

## ОСОБЛИВОСТІ УТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

### FEATURES OF THE MILITARY ADMINISTRATIONS FORMATION AND FUNCTIONING IN THE CONDITIONS OF ARMED AGGRESSION OF RUSSIAN FEDERATION AGAINST THE UKRAINE

Лісніченко А.С., д.філос. з галузі право,  
начальник відділу з питань діяльності місцевих органів виконавчої влади,  
місцевого самоврядування та адміністративно територіального устрою  
Міністерство юстиції України

Упродовж останнього часу в адміністративно-правовій науці дослідження пов'язані з військовими адміністраціями набули великої актуальності, що у поєднанні з практичними аспектами їх діяльності надає унікальну можливість сформулювати не тільки фундаментальне, а й прикладне бачення місця військових адміністрацій у системі суб'єктів публічної адміністрації України.

Саме тому з огляду на актуальність тематики автором в запропонованій до розгляду статті висвітлено адміністративно-правові аспекти пов'язані з особливостями утворення та функціонування військових адміністрацій у період дії правового режиму воєнного стану з метою кращого розуміння правової природи цих суб'єктів публічної адміністрації.

Встановлено, що військові адміністрації обласного та районного рівнів утворюються Президентом України шляхом наділення цим адміністративно-правовим статусом обласних та районних державних адміністрацій. У свою чергу військові адміністрації населених пунктів утворюються Главою держави як нові суб'єкти публічної адміністрації на деокупованих територіях або територіях де ведуться (велися) бойові дії.

Окреслено підстави утворення військових адміністрацій до яких належать необхідність здійснення заходів у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку або у разі коли органи та посадові особи місцевого самоврядування не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження.

Розкрито правові аспекти здійснення військовими адміністраціями повноважень щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Окрема увага у запропонованій статті приділяється особливостям здійснення військовими адміністраціями повноважень у сфері місцевого самоврядування.

Наголошується, що можливість здійснювати місцеве самоврядування військові адміністрації отримують лише за наявності тимчасової окупації, оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення.

Доводиться позиція, відповідно до якої доречно зберігати функціонування органів місцевого самоврядування у випадку їх дієздатності вирішувати питання та проблеми місцевого значення в інтересах місцевих жителів з подальшим посиленням взаємодії з військовими адміністраціями і військовим командуванням.

Розкривається проблематика утворення та діяльності військових адміністрацій, наводяться пропозиції пов'язані з покращенням нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу військових адміністрацій.

**Ключові слова:** військовий стан, військові адміністрації, збройна агресія російської федерації проти України.

In recent times, research related to military administrations has gained great relevance in administrative and legal science, which, combined with practical aspects of their activity, provides a unique opportunity to form not only a fundamental, but also an applied vision of the place of military administrations in the system of subjects of public administration in the Ukraine.

That is why, in view of actuality of the topic, author in the proposed article highlights administrative and legal aspects related to peculiarities of the military administrations formation and functioning during the period of the martial law legal regime in order to better understanding legal nature of these subjects of public administration.

It is established that the military administrations of regional and district levels are formed by President of the Ukraine by granting this administrative and legal status to regional and district state administrations. In turn, military administrations of settlements are formed by Head of the State as new subjects of public administration in de-occupied territories or territories where hostilities are (were) taking place.

The reasons for military administration formation are outlined, which include the need to implement measures in the field of defense, public safety and order, or in the case when local self-government bodies and officials do not exercise the powers assigned to them by the Constitution and laws of the Ukraine.

The legal aspects of the exercise powers by military administrations regarding to implementation measures of the legal regime of martial law are revealed.

Particular attention in the proposed article is paid to the specifics of the exercise powers by military administrations in the field of local self-government.

It is emphasized that the possibility of local self-government is granted to military administrations only in the presence of temporary occupation, encirclement of the administrative center of the region, or in the case of adoption a relevant decision by Verkhovna Rada of the Ukraine at request of President of the Ukraine.

The position is proved, according to which it is appropriate to preserve is the functioning local self-government bodies in case of their capacity to solve issues and problems of local importance in the interests of local residents, with further strengthening interaction with military administrations and military command.

The problem of formation and operation of military administrations is revealed, proposals related to the improvement legal regulation of administrative-legal status of military administrations are given.

**Key words:** martial law, military administrations, armed aggression of russian federation against the Ukraine.

24 лютого 2022 року став тим днем коли Україна стикнулася з викликами небачуваного масштабу. Збройна агресія російської федерації спричинила необхідність стрімкого переходу економіки та системи суб'єктів публічної адміністрації України на «колії» військового стану.

Доречно звернути увагу, що вітчизняне законодавство і державний апарат не були належним чином адаптовані до

такого розвитку подій, тим самим наявна ситуація спричинила складнощі у функціонуванні деяких суб'єктів публічного адміністрування, які мають стояти на захисті та гарантуванні реалізації фундаментальних прав людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб у цей непростий період.

Мова йде про військові адміністрації – тимчасові державні органи, що утворюються 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 [1].

У розрізі досліджуваної тематики українські науковці професор А.І. Берлач та В.О. Тютюнник надаючи характеристику військовим адміністраціям визначають їх тимчасовими державними органами, що виконують функції, які належать до компетенції військового управління (такі як запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану), а також, функції дуалістичного характеру, тобто місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Задля вдосконалення регламентації правового статусу військових адміністрацій вчені пропонують дослідити практику застосування чинних норм законодавства при утворенні відповідних органів у воєнний час, розглянути проблематичні питання, запропонувати шляхи їх вирішення [2, с. 345, 346].

Розвиваючи наукові думки щодо порушеного питання слід зазначити, що роль військових адміністрацій у період дії правового режиму воєнного стану є вкрай важливою, оскільки функціонування на місцевому рівні максимально наближає військові адміністрації до виявлення та вирішення проблем пов'язаних з протидією державі-агресору, підтримання життєзабезпечення у місцях компактного проживання громадян, захисті прав, свобод людини і громадянина.

Військові адміністрації утворюються Президентом України і функціонують на рівні області, району, окремих населених пунктів або груп населених пунктів, які мають єдиний адміністративний центр (території територіальних громад).

Особливістю утворення і функціонування обласних, районних військових адміністрацій є те, що при прийнятті Президентом України рішення про утворення таких органів їх адміністративно-правового статусу набувають відповідно обласні та районні державні адміністрації, а голови цих адміністрацій правового статусу начальників відповідних військових адміністрацій [1].

Таким чином місцева державна адміністрація як і її голова продовжують здійснювати виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць і додатково отримують законодавчо встановлений обсяг повноважень необхідний для впровадження заходів правового режиму воєнного стану.

Подібне вперше було реалізовано Президентом України 24 лютого 2022 року і відповідна трансформація відбулася на рівні області, району, а також у місті Києві (Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68) [3].

Реалізований підхід є безумовно виправданим, оскільки місцеві державні адміністрації, які виступають базою для утворення військових адміністрацій є єдиноначальними органами, голови місцевих органів виконавчої влади призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України, місцеві державні адміністрації у своїй структурі мають широкий спектр підрозділів відповідальних за реалізацію державної політики у різних сферах.

Сукупність цих та інших факторів забезпечують ефективну взаємодію обласних та районних військових адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством оборони та іншими центральними органами виконавчої влади, військовим командуванням, а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Схожого бачення підтримуються професор О.С. Проневич та українська дослідниця Т.М. Проневич, які позитивно оцінюють факт утворення Донецької та Луганської обласних військових адміністрацій на базі військово-

цивільних адміністрацій відповідного рівня. Цей чинник зумовив їх адаптованість до виконання завдань в умовах правового режиму воєнного стану, оскільки ще до повномасштабної збройної агресії російської федерації в цих областях було налагоджено інституційну взаємодію у сфері оборони і безпеки [4, с. 221].

Не можна оминати увагою і військові адміністрації населених пунктів, що виконують функції публічної адміністрації на базовому рівні адміністративно-територіального устрою України (населені пункти або групи населених пунктів, які мають єдиний адміністративний центр (території територіальних громад).

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, 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, а також в інших випадках, передбачених законом.

Зазначені адміністрації 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 (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію).

Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації [1].

Як можна побачити військові адміністрації населених пунктів є більш мілітаризованими тимчасовими державними органами, правова природа яких обумовлена їх максимально наближенням функціонуванням на декупованих територіях або територіях України де ведуться бойові дії. Ці органи на відміну від військових адміністрацій регіонального та районного рівнів утворюються повністю як нові суб'єкти публічної адміністрації.

З метою забезпечення юридичної визначеності у питаннях належного функціонування військових адміністрацій доречно розмежовувати два важливих правових аспекти, а саме утворення військової адміністрації та подальша реалізація нею відповідних повноважень у військовий час.

Виходячи з системного аналізу положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» можна виокремити такі правові підстави, які надають можливість утворювати військові адміністрації:

1) з метою 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;

2) у разі коли сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови, районні та обласні ради не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження [1].

Застосовуючи окреслені підстави Президент України має можливість утворити військову адміністрацію. Однак після утворення виникає цілком логічне питання щодо переліку повноважень, які утворений суб'єкт публічної адміністрації буде реалізовувати під час дії правового режиму воєнного стану.

В наведеній правовій площині слід звернути увагу, що військові адміністрації перш за все утворюються з метою здійснення заходів у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Проте деякі положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» надають можливість після утворення військової адміністрації додатково наділити її повноваженнями органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Так у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) 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:

1) крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови;

2) може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);

3) 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.

Водночас у разі утворення обласної, районної військової адміністрації та наявності тимчасової окупації, оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації тощо [1].

У цих випадках відповідна військова адміністрація окрім повноважень місцевих органів виконавчої влади, повноважень віднесених до її компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану» отримує також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що реалізуються нею з особливостями визначеними згаданим Законом України.

Наприклад, Указом Президента України від 18 квітня 2022 року № 260/2022 «Про утворення військової адміністрації» утворено Народицьку селищну військову адміністрацію Коростенського району Житомирської області [5], а Постановою Верховної Ради України від 13 грудня 2022 року № 2831-IX «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» начальнику Народицької селищної військової адміністрації Коростенського району Житомирської області крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану», надано можливість здійснювати повноваження селищної ради, її виконавчого комітету, селищного голови, затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів селищної ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [6].

Важливо пам'ятати, що наділення військової адміністрації повноваженнями у сфері місцевого самоврядування не ставить під собою самоціль ліквідацію місцевого самоврядування.

Вказаний захід є вимушеним у часи збройної агресії російської федерації та має на меті тимчасове заміщення органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які нездатні вирішувати питання місцевого значення з визначених законом причин.

У разі якщо відповідні суб'єкти місцевого самоврядування є дієздатними, а безпекова ситуація дозволяє їм продовжувати реалізовувати свої повноваження в інтересах місцевого населення, органи та посадові особи місцевого самоврядування мають продовжувати свою діяльність у тісній взаємодії з відповідними військовими адміністраціями та військовим командуванням.

Суттєвий вплив на функціонування військових адміністрацій спричиняє і практика їх діяльності, яка базується на чинному нормативно-правовому регулюванні адміністративно-правового статусу згаданих суб'єктів публічної адміністрації.

Доводиться констатувати, що за результатами проведеного дослідження виявлено ряд недоліків, які потенційно можуть ускладнювати діяльність військових адміністрацій, на що також звертав увагу український науковець Ю.Б. Ключковський наголошуючи, що Законом України «Про правовий режим воєнного стану», прийнятому 2015 року і дещо модифікованому весною 2022 року, бракує у питаннях способу діяльності і сфери повноважень місцевого самоврядування як повної чіткості, так і взаємної узгодженості з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [7, с. 50].

На відміну від обласних та районних військових адміністрацій, військові адміністрації населених пунктів утворюються як окремі державні органи, проте юридично не визначено їх правовий статус у якості юридичних осіб публічного права та чи підлягають вказані військові адміністрації державній реєстрації як це передбачено для схожих органів з елементами військового управління – військово-цивільних адміністрацій.

Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 68 «Про утворення військових адміністрацій» Київська міська державна адміністрація та голова цієї адміністрації набули правового статусу військової адміністрації та її начальника [3]. Разом з тим можливість наділення правовим статусом військової адміністрації відповідного суб'єкта публічної адміністрації на рівні міста законодавчо не врегульовано.

Київський міський голова у відповідності до Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) одночасно обіймає посаду голови Київської міської адміністрації [8], а тому, саме він згідно з положеннями згаданого Указу Президента України мав би набути правового статусу начальника Київської міської військової адміністрації.

Проте Указом Президента України від 21 жовтня 2022 року № 733 іншу особу було призначено начальником Київської міської військової адміністрації [9], що при такому дуалізмі публічного адміністрування у місті Києві може потенційно спричинити компетенційні спори.

Доречно звернути увагу і на той факт, що при утворенні військових адміністрацій на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою України припиняються повноваження інших тимчасових державних органів – військово-цивільних адміністрацій головним призначенням яких є тимчасове заміщення органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях [10].

Оскільки військові адміністрації можуть утворюватися і не з метою реалізації повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що припинили свою діяльність внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення, є загроза виникнення вакууму відносно суб'єкта публічної адміністрації на якого покладаються юридичні обов'язки щодо вирішення питань та проблем місцевого

значення. На територіях де ведуться (велися) бойові дії, деокуповані проте зазнали значних руйнувань, подібне може спричинити негативні наслідки.

Окремим аспектом який потребує висвітлення є положення підпункту 5 пункту 22 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України відповідно до якого в умовах воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації функції органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій у частині бюджетних повноважень здійснюють військові адміністрації відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11].

Згадане породжує юридичну невизначеність у питаннях реалізації фінансових повноважень, адже військові адміністрації як вже зазначалося вище можуть реалізувати повноваження органів місцевого самоврядування лише у разі тимчасової окупації, оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення.

Підсумовуючи можна констатувати, що в умовах сьогодення військові адміністрації є одними із суб'єктів протидії російській федерації як державі-агресору на яких покладається важлива місія щодо захисту та гарантування реалізації фундаментальних прав людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, підтримання життєзабезпечення на територіях, реалізації заходів правового режиму воєнного стану та тимчасове виконання функцій місцевого самоврядування.

Проте окремі аспекти діяльності військових адміністрацій мають бути належним чином сформульовані на рівні законодавчих актів з урахуванням тих проблемних аспектів, які виникли за період їх функціонування починаючи з 24 лютого 2022 року.

Вищевказане створить системність і чіткість у питаннях утворення військових адміністрацій, здійснення цими органами повноважень у сферах правового режиму воєнного стану і місцевого самоврядування, діяльності посадових осіб військових адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування у період дії правового режиму воєнного стану, їхньої взаємодії.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 02.05.2023).
2. Берлач А.І., В.О. Тютюнник. Особливості правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5, 2022. С. 342–346.
3. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення 02.05.2023).
4. Проневич О.С., Проневич Т.М. Правові засади оперативно-виконавчої діяльності начальників обласних військових адміністрацій в Україні. The 3th International scientific and practical conference «Theoretical aspects of education development» (January 24–27, 2023) Warsaw, Poland. International Science Group. 2023. С. 215–223.
5. Про утворення військової адміністрації. Указ Президента України від 18.04.2022 р. № 260. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197> (дата звернення 02.05.2023).
6. 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». Постанова Верховної Ради України від 13.12.2022 р. № 2831-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-20#Text> (дата звернення 02.05.2023).
7. Ключковський Ю.Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). С. 49–55.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text> (дата звернення 02.05.2023).
9. Про призначення С. Попка начальником Київської міської військової адміністрації. Указ Президента України від 21.10.2022 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733/2022#Text> (дата звернення 02.05.2023).
10. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 02.05.2023).
11. Бюджетний кодекс України. Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 02.05.2023).