

ШИШКА Р. Б.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін,
(Київський університет інтелектуальної
власності Національного університету
«Одеська юридична академія»)
ORCID ID: 0000-0002-0532-1909

ГАЛУНЬКО В. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін,
(Київський університет інтелектуальної
власності Національного університету
«Одеська юридична академія»,
голова ГО «Академія адміністративно-
правових наук»)
ORCID ID: 0000-0003-1619-5028

ВОРОБЕЙ П. А.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики
(Київський університет інтелектуальної
власності та права Національного
університету «Одеська юридична
академія»)
ORCID ID: 0000-0003-2470-1920

УДК 351:65:37

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.3.57>**ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ
З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті розкрито деякі аспекти взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Доведено, що військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами для проведення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. При виконанні покладених на них повноважень вони повинні взаємодіяти, але рішення військових адміністрацій є пріоритетними, і при колізії їм має надаватися перевага. Зазначено, що висвітлені в юридичній літературі зауваження про порушення прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування



міськими адміністраціями не відображають юридичної природи правової системи України в умовах воєнного стану. Екзистенціальна загроза, яка постала перед українським народом та державою в умовах відбиття повномасштабного російського вторгнення, об'єктивно вимагає концентрації управлінських, оборонних, економічних, фінансових та інших зусиль, спрямованих на забезпечення обороноздатності держави та захисту невід'ємних прав і законних інтересів громадян в умовах воєнного стану. Підкреслено, що дискусії щодо виконання законних рішень військових адміністрацій органами місцевого самоврядування мають вирішуватися на користь військових адміністрацій. Органи місцевого самоврядування зобов'язані негайно виконувати рішення військових адміністрацій з подальшим правом їх оскарження в системі адміністративного судочинства. При цьому, такий імператив має врівноважуватися тим, що начальники та інші посадові особи військових адміністрацій, які ухвалили обов'язкові для виконання рішення органами місцевого самоврядування, повинні нести персональну юридичну відповідальність (дисциплінарну, адміністративну, кримінальну) за перевищення своїх службових повноважень або безпідставне порушення прав і законних інтересів територіальних громад.

Ключові слова: *військові адміністрації, воєнний стан, правове регулювання, органи місцевого самоврядування, правовий режим, адміністративне судочинство, відповідальність, права та законні інтереси, обороноздатність держави, територіальні громади, екзистенціальна загроза.*

Shyshka R. B., Halunko V. V., Vorobei P. A. Interaction of military administrations with local self-government bodies

The article reveals certain aspects of the interaction between military administrations and local self-government bodies. It is proven that military administrations consolidate the efforts of local authorities, together with state authorities, local self-government bodies, public associations, enterprises, institutions, organizations, and citizens, to carry out measures under the legal regime of martial law, defense, civil protection, public safety and order, protection of the rights, freedoms, and legitimate interests of citizens. In carrying out their assigned duties, they must cooperate, but the decisions of military administrations are prioritized, and in case of conflict, they should be given preference. It is critically noted that the legal literature's critical remarks regarding violations of the rights and legitimate interests of local self-government bodies by city administrations do not reflect the legal nature of Ukraine's legal system under martial law. The existential threat facing the Ukrainian people and state in conditions of repelling the full-scale Russian terrorist invasion objectively requires the concentration of administrative, defensive, economic, financial, and other efforts aimed at ensuring the state's defense capabilities and protecting the inalienable rights and legitimate interests of citizens under martial law. It is emphasized that discussions regarding the implementation of lawful decisions by military administrations and local self-government bodies should be resolved in favor of the former. Local self-government bodies are obliged to immediately execute the decisions of military administrations with the subsequent right to appeal them in the administrative justice system. At the same time, this imperative must be balanced by the fact that commanders and other officials of military administrations, who have made decisions mandatory for execution by local self-government bodies, must bear personal legal responsibility (disciplinary, administrative, criminal) for exceeding their official duties or (and) unjustified violations of the rights and legitimate interests of territorial communities.

Key words: *administrative justice, defense capability of the state, existential threat, local self-government bodies, martial law, military administrations, legal regime, liability, protection of rights and legitimate interests, territorial communities.*



Вступ. Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є надзвичайно актуальною проблемою в сучасних реаліях України. З введенням військових адміністрацій у різних регіонах країни, постало питання узгодження їх діяльності з іншими органами влади, особливо органами місцевого самоврядування. Об'єктивні та суб'єктивні чинники створюють додаткові перешкоди для ефективної взаємодії, оскільки жодна зі сторін не бажає втратити контроль над владними повноваженнями.

Основним завданням військових адміністрацій є забезпечення оборони країни, мобілізація ресурсів, координація дій у воєнний час, що суттєво впливає на взаємовідносини з органами місцевого самоврядування. Ці органи часто стикаються з необхідністю підпорядковувати свої рішення та діяльність загальній стратегії військових адміністрацій, що інколи викликає конфлікти інтересів. Правове становище військових адміністрацій неодноразово було предметом наукових досліджень, переважно постанововочного й описового характеру. Водночас, правовідносини між військовими адміністраціями та місцевими органами влади вимагають більш глибокого вивчення, оскільки ухвалені рішення можуть суттєво впливати на приватні права громадян, скасовувати їх чи обмежувати в часі та просторі.

Аналіз нормативно-правової бази, практики застосування законодавства, а також наукової доктрини дозволяє більш глибоко зрозуміти проблематику взаємодії цих інституцій в умовах воєнного стану, який був уведений в Україні через повномасштабне вторгнення російських окупантів Україну.

Огляд останніх досліджень. До певних аспектів взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування звертали свою увагу вчені Ю. Бураков, В. Дулгер, В. Дуглер, О. Забожчук, М. Загородній, В. Зінкевич, В. Іваненко, В. Кабачкей, В. Капустян, Ю. Кириченко, Л. Коваленко, В. Куперін, С. Мельник, О. Мельник, А. Пухтецька, Н. Пушкарьова, А. Сердюк, В. Сафір, С. Ситников, С. Стеценко, О. Рой, В. Швець, О. Зозуля, А. М. Захарченко, Я. Яковчук, Н.Т. Гончарук, С. Г. Давтян, О. С. Коврига, А. Р. Крусян, Т. С. Майко, І. М. Мінаєва, А. М. Онупрієнко, Е. В. Тітко, Ю.З. Торохтій, В. В. Дуглер, В. С. Іваненко, І. А. Кабачкей, В. М. Куперін, С. М. Мельник, Я. Яковчук та ін.

Безумовно, особливі умови реалізації державної політики в умовах воєнного стану потребують акцентування на питаннях забезпечення національної безпеки і оборони, для чого, власне, і були введені військові адміністрації. З їх введенням виникла потреба у розподілі повноважень у всіх сферах суспільного життя між різними гілками влади на всіх рівнях, що визначається притаманним військовим імперативізмом, чіткістю у визначенні стратегії та тактики їх досягнення, а також відповідальним ставленням. Концепт воєнного стану зумовив особливі вимоги до функціонування органів влади на місцевому рівні, де притаманна демократичність та нечіткість у визначенні відповідальних осіб.

Метою дослідження є визначення повноважень військових адміністрацій та органів місцевої влади в умовах воєнного стану, що передбачає: уточнення компетенції органів місцевої влади; верифікацію їх завдань та компетенції; встановлення колізій при їх здійсненні; обґрунтування втручання військових адміністрацій у компетенцію цих органів.

Виклад основних положень. Наразі є ряд обставин, коли частина території України тимчасово окупована, а ворог продовжує загрожувати новими наступами в багатьох областях і територіальних громадах держави. Управління останніми має бути переведене в особливий режим. Запровадження по всій території України від 24 лютого 2022 року правового режиму воєнного стану стало причиною створення на місцевому рівні нових тимчасових органів влади — військових адміністрацій. Проте, на місцях продовжують функціонувати й інші органи влади, зокрема, органи місцевого самоврядування. Тому нагальним питанням є дослідження повноважень зазначених органів з метою їх рівномірного розподілу та удосконалення діяльності органів влади на місцях для зміцнення обороноздатності держави.

Однак, попри певний ступінь розробленості теми функціонування військових адміністрацій, питання щодо розподілу повноважень між ними та органами місцевої влади залишається відкритим. Повноваження військових адміністрацій потребують перегляду й уточнення також у контексті становлення національного спротиву в Україні.

Апріорі, із запровадженням воєнного стану діяльність місцевих органів влади спрямована на забезпечення дії Конституції та законів України, проведення заходів правового



режиму, оборони, цивільного захисту, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Воєнний стан передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки. У зв'язку з цим і відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» можуть утворюватися тимчасові державні органи — військові адміністрації.

Цікавим є обґрунтування А. Онупрієнка дуалістичної природи місцевої влади, в основі якої лежить система різних за своєю юридичною природою органів публічної влади — органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади [2, с. 9]. Відповідно, їх діяльність та вирішення завдань засновані на фінансуванні та самодостатності територіальних громад. Л. Панасюк дослідив формування фінансових ресурсів місцевих органів влади як гарантії здійснення ними компетенції та забезпечення досягнення завдань, розділивши їх на місцеві органи влади вищого рівня (в областях, містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим) та нижчого рівня (на рівні громад) [3, с. 49].

Отже, органи місцевої влади складаються з двох гілок: органи виконавчої влади на місцях (державні адміністрації) і органи місцевого самоврядування. Вони взаємодіють, а з утворенням відповідних військових адміністрацій Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, повинні ще взаємодіяти з військовими адміністраціями. При цьому їх статус набувають районні, обласні державні адміністрації, а їх голови стають начальниками військових адміністрацій. Вони також повинні координувати та контролювати діяльність обласних військових адміністрацій разом із Генеральним штабом Збройних Сил України, а з інших питань — Кабінетом Міністрів України у межах своїх повноважень з урахуванням особливостей воєнного стану. Повноваження включають запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; повноваження у сфері соціально-економічного розвитку на відповідній території; забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності щодо виробництва продукції та виконання робіт, необхідних для територіальної громади; складання та затвердження місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів; встановлення тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги; повноваження щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності територіальних громад; забезпечення населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення й очищення стічних вод; питання збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності тощо [4;5;6].

Військові адміністрації створюються в Україні відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Це тимчасові державні органи, які утворюються на територіях, де введено воєнний стан, з метою забезпечення дії чинного законодавства, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, публічного порядку та безпеки, охорони прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування також відіграють значну роль у забезпеченні охорони та оборони територіальних громад. Відповідно до ч. 2 ст. 98 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування й надалі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та іншими законами України [4;5;6;7;8;9].

Зокрема сільський, селищний, міський голова територіальної громади у період воєнного стану, на території якої не ведуться бойові дії, може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо: внесення змін до кількісного та персонального складу виконавчого комітету відповідної сільської, селищної, міської ради; затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів,



утворення інших виконавчих органів ради; наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також передачі коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; внесення до місцевого бюджету змін, необхідних для здійснення заходів правового режиму воєнного стану військовим командуванням або відповідною військовою адміністрацією [4; 5; 6].

На думку В. Куйбіди, Я. Казюк, Ю. Ганушака, проблематика розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями в умовах воєнного стану в Україні є надзвичайно важливою та складною. Введення військових адміністрацій, зокрема у зонах, де тривають бойові дії або в прикордонних регіонах, створює нові виклики для публічного управління. Військові адміністрації отримують розширені повноваження, спрямовані на забезпечення безпеки, оборони та стабільного функціонування територій, що може призводити до конфліктів із органами місцевого самоврядування, які також мають свої власні повноваження і функції. Основною проблемою є дублювання та розмиття повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що створює правову та управлінську невизначеність. Існуюче законодавство недостатньо чітко визначає межі компетенції цих органів, що часто призводить до дублювання функцій або конфліктів у прийнятті рішень. В умовах воєнного стану військові адміністрації мають право втручатися в управління територіями, здійснювати контроль над майном, землею, ресурсами, що нерідко стає предметом суперечок із місцевими радами. Відсутність чіткого розмежування функцій також загострюється через недостатню адаптацію місцевих бюджетів до нових реалій. Місцеві бюджети часто не мають достатньо фінансових ресурсів для виконання делегованих повноважень, особливо в умовах війни, коли більшість ресурсів спрямовується на оборонні потреби. Невідповідність між обсягом податків та зборів, що залишаються на місцях, і тими, що передаються центральним органам, ще більше ускладнює ситуацію. Крім того, розподіл владних функцій між різними рівнями місцевого самоврядування — від базового до регіонального — також потребує додаткової уваги. Відсутність чітких механізмів координації між військовими адміністраціями та місцевими радами на різних рівнях може призводити до хаосу в управлінні та втрати довіри до місцевих органів влади з боку населення [10].

На думку авторів концепції, розмежування та розподіл повноважень є класифікацією повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади відповідно до принципу субсидіарності, що спрямована на усунення дублювання повноважень. Вони пропонують розподіл повноважень за видами та ознаками, виділяючи організаційні, адміністративно-регуляторні та бюджетно-секторальні повноваження. Визначають критерії, за якими повинні бути розмежовані повноваження між державою та місцевим самоврядуванням, а також між різними рівнями місцевого самоврядування. Одним із ключових недоліків є дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою, що призводить до неефективності управління. Також існують проблеми з фінансовим забезпеченням делегованих повноважень, оскільки державні субвенції не завжди відповідають реальним потребам громад. Іншим недоліком, на думку вчених, є відсутність чіткого механізму взаємодії між різними рівнями самоврядування, що ускладнює координацію та виконання делегованих повноважень на місцях [11].

В. Мороз висвітлює основні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, зокрема невідповідність між обсягом фінансових ресурсів та додатковими обов'язками, що виникають у зв'язку з воєнними діями. Відзначено, що децентралізація позитивно вплинула на спроможність територіальних громад вирішувати актуальні проблеми, такі як міграція, відновлення інфраструктури та забезпечення продовольством. Однак, зважаючи на війну, громади, розташовані поблизу зон бойових дій або на тимчасово окупованих територіях, стикаються з нестачею фінансування, що загострює дисбаланс між умовно безпечними громадами і тими, що постраждали. Також підкреслено важливість співпраці між військовими адміністраціями та місцевим самоврядуванням для швидкої ліквідації наслідків бойових дій і вирішення соціальних питань [12].

На наш погляд, зазначені наукові тенденції щодо розмежування повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування є такими, що не відображають



юридичну природу правової системи України в умовах воєнного стану. Екзистенціальна загроза, яка стоїть перед українським народом і українською державою в умовах відбиття повномасштабного російського терористичного вторгнення, об'єктивно сприяє концентрації управлінських, оборонних, економічних, фінансових та інших зусиль, спрямованих на забезпечення обороноздатності держави та захисту невід'ємних прав і законних інтересів громадян в умовах воєнного стану. Повертаючись до першого чинника, необхідно відзначити, що будь-яка дискусія щодо виконання законних рішень військових адміністрацій органами місцевого самоврядування має вирішуватися на користь перших. Органи місцевого самоврядування зобов'язані невідкладно виконувати законні рішення військових адміністрацій з подальшим правом їх оскарження в системі адміністративного судочинства.

При цьому такий імператив має врівноважуватися тим, що начальники та інші посадові особи військової адміністрації, які прийняли рішення, обов'язкові для виконання органами місцевого самоврядування, повинні нести персональну юридичну відповідальність (дисциплінарну, адміністративну, кримінальну) за перевищення своїх службових обов'язків або (та) безпідставне порушення прав і законних інтересів територіальних громад.

Висновки: Отже, військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами для проведення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. При реалізації покладених на них повноважень вони повинні взаємодіяти, але рішення військових адміністрацій є пріоритетними, і при колізії їм має надаватися перевага.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Верховна Рада України*. 2023. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Онупрієнко А. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: *НЮАУ ім. Ярослава Мудрого*, 2008. 20 с.
3. Панасюк Л. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду. *Економіка та держава*. 2009. № 1. С. 46–50.
4. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
5. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#>
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
7. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 393. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018#Text>
8. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 26.11.2018 № 2630-VIII. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#n5> (дата звернення: 01.05.2023).
9. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24.02.2022 № 68. *Верховна Рада України*. 2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
10. Куйбіда В. С., Казюк Я. М., Ганущак Ю. Щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування при формуванні його спроможності. Інвестиції: практика та досвід. 2024. № 6. С. 221-222. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/3285/3321>.
11. Казюк Я., Ганущак Ю. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Інтерв'ю з авторами проєкту Концепції. *Портал «Децентралізація»*. 29 листопада 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news>.
12. Мороз В. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/97>.

