтня 2022 року № 737/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737/2022#Text> (дата звернення: 07.12.2022).

населених пунктів Херсонської області<sup>13</sup>. Процес утворення військових адміністрацій населених пунктів у східних і південних регіонах України має перманентний характер, що об'єктивно зумовлено необхідністю здійснення публічного адміністрування на деокупованих територіях, у територіальних громадах, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Указами Президента України від 14 грудня № 865/2022<sup>14</sup> та від 19 грудня 2022 року № 867/2022<sup>15</sup> у Херсонській області було утворено відповідно 4 військових адміністрацій населених пунктів (Білозерську селищну військову адміністрацію Херсонського району, Музиківську сільську військову адміністрацію Херсонського району, Присиваську сільську військову адміністрацію Каховського району, Тавричанську сільську військову адміністрацію Каховського району) та Новокаховську міську військову адміністрацію Каховського району. Указом Президента України від 23 грудня 2022 року № 875/2022 утворено 4 військові адміністрації населених пунктів у Харківській області<sup>16</sup>. Таким чином закладено підвалини для формування тимчасової «президентської» владно-екзекутивної вертикалі і розбудови мережі військових адміністрацій як надзвичайних мілітаризованих органів державної влади з розширеними публічно-владними повноваженнями.

Начальники військових адміністрацій є посадовими/службовими особами, наділеними специфічним «функціоналом» щодо одноосібного прийняття управлінських рішень у контексті оперативної реалізації іманентних керівникам органів виконавчої влади класичних організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, виконання представницьких повноважень органів місцевого самоврядування. Начальники військових адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. Відповідно до ч. 6 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації уповноважений: забезпечувати на відповідній території

---

<sup>13</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області : Указ Президента України від 27 жовтня 2022 року № 738/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7382022-44545> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>14</sup> Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області : Указ Президента України від 14 грудня 2022 року № 865/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8652022-45289> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>15</sup> Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України від 19 грудня 2022 року № 867/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8672022-45317> (дата звернення: 07.12.2022).

<sup>16</sup> Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України від 23 грудня 2022 року № 875/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8752022-45369> (дата звернення: 07.12.2022).

додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організувати роботу відповідної військової адміністрації та здійснювати керівництво її діяльністю, нести персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень; призначати на посади та звільняти з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації (зазначимо, що начальники військових адміністрацій наділені лише виключними повноваженнями щодо призначення та звільнення з посад<sup>17</sup>, а згідно з ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну службу» інші повноваження у сфері публічної служби на кшталт присвоєння рангів, планування навчання персоналу або прийняття рішення про заохочення виконує керівник апарату військової адміністрації як «керівник державної служби»<sup>18</sup>); розпоряджатися бюджетними коштами; представляти відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами; звертатися до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади; укладати від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством; видавати накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом); вести особистий прийом громадян та забезпечувати на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об'єднань<sup>19</sup>. Примітно, що начальники військових адміністрацій населених пунктів автоматично не наділяються достатнім «обсягом повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування» щодо вирішення питань функціонування комунальних закладів, підприємств та установ на території відповідних територіальних громад, організації та спрямування роботи виконавчих органів сільських/селищних/міських рад тощо. Розширення компетенції

---

<sup>17</sup> Законодавство не передбачає особливостей чи іншого порядку здійснення повноважень керівника державної служби. Роз'яснення Мінрегіону та НАДС. 1 квітня 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14760> (дата звернення: 08.12.2022).

<sup>18</sup> Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 08.12.2022).

<sup>19</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 09.12.2022).

начальників військових адміністрацій населених пунктів відбувається шляхом прийняття Верховною Радою України за поданням глави держави постанови щодо здійснення «повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». З іншого боку, досить поширеною є практика призначення начальниками військових адміністрацій населених пунктів голів територіальних громад, що забезпечує на локальному рівні публічного адміністрування певну інституційну наступність та кадрову стабільність (прикметно, що станом на листопад 2022 року 70 % посад начальників військових адміністрацій населених пунктів займали «представники керівного складу органів місцевого самоврядування»<sup>20</sup>).

В умовах введення правового режиму воєнного стану військові адміністрації фактично є стрижневим елементом національної системи кризового публічного адміністрування на регіональному та локальному рівнях. Їх інституційно-функціональна спроможність залежить від повноти законодавчого визначення адміністративної правосуб'єктності, рівня координації і взаємодії з іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, налагодження ефективної комунікації з громадськістю й мас-медіа, компетентнісної готовності публічних службовців приймати правомірні управлінські рішення в «умовах невизначеності, ризику або загрози» та ефективно використовувати правові інструменти кризового менеджменту задля забезпечення реалізації легального публічного інтересу, захисту населення і нормалізації життєдіяльності територіальних громад.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному або декількох населених пунктах територіальної громади, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження<sup>21</sup> (у тому числі внаслідок їх фактичного саморозпуску, самоусунення від виконання повноважень, фактичного невиконання повноважень, припинення повноважень відповідно до закону), а також для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, вжиття заходів правового режиму воєнного стану. Військові адміністрації населених пунктів є тимчасовими державними органами з «універсальною компетенцією».

---

<sup>20</sup> «Утворення військових адміністрацій не згортає децентралізацію владних повноважень», – Сергій Шаршов. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15801> (дата звернення: 09.12.2022).

<sup>21</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 09.12.2022).



Перспектива їх утворення залежить від спроможності місцевих рад та їх виконавчих органів ефективно виконувати визначені законом повноваження. Тобто військові адміністрації населених пунктів утворюються в умовах дисфункції територіальної системи публічної влади/існування «вакууму муніципальної влади» з метою забезпечення дії Конституції та законів України, недопущення гуманітарної катастрофи, підтримання публічної безпеки та правопорядку, налагодження повноцінної життєдіяльності територіальних громад. Організаційна структура військових адміністрацій населених пунктів має функціонально-лінійну спрямованість з перевалюванням елементів штабного управління.

Згідно з ч. 5 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію). Посади державних службовців у районній, обласній військовій адміністрації можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу<sup>22</sup>.

«Відрядження особливого призначення» особового складу військових формувань до військових адміністрацій врегульовано нормами службового законодавства. Згідно з п. 263 Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затвердженого указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2022, відрядження військовослужбовців до військових адміністрацій із залишенням на військовій службі та їх відкликання здійснюється наказами по особовому складу Головнокомандувача

---

<sup>22</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8672022-45317> (дата звернення: 09.12.2022).

Збройних Сил України. Про призначення військовослужбовців, відряджених на посади у військовій адміністрації, відповідні військові адміністрації письмово повідомляють Генеральний штаб Збройних Сил України. За погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України відряджені військовослужбовці звільняються з посад у військових адміністраціях та направляються у розпорядження Генерального штабу Збройних Сил України в разі: припинення або скасування воєнного стану; завершення виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки; невиконання військовослужбовцем обов'язків за займаною посадою. У разі потреби Головнокомандувач Збройних Сил України може відкликати з військової адміністрації відряджених військовослужбовців, повідомивши про таке відкликання начальника військової адміністрації з наданням відповідної заміни<sup>23</sup>.

### **3. Повноваження військових адміністрацій**

Повноваження є стрижневим елементом характеристики адміністративної правосуб'єктності військових адміністрацій. Публічно-владні повноваження здійснюються військовими адміністраціями «у порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування», з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Повноваження військових адміністрацій різного рівня диференційовано. Так, відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплено 47 повноважень військових адміністрацій населених пунктів на відповідній території, найсуттєвіші з яких артикульовано таким чином:

- запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану (принагідно наголосимо, що згідно з ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлено вичерпний перелік заходів правового режиму воєнного стану, які «військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану»). Прикметно, що повноваження військових

---

<sup>23</sup> Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text> (дата звернення: 10.12.2022).

адміністрацій щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану розширено. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» від 16 грудня 2022 року № 1389 військові адміністрації наділені додатковими повноваженнями щодо організації «армії допомоги та відновлення»<sup>24</sup>);

- забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;

- управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

- здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади;

- надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій;

- надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;

- управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг, які належать територіальним громадам або передані їм;

- 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;

- сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів;

- бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях;

- організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;

---

<sup>24</sup> Про внесення змін до Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 року № 1389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

- сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

- скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

- прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж, боротьби з епідеміями, епізоотіями, епіфітотіями;

- створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб, пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони, здійснення заходів щодо забезпечення їх діяльності;

- прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

- забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України;

- прийняття рішень про обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій тощо.

Отже, військові адміністрації населених пунктів наділені широкою компетенцією щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану, прийняття регуляторних актів та ухвалення управлінських рішень з ключових питань забезпечення нормальної життєдіяльності територіальних громад, управління публічним майном, а також вирішення «питань місцевого значення» у контексті здійснення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування<sup>25</sup>. Наголошуємо, що військові адміністрації можуть набувати іманентних органам місцевого самоврядування повноважень, оскільки згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у разі утворення військової адміністрації населеного пункту Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

- начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану», здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її

---

<sup>25</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8672022-45317> (дата звернення: 11.12.2022).

виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови, а також може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради;

• апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації<sup>26</sup>. Принагідно зауважимо, що відповідно до постанови Верховної Ради України «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 16 листопада 2022 року № 2778-IX начальники 19 новостворених військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області отримали додаткові повноваження щодо: здійснення повноважень відповідних сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих комітетів, відповідних сільських, селищних, міських голів; затвердження тимчасової структури виконавчих органів відповідних сільських, селищних, міських рад; підпорядкування апаратів відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, інших виконавчих органів, комунальних підприємств, установ та організацій відповідних територіальних громад<sup>27</sup>. Також Верховною Радою України було прийнято схожі постанови «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 16 листопада 2022 року № 2777-IX<sup>28</sup>, «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Каховському та Скадовському районах Херсонської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»

---

<sup>26</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8672022-45317> (дата звернення: 11.12.2022).

<sup>27</sup> Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 16 листопада 2022 року № 2778-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-20#Text> (дата звернення: 11.12.2022).

<sup>28</sup> Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 16 листопада 2022 року № 2777-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-20#Text> (дата звернення: 11.12.2022).

від 13 грудня 2022 року № 2830-IX<sup>29</sup>, «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій та Житомирській областях повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 13 грудня 2022 року № 2831-IX<sup>30</sup>. Наділення начальників військових адміністрацій населених пунктів розширеними повноваженнями зумовлена інституційно-функціональною неспроможністю органів місцевого самоврядування, комплексним характером вирішуваних проблем, необхідністю концентрації ресурсів для оперативного реагування на виклики. Як наслідок, фактично йдеться про диференціацію повноважень військових адміністрацій населених пунктів залежно від того, діють вони на відповідній території спільно з органами місцевого самоврядування «в обмеженому режимі» або ж коли в умовах неспроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати заходи правового режиму воєнного стану їм надана вся повнота влади на відповідній території згідно з постановою, прийнятою Верховною Радою України за поданням Президента України.

Повноваження обласної та районної військових адміністрацій формально визначено у контексті нейтралізації екзистенційних загроз шляхом забезпечення виконання класичних функцій місцевих державних адміністрацій, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а також виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Наголосимо, що обласні, районні військові адміністрації виконують повноваження органів місцевого самоврядування лише у разі, коли вони утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки. Натомість чинне законодавство не передбачає набуття повноважень органів місцевого самоврядування обласними військовими адміністраціями, утвореними «для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку».

Відповідно до ч. 3. ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів

---

<sup>29</sup> Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Каховському та Скадовському районах Херсонської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 13 грудня 2022 року № 2830-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2830-IX#Text> (дата звернення: 11.12.2022).

<sup>30</sup> Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій та Житомирській областях повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 2022 року № 2831-IX. URL: <http://www.golos.com.ua/documents/p-2831-ix.pdf> (дата звернення: 11.12.2022).

після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: повноваження обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; виконавчий апарат районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження; комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; управління об'єктами спільної власності територіальних громад району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації; здійснювані начальником районної військової адміністрації призначення осіб на посади та звільнення з посад погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації; начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату районної та/або обласної ради.

Відповідно до ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що за зазначених вище умов і обставин районні та обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження щодо: складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу; встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків

надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів; встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги; прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України<sup>31</sup>. Окремо наголосимо, що відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 року № 252 військові адміністрації уповноважені: вносити зміни до рішень про місцеві бюджети (за поданням місцевих фінансових органів); без погодження відповідною комісією місцевої ради передавати бюджетні призначення від одного головного розпорядника до іншого, перерозподіляти видатки та надавати кредити, включно з резервним фондом, додаткові дотації та субвенції, а також збільшувати видатки розвитку за рахунок зменшення інших видатків; перераховувати кошти з місцевого бюджету державному бюджету; затверджувати місцеві (цільові) програми і вносити до них зміни; передавати кошти у вигляді міжбюджетного трансферту між місцевими бюджетами без укладення договорів; розподіляти та перерозподіляти обсяги трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам; здійснювати управління коштами місцевих бюджетів «без оприлюднення нормативно-правових актів та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу»; затверджувати місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами<sup>32</sup>.

Особливе значення має інтегрування військових адміністрацій як тимчасових мілітаризованих державних органів до національної системи кризового публічного адміністрування. Згідно з ч. 7 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» засади ієрархічного підпорядкування військових адміністрацій визначено таким чином:

---

<sup>31</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8672022-45317> (дата звернення: 12.12.2022).

<sup>32</sup> Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.12.2022).



- спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень;

- спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації, а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень;

- загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій<sup>33</sup>.

Окремі учасники суспільного дискурсу інколи помилково ототожнюють військові адміністрації з військово-цивільними адміністраціями. Зазначені інституції загалом споріднює належність до тимчасових надзвичайних органів державної влади, утворення відповідно до рішення глави держави, наявність розширених публічно-владних повноважень, функціонування на визначеній території, використання іманентних військовим формаціям механізмів публічного адміністрування. Натомість правова природа та адміністративна правосуб'єктність зазначених суб'єктів владних повноважень відрізняється. Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії,

---

<sup>33</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8672022-45317> (дата звернення: 14.12.2022).

диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції<sup>34</sup>. Тобто військово-цивільні адміністрації створюються локально для виконання повноважень органів місцевої влади в районі проведення антитерористичної операції у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України та у районі «здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. З 2015 року в умовах особливого періоду у зазначених областях функціонувало 19 військово-цивільних адміністрацій (2 обласні та 17 міських/селищних/сільських).

Наголосимо, що згідно з ч. 9 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» унеможливлено співіснування військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій на локальному, субрегіональному або регіональному рівнях, оскільки:

- у зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень;

- у разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій.

#### **4. Зауваги щодо специфіки організаційно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій**

Комплексний аналіз стану організаційно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій дає підстави стверджувати таке:

- військові адміністрації є сукупністю ієрархізованих тимчасових державних органів з універсальною виконавчо-владною компетенцією. Вони утворюються на певній території відповідно до рішення глави держави, прийнятого у контексті реалізації дискреційних повноважень. Наразі легально закріплено дві «доктринальні спонукальні підстави» утворення обласних та районних військових адміністрацій, а саме: «у разі» нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом; «для»

---

<sup>34</sup> Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 14.12.2022).

здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку;

- створення військових адміністрацій населених пунктів на деокупованих територіях є ефективним засобом заповнення «вакууму влади у територіальних громадах», зумовленого масовою евакуацією посадових осіб місцевого самоврядування, їх компетентністю неспроможністю або колабораціонізмом. Управлінський колапс та відсутність достатніх ресурсів часто унеможливають виконання повноважень сільськими, селищними, міськими головами. Втрата інституційної спроможності місцевих рад зазвичай зумовлена відсутністю кворуму та невирішеністю питання щодо позбавлення мандатів депутатів від проросійських політичних партій, заборонених Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду;

- військові адміністрації населених пунктів як «кризові органи державної влади» формуються фактично «з нуля» шляхом залучення військовослужбовців військових формувань, правоохоронних органів, служби цивільного захисту, працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних сил України трудовий договір. Вважаємо необхідним закріпити правовий імператив щодо забезпечення належного представництва висококваліфікованих і патріотичних посадових осіб місцевого самоврядування при формуванні персонального складу військових адміністрацій населених пунктів, що сприятиме оперативному виявленню існуючих проблем, прийняттю максимально обґрунтованих управлінських рішень з широкого спектру критично важливих питань місцевого значення, налагодженню довірливих відносин з громадськістю (можливо, варто законодавчо передбачити необхідність обов'язкового розгляду кандидатур сільських/селищних/міських голів та/або старост, за умови повної відповідності цих осіб легальним імперативам, жорстким морально-етичним стандартам і кваліфікаційним вимогам, при призначенні начальників військових адміністрацій населених пунктів та їх заступників, що сприятиме збереженню локального «представницького» компоненту у жорстко централізованій «президентській» вертикалі виконавчої влади). В умовах воєнного стану безумовним пріоритетом посадових осіб військових адміністрацій населених пунктів є не так рутинне виконання службових обов'язків, як оперативне та гнучке реагування на нові виклики й загрози. Тому при створенні військових адміністрацій у великих містах або в кількох населених пунктах об'єднаної територіальної громади варто запровадити інститут представників начальника військової адміністрації населеного пункту у районі міста/окремому населеному пункті, уповноважених здійснювати індивідуальний прийом громадян, перманентний моніторинг ситуації на

локальному рівні та збирання інформації, необхідної для прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

- у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» відсутня норма щодо автоматичного припинення повноважень органів місцевого самоврядування внаслідок прийняття рішення про створення військової адміністрації населеного пункту (водночас наголошуємо на колізійності закріпленого у ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення з посиланням на Закон України «Про правовий режим воєнного стану» щодо дострокового припинення «з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації» повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради «за наявності підстав, передбачених п. 3 ч. 1 цієї статті»<sup>35</sup>). Натомість згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» прямо передбачено, що у разі утворення військової адміністрації населеного пункту в кожному конкретному випадку має бути прийняте рішення Верховної Ради України за поданням Президента України щодо передачі начальникам військових адміністрацій населених пунктів повноважень органів місцевого самоврядування. Такий правовий алгоритм тимчасової передачі усіх повноважень місцевого самоврядування військовій адміністрації населеного пункту є цілком виправданим, оскільки передбачає необхідність надання обґрунтування тимчасового позбавлення органів місцевого самоврядування законного мандату на представництво інтересів членів територіального громади. Наголосимо, що тимчасова передача повноважень військовим адміністраціям не згортає реформу децентралізацію влади та не тягне припинення або ліквідації органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації. Наразі йдеться про тимчасову зміну їх адміністративної правосуб'єктності, організаційної структури й підпорядкування;

- наділення військових адміністрацій широкими дискреційними повноваженнями містить потенційну загрозу неправомірного обмеження суб'єктивних прав та законних інтересів приватних осіб (наприклад, при здійсненні регуляторної діяльності без дотримання легальних вимог щодо попереднього оприлюднення проєктів регуляторних актів, відстеження результативності прийнятих регуляторних актів тощо). Тому доцільно системно опрацювати питання про перспективи запровадження адаптованих до умов воєнного часу додаткових правових механізмів моніторингу публічно-владної діяльності військових

---

<sup>35</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

адміністрацій та притягнення посадових осіб військових адміністрацій до юридичної відповідальності за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність;

- в умовах воєнного стану тимчасово скасовано вимогу щодо прозорості та підзвітності посадових/службових осіб військових адміністрацій. Тому назріла необхідність новелізації вітчизняного надзвичайного законодавства шляхом закріплення обов'язку військових адміністрацій після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану оприлюднити публічну інформацію про прийняті рішення щодо бюджетних питань (наприклад, внесення змін до бюджету), управління публічним майном, здійснення публічних закупівель.

## **ВИСНОВКИ**

За результатами проведеного дослідження встановлено, що введення правового режиму воєнного стану об'єктивно зумовлено необхідністю забезпечення керованості державою в умовах існування реальної екзистенційної загрози. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з універсальною ексекутивно-владною компетенцією є екстраординарним універсальним правовим інструментом державно-владного проактивного та реактивного впливу, у тому числі шляхом використання передбачених надзвичайним законодавством заходів безпосереднього примусу, здійснення легальної інтервенції у життя суспільства. Соціальна місія військових адміністрацій полягає у концентрації наявних ресурсів та оперативному житті мобілізаційних і стабілізаційних заходів у контексті забезпечення відсічі агресору, захисту населення і територій, ліквідації руйнівних наслідків збройної агресії, відновлення нормальної життєдіяльності територіальних громад, надання допомоги населенню. Чинне законодавство передбачає можливість утворення військових адміністрацій трьох рівнів та їх тимчасового наділення розширеними публічно-владними повноваженнями. Законодавчо встановлено, що обласні, районні військові адміністрації виконують повноваження органів місцевого самоврядування лише у разі, коли вони утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки. Натомість нормативно не передбачено набуття повноважень органів місцевого самоврядування обласними військовими адміністраціями, утвореними «для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку». Тимчасова передача військовій адміністрації населеного пункту усіх повноважень органів місцевого самоврядування можлива

лише внаслідок прийняття відповідного рішення парламентом за поданням глави держави. Наразі назріла необхідність новелізації чинного законодавства з метою закріплення належного представництва посадових осіб місцевого самоврядування у складі військових адміністрацій населених пунктів, забезпечення транспарентності діяльності військових адміністрацій, налагодження каналів комунікації з населенням тощо.

## **АНОТАЦІЯ**

Встановлено, що військові адміністрації є одним з ключових суб'єктів забезпечення реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Військові адміністрації є тимчасовими державними органами з універсальною виконавчо-владною компетенцією. Вони здійснюють повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Соціальна місія військових адміністрацій полягає в оперативному житті мобілізаційних і стабілізаційних заходів у контексті забезпечення відсічі агресору, захисту населення і територій, ліквідації руйнівних наслідків збройної агресії, відновлення нормальної життєдіяльності територіальних громад, надання допомоги населенню. Чинне законодавство передбачає можливість утворення військових адміністрацій трьох рівнів (обласних, районних, населених пунктів). Обласні, районні військові адміністрації виконують повноваження органів місцевого самоврядування лише у разі, коли вони утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки. До складу військових адміністрацій населених пунктів входять військовослужбовці військових формувань, правоохоронних органів, служби цивільного захисту, працівники, які уклали з Генеральним штабом Збройних сил України трудовий договір. Військові адміністрації населених пунктів набувають повноважень органів місцевого самоврядування лише на підставі постанови Верховної Ради України.

## **Література**

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
3. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки

й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33–37.

4. Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ : Дніпр. держ. інст-т внутр. справ, 2020. 186 с.

5. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.

6. Про утворення військових адміністрацій: указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

7. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30 березня 2022 року № 188/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/2022#Text>.

8. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 4 липня 2022 року № 469/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4692022-43129>.

9. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області : Указ Президента України від 23 вересня 2022 року № 665/2022. URL <https://www.president.gov.ua/documents/6652022-44137>.

10. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області : Указ Президента України від 1 жовтня 2022 року № 680/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680/2022#Text>.

11. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області : Указ Президента України від 27 жовтня 2022 року № 737/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737/2022#Text>.

12. Законодавство не передбачає особливостей чи іншого порядку здійснення повноважень керівника державної служби. Роз'яснення Міністерства внутрішніх справ України від 1 квітня 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14760>.

13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

15. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: указ Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text>.

16. Про внесення змін до Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 року № 1389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-2022-%D0%BF#Text>

17. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 16 листопада 2022 року № 2778-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-20#Text>

18. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Харківській області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 16 листопада 2022 року № 2777-IX. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-20#Text>.

19. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Каховському та Скадовському районах Херсонської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: постанова Верховної Ради України від 13 грудня 2022 року № 2830-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2830-IX#Text>.

20. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій та Житомирській областях повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 2022 року № 2831-IX. URL: <http://www.golos.com.ua/documents/p-2831-ix.pdf>

21. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.

22. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

**Information about the author:**

**Pronevych Oleksii Stanislavovych,**

Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Department of Service and Medical Law of the Educational and Scientific Institute Taras Shevchenko National University of Kyiv  
60, Volodymyrska str., Kyiv, 01033, Ukraine