

Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану

Павчук Ігор Славійович¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.06.2024	Право	343.1, 343.5

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17148007>

Анотація. Стаття присвячена дослідженню особливостей публічного адміністрування в умовах воєнного стану в Україні, з акцентом на адміністративно-правовий статус військових адміністрацій, їхні повноваження та взаємодію з органами місцевого самоврядування. На основі аналізу чинного законодавства, зокрема Закону України № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» та Закону № 2259-IX, а також наукових праць, у статті обґрунтовано концептуальні засади функціонування публічного адміністрування в умовах збройної агресії. Визначено поняття «військово-цивільні відносини» як сукупність правовідносин між інститутами публічного адміністрування, що охоплюють політичні, фінансово-економічні та соціальні аспекти у сфері національної безпеки й оборони. З'ясовано, що військові адміністрації, створені як тимчасові органи управління, поєднують повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та функції забезпечення правопорядку, однак чинне законодавство не встановлює механізмів їхньої політичної відповідальності перед територіальними громадами, що впливає на ефективність взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Досліджено проблеми конфлікту компетенцій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, спричинені недостатньою регламентацією їхньої взаємодії та частковим ігноруванням конституційних гарантій місцевого самоврядування. У статті наголошено на необхідності чіткого розмежування повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, де безпекові питання є виключною компетенцією держави, а самоврядні функції залишаються за місцевими радами в межах законодавства. Пропонується комплексний підхід до вдосконалення механізмів взаємодії, зокрема шляхом уточнення підстав дострокового припинення повноважень місцевих рад, а також створення перехідних положень для правонаступництва. Особливу увагу приділено моделі співіснування військових адміністрацій та інститутів місцевого самоврядування, яка має враховувати диференціацію територій залежно від їхнього статусу (окуповані, деокуповані, неокуповані). На основі проведеного аналізу сформульовано рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій для забезпечення ефективного публічного адміністрування в умовах воєнного стану, збереження принципів децентралізації та захисту прав територіальних громад.

Ключові слова: публічне адміністрування, воєнний стан, військові адміністрації, місцеве самоврядування, військово-цивільні відносини.

¹ здобувач кафедри адміністративного та конституційного права Запорізького національного університету, адвокат, м. Чернівці, Україна ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4410-7354>

Administrative Powers of Military Administrations and Local Self-Government Bodies During Martial Law

Annotation. The article is devoted to the study of the features of public administration under martial law in Ukraine, with an emphasis on the administrative-legal status of military administrations, their powers, and interaction with local self-government bodies. Based on the analysis of current legislation, in particular the Law of Ukraine No. 389-VII "On the Legal Regime of Martial Law" and Law No. 2259-IX, as well as scholarly works, the article substantiates the conceptual foundations of public administration functioning under armed aggression. The concept of "military-civil relations" is defined as a set of legal relations between public administration institutions that encompass political, financial-economic, and social aspects in the sphere of national security and defense. It has been established that military administrations, created as temporary management bodies, combine the powers of executive authorities, local self-government, and functions for ensuring law and order; however, current legislation does not establish mechanisms for their political accountability to territorial communities, which affects the effectiveness of interaction with local self-government bodies.

The problems of competence conflicts between military administrations and local self-government bodies, caused by insufficient regulation of their interaction and partial disregard for constitutional guarantees of local self-government, have been investigated. The article emphasizes the need for a clear delineation of powers between the state and local self-government bodies, where security issues are the exclusive competence of the state, while self-government functions remain with local councils within the framework of the law. A comprehensive approach to improving interaction mechanisms is proposed, including clarification of grounds for early termination of powers of local councils, as well as the creation of transitional provisions for succession. Special attention is paid to the model of coexistence of military administrations and local self-government institutions, which should take into account the differentiation of territories based on their status (occupied, de-occupied, non-occupied). Based on the conducted analysis, recommendations have been formulated for improving the administrative-legal status of military administrations to ensure effective public administration under martial law, preservation of decentralization principles, and protection of the rights of territorial communities.

Keywords: public administration, martial law, military administrations, local self-government, military-civil relations.

Вступ

Постановка проблеми. У контексті воєнного стану, як свідчить досвід України в протистоянні агресії Російської Федерації, інститути публічного адміністрування, призначені для реалізації відповідних функцій, нерідко вступають у конкуренцію між собою та взаємно підміняють один одного.

У зв'язку з озброєною агресією РФ в науці адміністративного права виділено специфічний вид правовідносин – «військово-цивільні відносини». На нашу думку, під цим поняттям доцільно розуміти сукупність правовідносин між інститутами публічного адміністрування, що охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси в сфері національної безпеки й оборони.

Військово-цивільні відносини виникають за наявності реальної загрози населенню або заподіяння суттєвої шкоди державі внаслідок зовнішніх антропогенних факторів. У цьому аспекті доцільно говорити про формування моделі залучення військових формувань як окремої державної інституції до суспільного життя України, але виключно в чітко визначених випадках.

Військові формування становлять невід'ємну складову держави, проте лише в тих межах, які забезпечують виконання державою своїх функцій та гарантують її свободу розвитку. Вони виконують роль гарантів захисту населення від зовнішніх загроз, але виключно від зовнішніх, оскільки втручання військових у внутрішнє життя держави є неприпустимим. Аналіз механізмів взаємодії військових формувань з інститутами публічної влади дозволяє зробити висновок, що вони захищають загальні інтереси держави, залишаючись поза її політичним процесом.

Військово-цивільні відносини є постійним елементом будь-якої держави за будь-яких умов її існування. Проте в умовах озброєної агресії вони зазнають неминучої трансформації з посиленням ролі військового компонента [16, с. 46-53].

Публічне адміністрування в умовах воєнного стану має свої характерні особливості та механізми розвитку. Вони потребують окремих наукових досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо пріоритетів і напрямів підвищення ефективності публічного адміністрування під час протистояння зовнішній агресії. Разом із цим, для вирішення вказаного завдання необхідно адекватно оцінити ті інституційні трансформації, які сьогодні відбуваються в Україні, а також окреслити коло першочергових змін, яких потребує система прийняття рішень та механізм стратегічного планування

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративно-правового статусу та повноважень військових адміністрацій не були предметом активних науково-теоретичних досліджень. У вітчизняній адміністративно-правовій науковій літературі є лише поодинокі дослідження, які тою чи іншою мірою стосуються проблем публічного адміністрування в умовах воєнного стану, структури та адміністративних повноважень військових адміністрацій, їх взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Мета статті. Мета дослідження полягає у визначенні, на основі всебічного аналізу чинного законодавства та наукових праць у сфері адміністративного права, концептуальних основ публічного адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану, обґрунтуванні адміністративно-правової природи, статусу та повноважень військових адміністрацій, а також їхньої взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Дослідження спрямоване на виявлення теоретичних і практичних проблем у цій сфері та розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо формування сучасної моделі публічного адміністрування в умовах воєнного стану, а також удосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій.

Результати

Серед можливих моделей військово-цивільних відносин у воєнний стан Україна обрала модель утворення тимчасових органів публічного управління територіями – військових адміністрацій.

В Україні сформовано достатній нормативно-правовий базис для організації діяльності системи військових адміністрацій та їхньої взаємодії з іншими органами державної влади й місцевого самоврядування. При цьому військові адміністрації в своїй діяльності поєднують повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також функції з забезпечення та охорони правопорядку на відповідних територіях [10].

Закон України № 389-VII від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон України № 389-VII) *(у редакції до 20 травня 2022 року)* був стислим і не визначав засад здійснення повноважень органами державної влади та місцевого

самоврядування в умовах воєнного стану, а також неприпустимості припинення діяльності державних органів у цей період [3].

Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [4] (далі – Закон № 2259-IX) суттєво розширив положення Закону України № 389-VII в частині взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування як суб'єктами публічного адміністрування в умовах воєнного стану, закріпивши засади нового правового регулювання.

Водночас у сучасних умовах державотворення чинне законодавство не містить правових засад політичної відповідальності військових адміністрацій перед територіальною громадою. Згідно із Законом України № 389-VII, начальники військових адміністрацій при здійсненні повноважень несуть відповідальність фактично перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, отже, правові підстави для відповідальності перед громадою адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється їхня компетенція, законом не передбачено. Це, своєю чергою, впливає на ефективність виконання зобов'язань адміністрацій перед громадою та взаємодію з органами місцевого самоврядування [6, с. 73-76].

Саме тому, на нашу думку, є нагальною потребою дослідити сутність повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану, а також обґрунтувати адміністративно-правові засади їхньої взаємодії з іншими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Пункт 6 ч. 9 Закону України № 389-VII *(в редакції Закону № 2259-IX)* визначає, що у разі наявності фактів порушення місцевим головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених ч. 4-5 ст. 9 Закону України № 389-VII, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України (ГШ ЗСУ) порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Військові адміністрації населених пунктів створюються в межах територій територіальних громад, де місцеві ради та/або їхні виконавчі органи не виконують повноважень, покладених на них Конституцією та законами України, а також в інших випадках, передбачених цим Законом *(пункт 3 статті 4 Закону № 2259-IX)*.

У разі утворення військової адміністрації населеного пункту Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що в період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування:

1) начальник військової адміністрації:

- крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України № 389-VII, здійснює повноваження місцевої ради, її виконавчого комітету, місцевого голови;

- може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів місцевих рад *(для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду)*;

2) апарат місцевої ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні установи відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації *(п. 2 ст. 10 Закону № 2259-IX)* [3].

У разі утворення військової адміністрації населеного пункту керівник військової адміністрації приймає рішення в межах своєї компетенції одноосібно шляхом видання наказів та розпоряджень. Це породжує низку запитань щодо обмеження їхнього впливу на прийняття рішень у територіальній громаді [5, с. 11-24].

Однією з підстав для утворення Президентом України військових адміністрацій є невиконання радами та/або їхніми виконавчими органами покладених повноважень. При цьому не враховується ситуація, коли в населеному пункті не функціонує лише місцева рада, тоді як її виконавчі органи та голова діють нормально. У такому разі доцільно застосовувати положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради (стаття 78) [2]. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені в разі:

1) прийняття радою рішень з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, з ігноруванням вимог компетентних органів щодо приведення таких рішень у відповідність до закону;

2) несвоєчасного проведення сесій ради без поважних причин або невнесення рішень з питань, віднесених до її компетенції;

3) випадків, передбачених Законами України № 389-VII, «Про військово-цивільні адміністрації» [12, с. 66-69].

Щодо районних та обласних військових адміністрацій, Закон України № 389-VII визначає їх утворення в районі чи області в разі несвоєчасного скликання сесії районної/обласної ради, припинення її повноважень або для забезпечення керівництва в сфері оборони, громадської безпеки й порядку. У разі рішення про утворення районних чи обласних військових адміністрацій статус таких набувають відповідні районні/обласні державні адміністрації (*пункт 4 статті 4 Закону України № 389-VII*) [3].

У разі утворення районної/обласної військової адміністрації на період воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, за умови тимчасової окупації чи оточення адміністративного центру області або за рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України: 1) повноваження районної/обласної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; 2) виконавчий апарат такої ради підпорядковується начальнику військової адміністрації; 3) відповідні районні/обласні ради не здійснюють свої повноваження (*пункт 3 статті 10 Закону України № 389-VII*) [3].

У разі усунення загроз безпеці та правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення діяльності органів місцевого самоврядування до завершення 30-денного строку, передбаченого частинами 3–4 статті 10 Закону України № 389-VII, але не раніше припинення чи скасування воєнного стану (*абзац 2 пункту 4 статті 10 Закону України № 389-VII*) [3].

Фінансування діяльності військових адміністрацій з виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, а виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України (*пункт 6 статті 4 Закону України № 389-VII*) [3].

Таким чином, аналіз чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що органи місцевого самоврядування не припиняють свою діяльність у зв'язку з введенням правового режиму воєнного стану. Закон України № 389-VII визначає випадки та правові умови створення військових адміністрацій. Однак їх утворення не завжди й не автоматично тягне за собою припинення діяльності органів місцевого самоврядування; таке припинення є винятком, а не правилом.

Водночас Закон України № 389-VII містить окремі положення, які регулюють правові основи взаємодії та співпраці військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування [3].

У умовах воєнного стану організація системи публічного адміністрування в Україні базується на двох центрах публічної влади – військових адміністраціях (як різновиді місцевих державних адміністрацій) та місцевому самоврядуванні [15, с. 26-31].

На період воєнного стану Закон України № 389-VII тимчасово передає військовим адміністраціям окремі повноваження інститутів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Із введенням воєнного стану Верховна Рада України ухвалила законодавчі акти, спрямовані на посилення ролі військових адміністрацій за рахунок обмеження демократичних процедур прийняття рішень, притаманних органам місцевого самоврядування. З огляду на потребу оперативного прийняття рішень, такі заходи законодавців є виправданими.

Водночас практичне застосування Закону України № 389-VII породжує суперечності між його положеннями, нормами інших нормативно-правових актів та конституційними засадами здійснення повноважень інститутів військових адміністрацій і місцевого самоврядування, що призводить до конфлікту компетенцій [5, с. 11-24].

Необхідно враховувати, що на посади голів військових адміністрацій призначаються представники системи органів державної виконавчої влади, а повноваження органів місцевого самоврядування розмиваються та передаються начальникам військових адміністрацій. Це призводить до централізації влади та підміни місцевого самоврядування.

У основі Закону України № 389-VII лежить ідея посилення контрольних функцій військових адміністрацій щодо діяльності легітимно сформованих органів місцевого самоврядування.

Недостатньо врегульованими залишаються питання моделі взаємодії інститутів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, військовим командуванням та керівництвом силових структур у сфері організації територіальної оборони, протидії тероризму, а також виконання спільних завдань у кризових ситуаціях [7, с. 250-255].

Закон України № 389-VII містить перелік інститутів публічного адміністрування, діяльність яких у воєнний стан не може бути припинена, проте органи місцевого самоврядування до нього не включено (*частина 1 статті 10 Закону України № 389-VII*) [3].

Водночас змістовий аналіз положень цього Закону України № 389-VII свідчить про наявність окремих норм (*які, на нашу думку, потребують удосконалення*), які забороняють знищення чи припинення системи інститутів місцевого самоврядування, гарантують її існування та визначають правові засади взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування як суб'єктами публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

До таких норм, на нашу думку, належать зокрема:

Преамбула Закону України № 389-VII, відповідно до якої цей Закон визначає правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у воєнний стан.

Визначення воєнного стану як особливого правового режиму, що передбачає надання відповідних повноважень органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування.

Указ Президента України про введення воєнного стану, де зокрема зазначаються завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної

влади та місцевого самоврядування щодо впровадження та реалізації заходів правового режиму воєнного стану (*стаття 6 Закону України № 389-VII*).

Згідно з частиною 2 статті 9 Закону України № 389-VII, у воєнний стан Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, ВР АРК, РМ АРК, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані Конституцією України, цим та іншими законами.

Під час мобілізації та в умовах воєнного стану в межах адміністративно-територіальної одиниці обласні військові адміністрації (за наявності) координують і спрямовують діяльність органів і підрозділів системи поліції, Служби безпеки України, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, закладів охорони здоров'я щодо виконання заходів мобілізації (*частина 1 статті 15 Закону України № 389-VII*).

Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження з взаємодії з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони й безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, надаючи їм і отримуючи від них у встановленому порядку інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання повноважень з питань мобілізації та демобілізації (*частина 2 статті 15 Закону України № 389-VII*).

Військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України (*частина 2 статті 15 Закону України № 389-VII*).

Органи державної влади України, ВР АРК, РМ АРК, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, а також громадяни зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у впровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території (*частина 1 статті 17 Закону України № 389-VII*) [3].

Перші місяці війни стали серйозним випробуванням для органів місцевого самоврядування. Поки центральна влада перебудовувалася для забезпечення функціонування держави в умовах воєнного стану, а Збройні Сили України стримували агресора, життєдіяльність країни значною мірою підтримувалася завдяки самоорганізації територіальних громад. Вони виконували значну частину завдань у гуманітарній сфері, організовували захист у системі територіальної оборони. Громади, на територіях яких не велися бойові дії, приймали внутрішньо переміщених осіб і надавали якісні послуги. Водночас ця самоорганізація базувалася на обмежених ресурсах [9, с. 573-576].

Особливої актуальності в умовах воєнного стану набуло питання спроможності територіальних громад. Сьогодні критично важливо забезпечити ефективну взаємодію між органами державної влади та місцевим самоврядуванням з урахуванням принципу субсидіарності. Тому пріоритетом є визначення першочергових завдань для інститутів місцевого самоврядування, аби, з одного боку, максимально використати ресурсний потенціал територій для ефективного публічного адміністрування, а з іншого – координувати діяльність усіх владних інституцій для своєчасного задоволення потреб фронту та відновлення економіки [13, с. 222-226].

Оборонна функція держави спрямована не лише на захист державного суверенітету, а й на запобігання втручанням в народний суверенітет та заміни його військово-політичною волею агресора. Системне тлумачення статті 5 Конституції України та положень Закону України № 389-VII свідчить про прагнення законодавця до ідеї достатності здійснення влади через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Закон України № 389-VII не передбачає обмежень безпосередньої демократії, що вказує на відкритість пошуку шляхів реалізації права народу на владу в умовах воєнного стану. Наразі відсутня законодавча база для ефективних форм безпосередньої демократії, які б однаково виражали волю Українського народу в мирний і воєнний час [11, с. 13-18].

Щодо реалізації публічної влади, ключова відмінність полягає в об'єкті владного впливу [14, с. 16-20]. Закон України № 389-VII не враховує конституційних гарантій місцевого самоврядування, що на практиці призводить до порушення окремих його прав [12, с. 66-69].

В адміністративно-правовій доктрині обговорюються питання процедури припинення повноважень місцевих рад. Запропоновано, зокрема, спеціальну процедуру припинення повноважень місцевих рад через утворення комісій для передачі майна з балансу рад чи їхніх виконавчих органів до військових адміністрацій [18].

Такі пропозиції, на нашу думку, суперечать конституційному законодавству. Зокрема, стаття 141 Конституції України встановлює п'ятирічний строк повноважень місцевих рад. Законодавець передбачив дострокове припинення повноважень депутатів ради та її виконавчих органів. Водночас Конституція не містить випадків повного припинення повноважень органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів чи посадових осіб на постійній основі. Відповідно, перехідний етап від функціонування органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій, а також питання правонаступництва не врегульовано чинним законодавством [18].

Конституція України не передбачає повного припинення повноважень органів місцевого самоврядування чи їхніх виконавчих органів. Фактично відсутній юридичний механізм припинення повноважень місцевого самоврядування чи розпуску представницьких органів у разі невиконання депутатами обов'язків.

На сьогодні конфлікт між повноваженнями місцевого самоврядування та завданнями військового управління в умовах воєнного стану залишається невирішеним. Намагання врегулювати це шляхом поглинання місцевого самоврядування публічним адмініструванням є необґрунтованим [18].

Органи місцевого самоврядування є суб'єктами загальної компетенції в реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану. Вважаємо, що вони повинні функціонувати в усіх умовах, зокрема воєнного стану, забезпечуючи публічне адміністрування (виконання обов'язків за *Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»*), охорону громадського порядку та безпеки. Це слугує додатковими гарантіями захисту життя, здоров'я, прав і інтересів осіб, а також конституційного ладу [17, с. 383-386].

Таким чином, в Україні передбачена модель «співіснування» військових адміністрацій з інститутами місцевого самоврядування. На часі – комплексний підхід до розв'язання питань взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням.

З позицій національної безпеки та оборони доцільно виділити різні типи територій, де така взаємодія має бути диференційованою без руйнування концепції децентралізації влади. Умовно можна виокремити три типи територій:

- 1) території, які не були окуповані та де не велися бойові дії;
- 2) території, що перебували під окупацією (коротко- чи довготривалою з початку повномасштабної агресії) та де точилися бойові дії;
- 3) Автономна Республіка Крим та окремі райони Донецької й Луганської областей, окуповані в 2014–2015 роках.

Для першого типу територій представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування мають функціонувати в установленому законом порядку з урахуванням реалій воєнного стану. У Законі України «Про місцеве самоврядування в

Україні» доцільно уточнити підстави для дострокового припинення повноважень місцевих рад та голів у разі прийняття ними рішень, що загрожують національній безпеці та обороні, несвоєчасного скликання сесій чи невиконання покладених функцій *(наприклад, нездатності ухвалити місцевий бюджет)*.

Для другого типу територій оптимальним є відновлення діяльності місцевих рад та обраних голів одразу після деокупації. Щодо представницьких органів виникають проблеми фізичної неможливості для окремих депутатів, а також заборони проросійських партій в Україні, що вимагає виключення таких депутатів зі складу ради. У разі нелегітимності ради низку її повноважень має здійснювати законно обраний місцевий голова з чітко визначеними законом межами. За неможливості відновлення діяльності ради чи голови активується механізм заміщення посади виконувачем обов'язків (секретар ради, керуючий справами чи інша посадова особа виконавчого органу).

Для третього типу територій, де відсутні виборні чи призначені посадовці самоврядування, єдиним варіантом є утворення військових адміністрацій поза межами окупації для реалізації державної політики щодо цих територій.

У Верховній Раді України зареєстровано Проект Постанови № 14031 від 11 вересня 2025 року «Про забезпечення безперервності функціонування представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів) в Україні в умовах військової агресії російської федерації», яким підтверджується, що місцеві ради та голови територіальних громад, обрані відповідно до закону на вільних, рівних, прямих виборах таємним голосуванням, є повноважними, за винятком тих, повноваження яких достроково припинено в установленому законом порядку, аж до обрання нового складу відповідної місцевої ради, сільського, селищного чи міського голови на наступних місцевих виборах та початку здійснення ними повноважень, передбачених Конституцією України та законами України [19].

Висновки

У контексті воєнного стану в Україні необхідне чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державою. Безпекові питання є виключною компетенцією держави, зокрема через діяльність військових адміністрацій, тоді як самоврядні повноваження залишаються за місцевими радами та їхніми виконавчими органами в межах, суворо визначених законодавством. Суміщення посад керівників органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих структур та військових адміністрацій є неприпустимим. Такий підхід забезпечує оперативне та виважене прийняття рішень, необхідних у воєнний час, за умови постійної взаємодії між державними та самоврядними органами публічної влади. Закон України № 389-VII, хоча й не включає органи місцевого самоврядування до переліку інститутів, діяльність яких не може бути припинена в умовах воєнного стану (ч. 1 ст. 10), містить положення, що гарантують існування системи місцевого самоврядування та регулюють правові засади взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування як суб'єктами публічного адміністрування.

Конституція України не передбачає повного припинення повноважень органів місцевого самоврядування, їхніх рад, виконавчих органів чи посадових осіб, які працюють на постійній основі, а чинне законодавство не визначає перехідних положень щодо передачі функцій від самоврядування до військових адміністрацій чи питань правонаступництва. Закон України № 389-VII не повною мірою враховує конституційні гарантії місцевого самоврядування, що призводить до порушень окремих його принципів на практиці. В Україні реалізована модель співіснування

військових адміністрацій та інститутів місцевого самоврядування, які є суб'єктами загальної компетенції у реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану. Органи місцевого самоврядування повинні функціонувати за будь-яких умов, зокрема в період воєнного стану, забезпечуючи виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також охорону громадського порядку та безпеки. Це слугує додатковими гарантіями захисту прав, інтересів громадян, юридичних осіб та конституційного ладу. Наразі необхідний комплексний підхід до вдосконалення механізмів взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням для забезпечення їхньої ефективної співпраці.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 08.09.2025).
2. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». *Голос України* від 12.06.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 08.09.2025).
3. Закон України № 389-VII від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану». *Урядовий кур'єр* від 10.06.2015. № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 08.09.2025).
4. Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». *Голос України* від 19.05.2022. № 107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n31> (дата звернення: 04.07.2024).
5. Арсентьева О.С. Військові адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2022. № 2. С. 11–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2022_2_3 (дата звернення: 08.07.2023).
6. Дутка Р.О. Проблеми конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій в контексті децентралізації державного управління. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 2(1). С. 73–76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2\(1\)_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2(1)_19) (дата звернення: 08.09.2025).
7. Єфімов Г.В. Воєнна організація держави: проблеми становлення та розвитку, термінологічний аспект. Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил. 2013. Вип. 2. С. 250–255. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ZKhUPS_2013_2_67 (дата звернення: 08.07.2023).
8. Канєва Т. Бюджетна політика держави в умовах воєнного стану. *Scientia Fructuosa*. 2022. № 4. С. 98–109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2022_4_9 (дата звернення: 08.07.2023).
9. Ковбас І.В. Павчук І.С. Новели адміністративно-процесуального законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023 № 1. С. 573–576.
10. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2020. 230 с.
11. Михайлов М.Б. Безпосередня демократія в умовах воєнного стану: шляхи реалізації права народу на владу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Вип. 2. С. 13–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2022_2_4 (дата звернення: 08.07.2023).

12. Муза О.В., Кубов Н.А. До питання про ефективність законодавчого регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 66–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2019_10_14 (дата звернення: 08.09.2025).

13. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 222–226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anporpr_2022_2_44 (дата звернення: 08.07.2023).

14. Татаренко В.Б. Владні повноваження публічного адміністрування: його поняття та особливості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2011. Т. 165, Вип. 153. С. 16–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_165_153_5 (дата звернення: 08.09.2025).

15. Торохтій Ю.З. Форми і методи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3, № 1. С. 26–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_1_9 (дата звернення: 08.09.2025).

16. Требін М. Армія і парламент: проблеми взаємодії та контролю. *Нова політика*. 1999. № 3. С. 46–53.

17. Худик А.М. Військова адміністрація як суб'єкт обмеження прав, свобод та інтересів особи. *Цілі сталого розвитку в аспекті зміцнення національного та міжнародного правопорядку: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції*. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. С. 383–386.

18. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Одес. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 220 с.

19. Проект Постанови Верховної Ради України № 14031 від 11.09.2025. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/f218561c-7fd1-4ef3-ae15-5a0c21f8bbfa> (дата звернення: 08.09.2025).