

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Факультет правничих наук

Кафедра загальнотеоретичного правознавства та публічного права

Дипломна робота на тему:

«Конституційно-правові засади функціонування військових адміністрацій в умовах воєнного стану»

«Constitutional and Legal Principles of Functioning of Military Administrations in the Context of Wartime»

Виконала:

студентка 2 р. н. МП «Право»

факультету правничих наук

Линник Аліна Володимирівна

e-mail: alina.lynnuk@ukma.edu.ua

Керівник курсової роботи:

доцент, кандидат юридичних наук

Венгер Володимир Миколайович

Рецензент: _____

Кваліфікаційна робота захищена з

оцінкою _____

Секретар ЕК: _____

« _____ » _____ 20__ р.

Київ—2025

Декларація академічної доброчесності

Я, Линник Аліна Володимирівна, студентка 2-го року навчання за спеціальністю «Право» факультету юридичних наук НаУКМА, підтверджую, що написана мною дипломна кваліфікаційна робота на тему «Конституційно-правові засади функціонування військових адміністрацій в умовах воєнного стану»:

- відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 3.1.1 – 3.1.6 Положення про академічну доброчесність здобувачів освіти у НаУКМА, зі змістом якого я ознайомена;
- підтверджую, що надана мною електронна версія роботи є остаточною і готовою до перевірки;
- згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності, у будь-який спосіб, у тому числі порівняння змісту роботи та формування звіту подібності за допомогою електронної системи Unicheck;
- даю згоду на архівування моєї роботи в репозитаріях та базах даних університету для порівняння цієї та майбутніх робіт.

11.04.2025



Линник А. В.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 Діяльність військових адміністрацій як захід національної безпеки.....	7
1.1. Принципи діяльності органів влади у період воєнного стану.....	7
1.2. Процедура призначення військових адміністрацій.....	21
1.3. Повноваження військових адміністрацій.....	28
1.4. Процедура припинення діяльності військових адміністрацій після завершення правового режиму воєнного стану.....	45
Висновки до розділу 1.....	48
РОЗДІЛ 2 Утворення військових адміністрацій в Україні.....	50
2.1. Правова природа військових адміністрацій.....	50
2.2. Досвід утворення та функціонування військових та військово-цивільних адміністрацій в Україні.....	55
Висновки до розділу 2.....	60
РОЗДІЛ 3 Досвід зарубіжних країн щодо створення спеціальних органів в умовах війни.....	61
3.1. Спеціальні органи безпеки в зарубіжних країнах, їх повноваження.....	61
3.2. Альтернативи створенню спеціальних органів безпеки.....	63
3.3. Міжнародні стандарти щодо захисту прав людини та діяльності органів влади під час дії воєнного стану.....	65
Висновки до розділу 3.....	71
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75
ДОДАТКИ.....	84
Додаток 1.....	84

ВСТУП

Актуальність тематики дослідження. Питання безпеки та оборони України станом на сьогодні є найбільш нагальним. Указом Президента України № 64/2022 введено воєнний стан по всій території держави¹. Російська агресія проти України триває й досі.

Здатність нашої держави протистояти ворогові залежить не тільки від дій збройних сил, але й від ефективності системи органів державної влади та місцевого самоврядування, їх функціонування та повноважень. Ця кваліфікаційна робота присвячена саме військовим адміністраціям – тимчасовим державним органам, що діють 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 громадян².

Багато досліджень уже було присвячено воєнному стану як правовому режиму, національній безпеці України, збереженню конституційного ладу та захисту прав людини в умовах війни, а також функціонуванню тих органів держави, які діють на постійній основі (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування тощо). Однак питання утворення та функціонування військових адміністрацій, їх ролі в забезпеченні безпеки та оборони все ще залишається малодослідженим.

Тематиці національної безпеки України, збереження конституційного ладу та захисту прав людини в умовах воєнного стану присвятили свої праці В. Лемак,

¹ Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні».

² Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

М. Козюбра, В. Антонов, М. Горбулін, В. Демиденко, О. Гришук та інші. Є праці, присвячені повноваженням військових адміністрацій, наприклад, А. Берлач, С. Мельника, В. Зінкевича, О. Зозулі та В. Дулгера, О. Роя, В. Галунько, Р. Шишки, В. Говорова однак у частині з них робиться акцент саме на адміністративно-правовому статусі. Також є багато наукових робіт, присвячених функціонуванню схожого органу – військово-цивільних адміністрацій, які працювали під час здійснення антитерористичної операції³. Це праці Я. Маслової, Е. Тітко та С. Обрусної.

Об'єктом дослідження є функціонування військових адміністрацій. *Предметом* є конституційні засади функціонування військових адміністрацій, повноваження цього органу, особливості їх реалізації, процедури утворення військових адміністрацій та припинення їх діяльності.

Дослідницьке питання: яка роль військових адміністрацій у забезпеченні національної безпеки та як вони працюють в умовах воєнного стану?

Метою кваліфікаційної роботи є вивчення конституційних засад та особливостей функціонування військових адміністрацій в умовах воєнного стану.

Основні завдання роботи:

- вивчення норм Конституції України, законів і підзаконних актів України щодо введення воєнного стану та принципів діяльності органів влади України;
- дослідження порядку утворення військових адміністрацій та припинення їх діяльності;
- вивчення правової природи, повноважень військових адміністрацій та функцій, які вони здійснюють в умовах воєнного стану;
- аналіз досвіду функціонування військових адміністрацій та подібних їм органів в Україні;

³ Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

- дослідження структури військових адміністрацій та того, як вони взаємодіють з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування;
- вивчення зарубіжного досвіду щодо призначень спеціальних органів безпеки та альтернатив новоствореним органам безпеки в зарубіжних країнах.

Методологія дослідження. Ми використовували як загальнонаукові (аналізу, синтезу, формально-логічний, прогностичний, герменевтичний), так і спеціальні (правового моделювання, порівняльно-правовий) методи. Аналіз та синтез використовуються при роботі із нормативно-правовими актами. Прогностичний метод дає зрозуміти, який результат може дати робота військових адміністрацій для забезпечення національної безпеки України та правопорядку під час дії правового режиму воєнного стану. Герменевтичний метод корисний при тлумаченні базових понять (військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації, воєнний стан, національна безпека та інші). Формально-логічний метод та метод правового моделювання дадуть змогу зрозуміти процедуру призначення військових адміністрацій, їх взаємодію з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні та процедуру припинення діяльності цього органу. Завдяки порівняльно-правовому методу ми можемо зробити висновок щодо заходів безпеки, які застосовуються в Україні та зарубіжних країнах, та процедур створення спеціальних органів на випадок воєнного стану, а також щодо спільних та відмінних рис військових та військово-цивільних адміністрацій.

РОЗДІЛ 1

Діяльність військових адміністрацій як захід національної безпеки

1.1. Принципи діяльності органів влади у період воєнного стану

Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування та організація їх ефективної роботи є ваговою складовою правової держави. А під час дії воєнного стану це має ще більш важливе значення, адже в пріоритеті – захист національної безпеки. Та водночас актуальним питанням є захист прав людини і допустимість їх обмежень. Саме на принципах ґрунтується діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз принципів діяльності органів влади в контексті дослідження діяльності військових адміністрацій є необхідним з огляду на необхідність поваги до прав і свобод людини у будь-який час, зокрема під час дії правового режиму воєнного стану. Саме на конституційних принципах базується діяльність військових адміністрацій та принципи визначають особливості реалізації їх повноважень. Це так звані орієнтири.

Правова основа введення воєнного стану

За ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» «воєнний стан – це 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»⁴. За ч. 1 ст. 2 цього Закону правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України⁵. Ця норма є прикладом принципу законності та правової визначеності, адже воєнний стан може бути введено лише способом, передбаченим у законодавстві. Указом Президента України № 64/2022 введено воєнний стан по всій території держави⁶. Цей правовий режим триває і досі у зв'язку з тривалою російською агресією проти України⁷.

Як зазначає В. Антонов у своїй монографії: «Головне призначення системи забезпечення національної безпеки полягає в організованій державою взаємодії суб'єктів державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, що здійснюють свою діяльність відповідно до чинного законодавства України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»⁸. На нашу думку, ця взаємодія полягає як в організації роботи органів державної влади та координації зусиль заради

⁴ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁵ Там само.

⁶ Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення - 07.02.2025).

⁷ Верховна Рада продовжила дію воєнного стану та мобілізації. Радіо Свобода. 6 лютого, 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verhovna-rada-voiennyi-stan-mobilizatsia/32807577.html> (дата звернення - 07.02.2025).

⁸ Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / В. О. Антонов; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Талком, 2017. С. 221.

забезпечення національної безпеки та оборони, так і у вжитті заходів щодо захисту прав і свобод людини.

Також законодавство визначає чітко вектори діяльності органів влади. Так ч. 2 ст. 2 Закону України «Про національну безпеку України» виділяє такі основні принципи що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони:

«1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони»⁹.

Принципи верховенства права

Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» визначає такі складові верховенства права:

- «доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними);
- вирішення питань про юридичні права повинно зазвичай здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом;
- рівність перед законом;
- влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно;
- права людини повинні бути захищені;
- повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невиправданих витрат та відстрочок;

⁹ Закон України «Про національну безпеку України»: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241.

- наявність справедливого суду;
- держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права»¹⁰.

Варто розглянути кілька складових принципу верховенства права в контексті діяльності органів публічної влади під час дії правового режиму воєнного стану. Насамперед, це повага до прав і свобод людини, законність, обмеження дискреційних повноважень та юридична визначеність.

Повага до прав і свобод людини

А. Дайсі зазначав, що права і свободи людини є основою, а не результатом права країни¹¹. «Невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини, як свідчить досвід сучасних розвинутих держав, становлять основу «стримувань і противаг» державній владі, яка завжди схильна до виходу з-під контролю суспільства. Це той обмежувальний бар'єр, який не може бути подолано на власний розсуд ні законодавчою, ні виконавчою, ні судовою гілками влади»¹². Органи державної влади не мають використовувати свої механізми впливу, можливості, повноваження на шкоду правам і свободам людини, вживати обмежень, які не передбачені Конституцією, законодавством чи міжнародним правом. Права і свободи людини є тим, заради чого взагалі працюють державні інституції.

Прикладом норми, яка чітко визначає, які права можуть бути обмежені, а які ні, є стаття 64 Конституції України: «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку

¹⁰ Про верховенство права (Venice Commission: the Rule of Law) : Доповідь про верховенство права, затверджена Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdf=CDL-AD(2011)003rev-rus). (дата звернення: 23.03.2025).

¹¹ Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – 1959 (1961). – P. 232, 235.

¹² Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіге, 2015. С. 361.

дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63»¹³.

Під час дії правового режиму воєнного стану істотно зростає кількість обмежень прав і свобод людини та об'єктивна потреба таких обмежень, але Конституція України та законодавство встановлюють що саме можна обмежити та якою мірою. У Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Суд розмежовує поняття звуження змісту та звуження обсягу прав і свобод людини: «Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідним і загальним. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена»¹⁴.

Під час дії правового режиму воєнного стану органи державної влади та місцевого самоврядування у жодному разі не можуть скасувати будь-які права та свободи людини, а також не допускається звуження їх змісту. Але допустимим є звуження обсягу прав і свобод людини, визначених у ст. 64 Конституції України¹⁵. Як правило, нормативно-правова база встановлює допустимість, міру та ступінь таких обмежень.

¹³ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

¹⁴ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005.

¹⁵ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

Обмеження дискреційних повноважень

«Дія принципу верховенства права, як сказано в доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права», має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля»¹⁶.

На думку основоположника концепції верховенства права А. Дайсі «там, де є дискреція, є і простір для свавільності, ... дискреційні повноваження з боку влади неодмінно означають відсутність юридичної свободи для її підданих»¹⁷.

Ю. Барабаш у своїй статті «Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування» зазначає, що дискреція передбачає одночасне поєднання двох елементів: «вольову, яка включає в себе вільний розсуд, і інтелектуальну (морально-правову), яка означає використання дискреційних повноважень «за здоровим глуздом»¹⁸. Під здоровим глуздом, на нашу думку, може матися на увазі дотримання принципів права та спрямування дискреційних повноважень на захист певних конституційних цінностей (безпека, права людини, непорушність кордонів держави тощо).

У справі Європейського суду з прав людини «Волохи проти України» вказано, що «... і закон має з достатньою чіткістю визначати межі такої дискреції,

¹⁶ Про верховенство права (Venice Commission: the Rule of Law) : Доповідь про верховенство права, затверджена Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdf=CDL-AD(2011)003rev-rus). (дата звернення: 23.03.2025).

Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. Наукові записки НаУКМА. Том 168. Юридичні науки. 2015. С. 34.

¹⁷ Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції. Анатомія лібералізму. Політико-правові вчення та верховенство права. – К., 2008. – С. 515, 522, 527.

Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. С. 367.

¹⁸ Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування / Ю. Г. Барабаш // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 51.

Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. Наукові записки НаУКМА. Т. 144 – 145. Юридичні науки. С. 49.

наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети [...] заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання»¹⁹. Тобто сам закон мусить містити певні запобіжники для випадків зловживання правом з боку посадової особи.

Ключові принципи діяльності зазначаються безпосередньо у Конституції: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 Конституції України)²⁰. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (частина 1 статті 9) також визначено цей принцип²¹.

Як зазначає Л. Аллахвердова у своїй статті «Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права», «для недопущення свавілля доктрина верховенства права вимагає, щоб усі норми права були опубліковані, стабільні та передбачувані у своєму застосуванні, а посадові особи та органи державної влади ухвалювали рішення, спираючись на закон, і обмежувались ним»²². Тобто важливим є критерій формальної визначеності норм і визначення чіткого переліку повноважень, якому має слідувати конкретний орган державної влади чи місцевого самоврядування. Авторка стверджує, що дискреційні повноваження у законодавстві є крайнім заходом. І вони застосовуються до ситуацій, які неможливо врегулювати законодавством чи передбачити наперед²³.

Воєнний стан і необхідність протидії ворогові є загрозою для правопорядку. Принцип «на підставі, в межах та у спосіб повноважень» означає концентрацію на

¹⁹ Справа Європейського суду з прав людини «Волохи проти України» (Заява № 23543/02).

²⁰ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

²¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

²² Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. Наукові записки НаУКМА. Том 168. Юридичні науки. 2015. С. 35.

²³ Там само.

повноваженнях, передбачених Конституцією України, законами України, посадовими інструкціями тощо, та недопустимість втручання у повноваження іншого органу. Тобто перелік повноважень виступає тими рамками, за межі яких представник органу влади не має права виходити. А також це означає недопущення свавільного втручання у права та свободи людини з боку посадових осіб.

Принцип належної правової процедури

Нормативно-правові акти – це ряд юридичних процедур та алгоритмів.

Важливу роль відіграє і принцип належної правової процедури як складова принципу юридичної визначеності. Як зазначає науковиця Л. Матвєєва, «призначенням процедурного порядку в праві є забезпечення та захист прав, свобод та законних інтересів людини, гарантування уникнення свавілля органів державної влади. Тому визначення чітких критеріїв належності юридичної процедури, має важливе значення для практичної реалізації правових приписів»²⁴. Тобто є алгоритм, передбачений законодавством, і посадові особи органів державної влади, громадяни та інші учасники правовідносин мають чітко йому слідувати.

У ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вказано, що рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування²⁵. Принцип належної процедури передбачає, що цей орган призначається виключно таким способом (якщо іншого не передбачено законом). Дотримання порядку утворення військових адміністрацій – це поділ сфер відповідальності між суб'єктами державної влади та підтвердження того, що цей

²⁴ Матвєєва Л. Г. Належна правова процедура та правові стандарти Європейського суду з прав людини. Вісник Пенітенціарної асоціації України, 2020, № 4 (14), с. 55.

²⁵ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

тимчасовий орган утворений законним способом, а отже має право здійснювати свої повноваження.

Принцип прозорості

Питання довіри громадян до органів державної влади завжди було, є та залишається актуальним. Принцип прозорості говорить про відповідальність влади перед громадянами та про необхідність висвітлення результатів діяльності. В. Венгер у статті «Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади» виділяє такі елементи принципу прозорості як гласність, відкритість та прозорість як така²⁶.

«Гласність забезпечує певний рівень публічності щодо функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування. Публічний характер діяльності передбачає не тільки механічне оприлюднення тієї чи іншої важливої інформації про діяльність органу, а й організацію самої діяльності відповідно до певних процедур [...]»²⁷. Тобто гласність – це організація надання громадянам будь-яких можливостей дізнатися про діяльність певного органу публічної влади, а також різні шляхи комунікації із громадянами.

Під відкритістю В. Венгер має на увазі «фактичну доступність громадянина до відповідної інформації, що розміщується у відкритому доступі, наприклад, на інформаційних стендах, офіційному веб-сайті органу влади, у офіційному друкованому виданні, інших засобах масової інформації тощо. Слід наголосити і на практичному аспекті – безпосередньому отриманні інформації з першоджерела. Тобто, можливість громадян бути присутніми на засіданнях органу влади, нарадах, слуханнях тощо»²⁸. А під прозорістю у вузькому значенні мається на увазі «здатність будь-якої особи за допомогою певних засобів побачити діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування наскрізь, тобто

²⁶ Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. Наукові записки НаУКМА. 2017. Том 200. Юридичні науки. С. 80.

²⁷ Там само, с. 80.

²⁸ Там само, с. 80.

розуміючи усі внутрішні процеси, що впливають на спосіб, вид та строки прийняття рішення у кожній конкретній справі»²⁹.

Прозорість як принцип варто розглядати і як організацію будь-яких способів отримання інформації громадянами, і комунікацію з громадянами, і змогу для громадян зрозуміти, як саме працює той чи інший орган публічної влади.

Принцип підзвітності

Принцип підзвітності, на нашу думку, варто розглядати в двох значеннях, а саме як підзвітність перед іншими суб'єктами публічної влади та перед громадянами (демократична підзвітність). У широкому розумінні цей принцип означає обов'язки посадових осіб чи установ надавати інформацію про свої дії (чи їх обґрунтування) іншим³⁰. Законом зазвичай передбачається певний формат надання такої інформації та спосіб її вираження (надання відповіді на запит, організація зібрань тощо).

Відповідно до ч. 7 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 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 (у разі їх утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні

²⁹ Там само, с. 81.

³⁰ Академія громадянської участі. Принцип 12. Підзвітність. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability.pdf> (дата звернення - 07.02.2025).

адміністрації у межах своїх повноважень³¹. Ця норма є прикладом реалізації принципу підзвітності військових адміністрацій перед іншими суб'єктами владних повноважень.

Під принципом підзвітності в цьому значенні мається на увазі формування чіткої ієрархії в підпорядкуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, чіткість та визначеність у повноваженнях кожного з них та формах контролю. Саме принцип підзвітності є гарантією того, що система органів державної влади та місцевого самоврядування є ефективною та всі її суб'єкти здійснюють необхідну та своєчасну комунікацію.

А якщо говорити про підзвітність перед громадянами, то мається на увазі як можливість ознайомлення із результатами діяльності, так і чітке слідування повноваженням, які прописані законодавством. Як говорить Є. Мінакова у своїй статті, «поняття демократичної підзвітності об'єднує політичну та соціальну підзвітність – прямі або опосередковані, вертикальні, горизонтальні, діагональні або будь-які інші механізми, що базуються на ключовому демократичному принципі громадського контролю за процесом прийняття рішень»³². Підзвітність перед громадянами – це, насамперед, можливість брати участь в управлінні державою, та ознайомитися із результатами роботи суб'єктів публічної влади за бажанням громадян. Адже в правовій державі не може допускатися ситуація відсутності комунікації між громадянами та державної влади та відсутності відповідальності влади перед народом.

Дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили

³¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

³² Мінакова Є. В. Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 36. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/281225/275366> (дата звернення: 23.03.2025).

Підручник за заг. ред. В. Пилипчука дає таке визначення поняття «демократичний цивільний контроль» — «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України»³³.

Тобто це загальне поняття, яке означає можливість громадян контролювати діяльність органів публічної влади у сфері безпеки та оборони. Воно позначає право кожного громадянина на інтерес щодо того, що відбувається в зазначених вище сферах. «Враховуючи своєрідність сутнісного терміну «громадський», насамперед слід звернути увагу на таку його ознаку як публічність. Термін публічність означає відкритість та гласність, тобто, громадськість в даному випадку виступає своєрідним природженим носієм відкритості та прозорості діяльності органів влади у сфері безпеки і оборони»³⁴.

Дотримання норм міжнародного права

Це принцип, який можна застосувати до різних сфер: поводження з військовополоненими (міжнародне гуманітарне право), об'єднання зусиль органів державної влади заради досягнення цілей в сферах національної безпеки та оборони, імплементація норм міжнародного права в національне, захист прав людини під час дії правового режиму воєнного стану та після його припинення, подолання наслідків війни тощо.

³³ Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика: навчальний посібник / В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богущкий, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. – Київ; Одеса : Фенікс, 2020. С. 8.

³⁴ Там само. С. 9.

Підтвердженням цього є ст. 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України»³⁵.

Також варто звернути увагу на можливість застосування судової практики Європейського суду з прав людини в Україні. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права³⁶. Тому у разі виникнення спору між органом публічної влади та громадянином щодо реалізації повноважень, допустимості обмежень прав людини під час воєнного стану і так далі суди можуть використовувати Європейську конвенцію та практику Європейського суду з прав людини.

До того ж, «у одному зі своїх рішень Конституційний Суд України підтвердив принцип «дружнього ставлення до міжнародного права», яким враховуються рішення Європейського суду з прав людини в ході інтерпретації положень, що стосуються конституційних прав і свобод»³⁷. Тобто положення міжнародних договорів можуть застосовуватися до правовідносин, що виникли, виникають та будуть виникати в подальшому в Україні.

Розвиток сектору безпеки і оборони

³⁵ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

³⁶ Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Закон України від 23 лютого 2006 року №3477-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст.260.

³⁷ У своєму Рішенні Конституційний Суд України підтвердив принцип «дружнього ставлення до міжнародного права», яким враховуються рішення ЄСПЛ в ході інтерпретації положень, що стосуються конституційних прав та свобод, – ОБСЄ. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/u-svoyemu-rishenni-konstytuciynnyy-sud-ukrayiny-pidtv-erdyv-pryncyp-druzhnogo-stavlennya-do> (дата звернення – 05.03.2025).

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України „Про свободу совісті та релігійні організації“ (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) № 6-рп/2016 від 08.09.16.

Під час дії правового режиму воєнного стану національна безпека і оборона є найбільш пріоритетними завданнями. Втіленням принципу розвитку сектору безпеки і оборони є опис повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування та фокус на сфері державної безпеки та оборони.

Варто звернути увагу на правову природу особливих повноважень окремих державних органів. Вони спрямовані на оборону держави та подолання негативних наслідків військового вторгнення. Це, наприклад:

- повноваження військового командування (видає обов'язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану – за ч. 2 ст. 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»³⁸);
- повноваження Президента України вводити та припиняти воєнний стан указом (ст. 6, 7 цього Закону³⁹), приймати за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану (п. 2 ч. 1 ст. 11 цього Закону)⁴⁰;
- повноваження Ради національної безпеки і оборони України щодо координації та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України (п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»)⁴¹.

³⁸ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

³⁹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁴⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁴¹ Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 35, ст.23.

Важливою ознакою таких повноважень є їх тимчасовий характер. Тобто вони реалізуються доти, допоки не буде ліквідовано загрозу для національної безпеки держави.

Під час воєнного стану органи державної влади мають керуватися принципами верховенства права, прозорості, підзвітності, дотримання норм міжнародного права, бути складовими єдиної системи, діяти на підставі, в межах та у спосіб повноважень, співпрацювати з іншими державними інституціями задля досягнення спільної мети – захисту державного суверенітету і прав людини.

1.2. Процедура призначення військових адміністрацій

Процедура призначення військових адміністрацій передбачена Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Вони мають статус тимчасових державних органів відповідно до ч. 1 ст. 4 цього Закону⁴². Як зазначає С. Мельник: «Подібна «тимчасовість» є виправданою, адже правовий режим воєнного стану є тимчасовим заходом і визначається тривалістю та характером збройної агресії чи загрози нападу, тривалістю небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Окрім, власне, військової небезпеки, тимчасовість обумовлена відчутними для суспільства обмеженнями прав і свобод людини і громадянина»⁴³. На час дії правового режиму воєнного стану існує об'єктивна потреба у вжитті додаткових заходів безпеки. Одним із таких заходів є призначення спеціального тимчасового органу – військових адміністрацій.

⁴² Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁴³ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 102.

В. Говоров притримується точки зору, що військова адміністрація мусить за законодавством мати правовий статус не тільки тимчасового державного органу, а й окремого спеціального органу⁴⁴.

За ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування⁴⁵. Тобто ініціатором виступають обласні державні адміністрації або військове командування, а подання робиться з огляду на реальну потребу конкретної території в застосуванні спеціальних заходів протидії ворогові та потребу в створенні такого органу. А Президент України виступає суб'єктом прийняття рішень.

Відповідно до Указу Президента України №68/2022 від 24 лютого 2024 року було утворено 25 військових адміністрацій: 24 обласні та Київську міську військову адміністрацію. «Обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій». Також цей указ передбачає утворення районних військових адміністрацій на базі наявних районних державних адміністрацій⁴⁶.

Науковець В. Говоров також акцентує увагу на прогалині в законодавстві України та зазначає, що Конституція не передбачає повноваження Президента України призначати на посаду та звільняти з посади начальника військової

⁴⁴ Говоров, В. (2024). Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*, (1 (45), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (дата звернення: 01.04.2025).

⁴⁵ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁴⁶ Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2024 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 01.02.2025).

адміністрації та затверджувати перелік посад у них⁴⁷. Він зазначає, що існує ймовірність того, що голова місцевої адміністрації виявиться зрадником або не зможе реалізувати повноваження начальника військової адміністрації з будь-яких інших причин⁴⁸. А алгоритм заміни у законодавстві деталізований недостатньо. Також В. Говоров зазначає про недоцільність зміни назви органу, якщо повноваження військової адміністрації виконує обласна чи Київська міська адміністрація⁴⁹.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (ч. 2 ст. 4) також передбачає можливість призначення військової адміністрації замість органу місцевого самоврядування: 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 України «Про правовий режим воєнного стану»⁵⁰. За ч. 4 ст. 4 цього закону у районі, 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

⁴⁷ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

Говоров, В. (2024). Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*, (1 (45), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (дата звернення: 01.04.2025).

⁴⁸ Говоров, В. (2024). Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*, (1 (45), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (дата звернення: 01.04.2025).

⁴⁹ Там само. С. 89.

⁵⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку⁵¹. «У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації»⁵².

Як бачимо, військові адміністрації функціонують як поряд із органами місцевого самоврядування (на їх базі), так і замість них, якщо конкретний орган місцевого самоврядування з певних причин не може здійснювати свої повноваження.

На думку О. Зозулі: «Передання військовим адміністраціям усіх повноважень обласної та/або районної ради, а не лише їх частини більшою мірою відповідало би інтересам неприпустимості припинення повноважень органів влади в умовах воєнного стану. Наголосимо, що передання військовим адміністраціям тільки окремих повноважень обласної та/або районної ради означало би виникнення своєрідного управлінського вакууму через нездійснення жодним суб'єктом іншої частини їх повноважень. З іншого ж боку, на військові адміністрації явно недоцільно покладати окремі повноваження обласних і районних рад (насамперед пов'язані з організацією їх роботи), що має бути предметом регулювання вже спеціальних норм»⁵³.

Під час дії правового режиму воєнного стану не має виникати ситуація, що важливі функції, які зазвичай здійснюють органи місцевого самоврядування, не здійснюються жодним суб'єктом публічної влади, але в той же час, якщо прописати ті ж функції військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування, між цими органами може виникнути конкуренція і це призведе

⁵¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁵² Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁵³ Зозуля О. І. Щодо повноважень обласних і районних військових адміністрацій. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави. С. 33.

до неефективного управління. Тож варто окремо виділити ситуації, в яких військова адміністрація зобов'язана взяти на себе конкретні повноваження органів місцевого самоврядування.

Варто також звернути увагу на роз'яснення Верховного Суду у постанові від 18 жовтня 2023 року № 620/7714/22 щодо тривалості реалізації військовими адміністраціями повноважень місцевих державних адміністрацій. «Закон України «Про правовий режим воєнного стану» у будь-якому випадку не передбачає саме припинення повноважень обласних, районних рад, а лише встановлює, що такі (повністю або частково) можуть бути тимчасово, в межах визначеного цим законом строків, передані тимчасовим державним органам – військовим адміністраціям. Після закінчення встановленого законом строку, впродовж якого виконання повноважень обласних, районних рад покладається на військові адміністрації, такі повноваження поновлюються і надалі реалізуються цими радами у визначеному законом порядку»⁵⁴. Тобто введення воєнного стану автоматично не припиняє повноваження місцевих державних адміністрацій.

Суперечність у законодавстві України щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування військовими адміністраціями помічає вчений В. Говоров: «за існуючої конституційної моделі організації публічної влади, не можуть бути передані іншим тимчасовим державним органам повноваження, віднесені до відання місцевих державних адміністрацій статтею 119 Конституції України. Більше того, конституційний статус місцевих державних адміністрацій не може бути змінено на статус відповідно районних, обласних військових адміністрацій, а голів місцевих державних адміністрацій – на статус начальників

⁵⁴ Говоров, В. (2024). Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*, (1 (45), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (дата звернення: 01.04.2025).
Постанова Верховного суду від 18 жовтня 2023 р. № 620/7714/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637> (дата звернення: 01.04.2025).

відповідних військових адміністрацій. Натомість таке перетворення (без внесення змін до Конституції України) визначене у частині другій статті четвертій Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁵⁵. Така організація розподілу повноважень створює ситуацію правової невизначеності, адже Конституція не передбачає можливості передання повноважень місцевих державних адміністрацій військовим адміністраціям. А фактично деякі військові адміністрації вже реалізують повноваження місцевих державних адміністрацій. Ще проблема полягає в тому, що не можна змінити Конституцію України під час воєнного стану, тому цю суперечність ніяк не врегулювати⁵⁶.

Призначення військових адміністрацій замість органів місцевого самоврядування, які не можуть з певних причин здійснювати свої повноваження, є реалізацією принципу неприпустимості припинення повноважень органів влади в умовах воєнного стану, зазначеного в ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁵⁷. Тобто не має допускатися ситуація, щоб повноваження, здійснення яких важливе для оборони країни, не реалізовувалися ніким під час дії воєнного стану. Закон передбачив так званий запобіжник виникненню ситуації безвладдя.

Також варто звернути увагу на те, як призначаються посадові особи військових адміністрацій. За ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «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. Начальником військової

⁵⁵ Говоров, В. (2024). Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*, (1 (45), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (дата звернення: 01.04.2025).

⁵⁶ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

⁵⁷ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова»⁵⁸. Якщо військові адміністрації утворені на базі органів місцевого самоврядування, то голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій (за ч. 4 ст. 4 цього Закону)⁵⁹.

Призначення вже наявних посадових осіб є логічним з точки зору заощадження зусиль на конкурсні відбори, адже під час дії воєнного стану може не бути можливості для проведення таких відборів через пріоритетність завдань у сфері безпеки та оборони. До того ж, конкурсні відбори забрали б багато часу, що є вкрай небажаним за наявності правового режиму воєнного стану.

Але водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість формування складу військових адміністрацій з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, а також заміщення певних посад військовослужбовцями (ч. 5 ст. 4 цього Закону)⁶⁰. Таке рішення зумовлене необхідністю забезпечення правопорядку в умовах воєнного стану, а також зростання кількості повноважень у сфері національної безпеки та оборони. Перелік посад, що підлягають заміщенню військовослужбовцями, затверджується Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України (ч. 5 ст. 4 цього Закону)⁶¹.

⁵⁸ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁵⁹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁶⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁶¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

Також варто наголосити на відмінності військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій та вказати, що факт призначення військової адміністрації на певній території веде за собою припинення повноважень військово-цивільної адміністрації на цій же території (за п. 9 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). І такі повноваження припиняються з дня початку здійснення військовою адміністрацією своїх повноважень⁶². Військово-цивільні адміністрації функціонували саме на час здійснення антитерористичної операції⁶³. Тобто фактично відбувається заміщення органу, відповідального за національну безпеку та оборону на місцях.

Можемо зробити висновок про те, що військові адміністрації є спеціальним тимчасовим органом, який функціонує під час воєнного стану, або на базі органів місцевого самоврядування, або замість них, якщо органи місцевого самоврядування не можуть з певних причин здійснювати свої повноваження, передбачені законодавством.

1.3. Повноваження військових адміністрацій

Військові адміністрації мають великий спектр повноважень у різних сферах. Як зазначає С. М. Мельник: «Усі суб'єкти публічного управління оперативно було переведено в особливі умови функціонування, які передбачають здійснення заходів і повноважень, необхідних для забезпечення ефективної оборони України, захист населення, підтримання правопорядку та забезпечення інтересів держави. В умовах воєнного стану значну долю навантаження з соціального регулювання

⁶² Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁶³ Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

взяли на себе військові адміністрації»⁶⁴. Частково їх повноваження схожі на повноваження органів місцевого самоврядування, однак в них є пріоритет сфери національної безпеки та оборони.

Науковцем О. Роєм пропонується визначення військової адміністрації як «спеціального тимчасового державного органу (суб'єкта владних повноважень), що здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень та/або повноважень органів місцевого самоврядування, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці під час дії правового режиму воєнного стану»⁶⁵. У даній дефініції робиться акцент на схожості функціоналу військових адміністрацій із повноваженнями органів місцевої влади.

Повноваження військових адміністрацій передбачено ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». А статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено принцип неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану та визначено, які саме повноваження органів місцевої влади та місцевого самоврядування можуть реалізовуватися військовими адміністраціями, якщо певна територія є тимчасово окупованою, або орган місцевого самоврядування через певні обставини не може здійснювати свої повноваження⁶⁶.

⁶⁴ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 101.

⁶⁵ Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 443. URL: DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78> (дата звернення: 01.04.2025).

⁶⁶ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

О. І. Зозуля критикує формулювання норми ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: наведений у ній перелік повноважень районних та обласних військових адміністрацій: прямо не визначається як перелік конкретних повноважень обласної та/або районної ради, які передаються відповідним військовим адміністраціям; фактично містить не тільки повноваження обласних і районних рад, а й інші повноваження; чітко не визначається саме як вичерпний перелік таких повноважень⁶⁷. Тобто весь перелік є занадто широким і фактично збігається з повноваженнями інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Також автор стверджує, що норма ч.3 ст.15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що містить перелік повноважень районних та обласних військових адміністрацій, за своєю суттю дійсно є спеціальною нормою відносно загальної норми п.1 ч.3 ст.10 даного Закону України (про здійснення повноважень обласних або районних рад військовими адміністраціями)⁶⁸. Науковець говорить про необхідність більш вичерпного переліку повноважень в інтересах правової визначеності та неприпустимості виникнення управлінського вакууму⁶⁹.

Як зазначав С. М. Мельник «подібна багатомовність повноважень військових адміністрацій розрахована, у першу чергу, не на управління конкретною сферою суспільних відносин, як це відбувається за умов мирного часу, а на забезпечення повноцінної реалізації правового режиму воєнного стану в усіх сферах життєдіяльності суспільства і державного управління»⁷⁰.

⁶⁷Зозуля, О. І. Щодо повноважень обласних і районних військових адміністрацій / Олександр Ігорович Зозуля // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези доп. XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 1 груд. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. парк «Наука та безпека» ; Консультац. місія Європейського Союзу. Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 34.

⁶⁸ Там само. С. 34.

⁶⁹ Там само. С. 34

⁷⁰ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 103.

На нашу думку, прописування широкого списку повноважень обгрунтоване необхідністю запобігання ситуації безвладдя, коли важливі функції не виконуються жодним суб'єктом публічної влади, і необхідністю вжиття заходів правового режиму воєнного стану в кожній сфері. Наприклад, врахування потреб в додаткових заходах охорони при формуванні бюджетів, забезпечення мобілізації, інформування, введення додаткових зборів, розпорядження правом власності. І тоді військові адміністрації діють у сферах, які, здавалося б, далекі від війни.

С. М. Мельник провів свою класифікацію повноважень військових адміністрацій та поділив їх на групи повноважень:

- правотворчого характеру;
- мобілізаційного характеру;
- забезпечувального характеру;
- організаційного характеру;
- інформаційно-аналітичного характеру;
- фіскально-регламентного характеру⁷¹.

На нашу думку, така класифікація є доцільною та охоплює всі сфери, яких стосуються повноваження військових адміністрацій.

Наведемо приклади різних видів повноважень військових адміністрацій у таблиці:

Вид повноважень	Приклади
Правотворчого характеру	П. 43 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та

⁷¹ Там само. С. 103.

	<p>речовинами, виробленими на спиртовій основі».</p> <p>П. 1 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «запровадження заходів правового режиму воєнного стану».</p> <p>П. 8 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги».</p> <p>П. 31 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень».</p> <p>П. 32 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населеному пункті чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність».</p> <p>П. 34 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «прийняття рішення про дострокове припинення</p>
--	--

	<p>повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом».</p> <p>П. 43 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі».</p> <p>П. 47 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «прийняття рішень про внесення пропозиції до Ради національної безпеки і оборони України, погодженої обласною військовою адміністрацією, щодо здійснення примусового відчуження або вилучення рухомого майна, що використовується чи може використовуватися для забезпечення діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу України і щодо якого існує ризик переривання його функціонування у зв'язку з перебуванням такого майна на території адміністративно-територіальної одиниці України, щодо якої існує загроза її тимчасової окупації та межі якої розташовані на відстані не більше 30 кілометрів від району ведення воєнних (бойових) дій або від тимчасово окупованої території».</p>
Мобілізаційного характеру	<p>П. 18 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну</p>

	<p>(невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації».</p> <p>П. 20 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом.</p>
Забезпечувального характеру	<p>П. 44 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України».</p> <p>П. 16 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «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».</p> <p>П. 2 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів».</p>

	<p>П. 10 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «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».</p> <p>П. 13 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності».</p> <p>П. 17 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих</p>
--	---

	<p>бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством».</p> <p>П. 19 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства».</p> <p>П. 21 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, закладам освіти Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг».</p> <p>П. 29 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів Національної поліції, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України».</p> <p>П. 35 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб, пожежно-рятувальних підрозділів</p>
--	---

	<p>для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони, здійснення заходів щодо забезпечення їх діяльності».</p> <p>П. 36 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду».</p> <p>П. 41 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони».</p>
<p>Організаційного характеру</p>	<p>П. 45 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «прийняття рішень про обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій».</p> <p>П. 46 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «прийняття рішень про демонтаж будівель і споруд».</p> <p>П. 42 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «залучення підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку».</p>

П. 22 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів».

П. 1 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «здійснення заходів правового режиму воєнного стану».

П. 3 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території».

П. 4 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях».

П. 12 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік)».

П. 14 ч. 2 ст. 15 Закону України

	<p>«Про правовий режим воєнного стану»: «надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок».</p> <p>П. 15 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організації надання ними послуг, у тому числі соціальних».</p> <p>П. 23 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України».</p> <p>П. 24 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні».</p> <p>П. 25 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність</p>
--	---

	<p>населення».</p> <p>П. 26 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин».</p> <p>П. 27 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення строком не більше одного року, а також про скасування такого дозволу».</p> <p>П. 28 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги».</p> <p>П. 33 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «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».</p> <p>П. 37 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного</p>
--	---

	<p>стану»: «вирішення питань управління побутовими відходами, знешкодження та захоронення трупів тварин».</p> <p>П. 38 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «організації місцевих ринків».</p> <p>П. 39 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад».</p> <p>П. 40 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством».</p>
Інформаційно-аналітичного характеру	<p>П. 30 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території».</p>
Фіскально-регламентного характеру	<p>П. 5 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін</p>

	<p>до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету».</p> <p>П. 6 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято».</p> <p>П. 7 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято».</p> <p>П. 9 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища».</p> <p>П. 11 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету».</p>
--	--

Рисунок 1

Як бачимо спектр повноважень є досить широким і стосується різних сфер: безпеки, оборони, фінансів, мобілізації, прийняття нормативних актів, комунальних послуг, містобудування, соціального захисту тощо. Ці повноваження перегукуються зокрема і з повноваженнями сільських, селищних, міських рад, з огляду на те, що військові адміністрації можуть працювати замість них⁷². Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «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:

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

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)»⁷³.

Науковці також вносять свої пропозиції щодо вдосконалення повноважень військових адміністрацій. Можемо погодитися із думкою О. Роя про необхідність

⁷² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

⁷³ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

посилення співпраці військових адміністрацій із військовим сектором для підвищення рівня обороноздатності держави⁷⁴.

Важливим питанням є також повага до прав і свобод людини при здійсненні повноважень військових адміністрацій. Серед переліку повноважень є такі, які передбачають обмеження прав і свобод людини. Наприклад:

- п. 1 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану веде за собою обмеження права громадян на свободу пересування;
- п. 18 ч. 2 ст. 15 цього закону сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу. Це повноваження також обмежує право громадян на свободу пересування та спрямоване на реалізацію конституційного обов'язку громадян щодо захисту Вітчизни⁷⁵.

Це є прикладом реалізації норми ст. 64 Конституції України, адже право, передбачене ст. 33 Конституції України на свободу пересування, може підлягати обмеженням⁷⁶. На думку науковця М. Савчина, сутність обмежень фундаментальних прав людини відповідно до принципу верховенства права полягає у забезпеченні легітимного втручання держави у приватну автономію індивіда з метою забезпечення загального блага⁷⁷.

⁷⁴ Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 443. URL: DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78> (дата звернення: 01.04.2025).

⁷⁵ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁷⁶ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

⁷⁷ Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. С. 151 – 152.

О. Скрипнюк визначає обмеження прав і свобод людини як «передбачені Конституцією та законами України режим тимчасового загального або конкретно-індивідуального призупинення чи звуження обсягу визначених і гарантованих основним законом прав і свобод в інтересах забезпечення прав інших людей, а також забезпечення національної безпеки і оборони України»⁷⁸.

Як зазначає Е. Дорошенко, «незважаючи на складну ситуацію в якій опинилась Україна та введення воєнного стану, права та свободи людини залишаються пріоритетним напрямом охорони з боку держави. Гарантією цьому виступає ст. 3 Конституції України, що визначає найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку»⁷⁹.

Обґрунтування такого роду обмежень базується на характері ситуації, в якій опинилася Україна, загрози національній безпеці, однак права і свободи людини були, є та залишаються основною цінністю та пріоритетом.

Також варто зазначити, що недоліком формулювань норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо повноважень військових адміністрацій є відсутність розмежування повноважень обласних і районних військових адміністрацій, а також занадто загальний опис повноважень.

1.4. Процедура припинення діяльності військових адміністрацій після завершення правового режиму воєнного стану

⁷⁸ Скрипнюк О. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. Публічне право. № 3. (2011). С. 9.

Дорошенко Е. Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в період воєнного стану в Україні. Юридичний вісник, 2022/5. С. 248.

⁷⁹ Дорошенко Е. Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в період воєнного стану в Україні. Юридичний вісник, 2022/5. С. 251.

Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

Військові адміністрації мають правовий статус тимчасових державних органів, які функціонують лише на час дії воєнного стану. Юридичний факт припинення воєнного стану веде за собою також припинення повноважень військових адміністрацій.

Науковці підкреслюють таку особливість правового статусу військових адміністрацій як тимчасовість. Як говорить у своїй статті С. М. Мельник: «окрім, власне, військової небезпеки, тимчасовість обумовлена відчутними для суспільства обмеженнями прав і свобод людини і громадянина»⁸⁰. Так, як ми вже зазначали раніше, військові адміністрації вживають заходів забезпечення правового режиму воєнного стану, що може обмежувати окремі права та свободи людини (наприклад, на свободу пересування). Оскільки частина повноважень військових адміністрацій стосується зокрема обмежувальних заходів, то й з припиненням правового режиму воєнного стану потреба у вжитті таких заходів зникає.

За ч. 8 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» «військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування»⁸¹. Тобто існує ще певний перехідний період мирного часу, коли військові адміністрації ще функціонують та припиняють будь-які заходи, які раніше вживалися на час дії воєнного стану. Перехід від воєнного стану до звичайного правопорядку не є раптовим.

Варто також звернути увагу на п. 1 ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: «у разі утворення обласної та/або районної

⁸⁰ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 102.

⁸¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів 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 такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації»⁸². Це загальне правило, яке діє у разі скасування чи припинення воєнного стану. Також у разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може поновити роботу органів місцевого самоврядування раніше 30-денного строку після припинення чи скасування воєнного стану, однак не раніше для припинення воєнного стану (ч. 4 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»)⁸³.

Однак на практиці досить часто виникатимуть ситуації, коли органи місцевого самоврядування не зможуть відновити роботу та працювати в такому ж складі, як до 24 лютого 2024 року. Тому з'явиться потреба в проведенні виборів до органів місцевого самоврядування на територіях, які нині є тимчасово окупованими.

За ч. 4 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» якщо протягом 30-денного строку після припинення або скасування воєнного стану виникнуть визначені законом підстави для призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради, начальник військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжують здійснювати повноваження [...], до обрання нового складу відповідних органів місцевого самоврядування, якщо Президент України не прийняв рішення про утворення на цій території

⁸² Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁸³ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

військово-цивільної адміністрації. На територіях, які були раніше тимчасово окупованими, неможливо одразу поновити роботу органів місцевого самоврядування, тому норма є цілком логічною.

Можемо зробити висновок, що припинення повноважень військових адміністрацій – це наслідок юридичного факту припинення воєнного стану та поновлення роботи органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

Слідування принципам верховенства права важливе у будь-який час, а особливо в умовах воєнного стану, коли існує вагома загроза існуючому правопорядку. Органи державної влади та місцевого самоврядування працюють за принципами поваги до прав і свобод людини, правової визначеності, прозорості, дотримання засад демократичного цивільного контролю, дотримання норм міжнародного права, розвитку сектору безпеки і оборони.

Військові адміністрації мають статус тимчасових державних органів. Рішення про їх утворення приймається Президентом України за поданням відповідної обласної державної адміністрації або військового командування.

Військові адміністрації можуть функціонувати як на базі органів місцевого самоврядування, так і замість них. Ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено принцип неприпустимості припинення повноважень органів влади в умовах воєнного стану. Військові адміністрації можуть брати на себе окремі повноваження органів місцевого самоврядування для запобігання ситуації, коли пріоритетні завдання у сфері безпеки, оборони, управління фінансами та в інших сферах, не виконуються ніким.

Однак недоліком формулювання переліку повноважень військових адміністрацій у ст. 15 є занадто широкий та загальний список повноважень, який частково перегукується з повноваженнями інших органів.

Повноваження військових адміністрацій можна поділити на кілька груп: правотворчого, мобілізаційного, забезпечувального, організаційного, інформаційного та фінансово-регламентного характеру. Їх реалізація може тягнути за собою обмеження певних прав і свобод людини (наприклад, права на свободу пересування чи права власності), однак все одно права і свободи людини залишаються основною цінністю держави за будь-яких часів.

Припинення повноважень військових адміністрацій відбувається не раніше припинення чи скасування воєнного стану, зазвичай після спливу 30 днів після припинення чи скасування воєнного стану, можливо також і раніше, однак якщо органи місцевого самоврядування досі не відновили роботу чи виникла потреба в призначенні виборів, можливо і довше.

РОЗДІЛ 2

Утворення військових адміністрацій в Україні

2.1. Правова природа військових адміністрацій

Військові адміністрації функціонують саме в період дії воєнного стану та мають статус тимчасових державних органів⁸⁴. Питання їх правової природи та правового статусу було, є та залишається актуальним. Виникає також питання, чим саме є військові адміністрації: органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування?

За Енциклопедією сучасної України «військова адміністрація – це сукупність військово-адміністративних органів держави, що функціонують в системі структур виконавчої влади; органи військового управління територією, окупованою в ході воєнних дій; галузь військово-юридичних знань»⁸⁵. У контексті аналізу норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військова адміністрація розглядається як військово-адміністративний орган держави та орган військового управління територією.

Як зазначає С. Мельник, однією з особливостей правового статусу військових адміністрацій є багатомірність предмету відання⁸⁶. «Військові адміністрації як суб'єкти державного управління виконують у якості пріоритетних завдання, які обумовлені правовим режимом воєнного стану, цілий спектр завдань. Зокрема, це відвернення загрози, відсіч збройної агресії та забезпечення

⁸⁴ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁸⁵ Військова адміністрація / П.Д. Біленчук, В.М. Кочетков, В.Б. Міщенко. Енциклопедія Сучасної України / Редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк [та ін.]; НАН України, НТШ. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2005. URL: <https://esu.com.ua/article-34452> (дата звернення: 07.02.2025).

⁸⁶ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 102.

національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а забезпечення обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб у відповідності до закону»⁸⁷. Спектр повноважень військових адміністрацій є надзвичайно широким та охоплює багато різних сфер: оборона, національна безпека, мобілізація, фінанси, соціальних захист, нормотворчість та багато іншого (за ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»)⁸⁸. Ця багатомірність зумовлена, на нашу думку, насамперед необхідністю вжиття заходів правового режиму воєнного стану у кількох сферах, а також тим, що військові адміністрації можуть брати на себе повноваження інших суб'єктів публічної влади.

С. Мельник у своїй статті «Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні» виокремлює загальний та видовий предмети відання військових адміністрацій. Загальним предметом відання військових адміністрацій є організаційно-управлінське забезпечення здійснення правового режиму воєнного стану у державі, а видовим предметом є всі інші сфери діяльності, які належать до компетенції військових адміністрацій відповідно до норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁸⁹. Така класифікація є доцільною, адже саме повноваження в сфері національної безпеки та оборони є для військових адміністрацій пріоритетними та основними.

Як ми вже з'ясували в попередньому розділі, військові адміністрації можуть утворюватися на рівні області, району чи окремого населеного пункту. Вони

⁸⁷ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 102.

⁸⁸ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁸⁹ Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 102.

можуть утворюватися як на базі певного органу місцевого самоврядування, так і замість них⁹⁰. На думку В. Зінкевича: «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. Перелічені в Законі причини невиконання повноважень не є вичерпними, а лише передбачають найбільш ймовірні сценарії. Така підстава, як «фактичне невиконання повноважень» є досить суб'єктивною, оскільки не деталізує, невиконання якого обсягу повноважень, що створює певну дискрецію Президента щодо утворення військової адміністрації. Варто б розширити поняття «фактичне невиконання повноважень» змістовно»⁹¹. Можна погодитися із цим зауваженням та конкретизувати причини, через які органи місцевого самоврядування не можуть функціонувати, в законодавстві: окупація територій, бездіяльність, бойові дії тощо.

В законі не деталізовано, з яких саме причин відбувається невиконання повноважень. Як зазначають вчені-юристи, «основною причиною невиконання повноважень є неможливість їх виконання через те, що територія є тимчасово окупованою. Невиконання повноважень місцевою радою у воєнний час не завжди пов'язане з небажанням або бездіяльністю – здебільшого таке виконання неможливе з незалежних від органу самоврядування причин»⁹².

⁹⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁹¹ Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія право. Випуск 79: частина 2. С. 66

⁹² Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? Веб-сайт «Юридична газета». 23 квітня 2022 р. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskovaadministraciya-chi-misceva-rada.html> (дата звернення: 23.03.2025).

В. Зінкевич називає факт невиконання повноважень органами місцевого самоврядування тимчасовою зупинкою⁹³. Оскільки відбувається заміщення органів місцевого самоврядування військовими адміністраціями, виникає питання, чи є військові адміністрації органами місцевого самоврядування?

Для цього варто порівняти повноваження та функції військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України⁹⁴. За ч. 1 ст. 5 цього Закону система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення⁹⁵. Військові адміністрації також формуються за територіальним принципом та на базі органів місцевого самоврядування або замість них у разі неможливості їх функціонування на певних територіях⁹⁶. На нашу думку, військові адміністрації не варто ототожнювати із органами місцевого самоврядування, оскільки різняться способи їх призначення та правова природа (органи місцевого самоврядування обираються народом, представниками певної

⁹³ Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія право. Випуск 79: частина 2. С. 66

⁹⁴ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170

⁹⁵ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170

⁹⁶ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

територіальної громади, коли військові адміністрації призначаються Президентом України).

Статтями 26 та 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих комітетів та статтю 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де передбачено повноваження військових адміністрацій, перегукуються за сферами впливу органів: розвиток і благоустрій громад, фінанси, соціальний захист, комунальні послуги⁹⁷. Як зазначає М. Кравець у своїй статті, «із зміною статусу в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування набули більших повноважень та прав, що подекуди є порушенням приватних кордонів громадян. Проте в умовах війни не варто розцінювати це як порушення, адже такі умови є вимушеною мірою та вступають в дію лише у виняткових випадках»⁹⁸. Військові адміністрації більше фокусуються на сферах державної безпеки, оборони та вжитті мобілізаційних заходів. Саме вони є пріоритетними за наявності правового режиму воєнного стану. І за час воєнного стану окремі види втручання у певні права та свободи громадян є допустимими.

Т. Тарасенко позитивно оцінила підхід передачі повноважень органів місцевого самоврядування військовим адміністраціям та зазначила, що він є дієвим для безперервності функціонування публічної влади в цілому та посилення оборонної ефективності держави⁹⁹. Таке вимушене заміщення органів місцевого

⁹⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

⁹⁸ Кравець М. О. Конституційні засади функціонування органів місцевого самоврядування під час умов дії воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. №4/2023. С. 92

⁹⁹ Тарасенко Т. М. Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: можливості та обмеження. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 4, 2022. С. 56.

самоврядування військовими адміністраціями є ефективним механізмом запобігання безвладдю під час дії правового режиму воєнного стану.

Наявна істотна відмінність у способі призначення органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій. Органи місцевого самоврядування обираються на місцевих виборах (сільські, селищні, міські ради, голови міст та сіл тощо) (за законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰⁰), а військові адміністрації призначаються Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування (за ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»)¹⁰¹.

Можемо зробити висновок про те, що військові адміністрації є місцевим органом виконавчої влади, який функціонує на тимчасовій основі. Саме вони запобігають виникненню ситуації безвладдя, коли органи місцевого самоврядування тимчасово не можуть здійснювати свої повноваження.

2.2. Досвід утворення та функціонування військових та військово-цивільних адміністрацій в Україні

Практика призначення спеціальних органів держави на період протидії державі-агресору не є новою для України. У цьому підрозділі ми проаналізуємо досвід призначення таких спеціальних органів у нашій державі, а також з'ясуємо, в чому саме різниця між військовими та військово-цивільними адміністраціями.

«Органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру – це тимчасові державні органи з елементами військової організації управління,

¹⁰⁰ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

¹⁰¹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

сформовані Указом Президента України як тимчасовий вимушений захід для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення на визначеній території України: в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, прифронтових та тилкових зонах. Органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру в умовах воєнного стану реалізують владу держави та здійснюють захист населення, території та цілісності держави за допомогою визначених завдань»¹⁰². На нашу думку, орган має назву «військово-цивільна адміністрація» саме тому, що на нього покладаються як завдання в сфері національної безпеки та оборони, так і завдання з нормалізації життєдіяльності.

Ще з початку російсько-української війни виникла нагальна потреба у вжитті додаткових заходів безпеки. Одним із таких заходів безпеки стало призначення військово-цивільних адміністрацій. За статтю 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» «військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи 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, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема

¹⁰² Обрусна С. Ю., Іванова І. В., Панімаш Ю. В., Пасинчук К. М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія Право. Випуск 78. Частина 2. С. 94.

проведення антитерористичної операції»¹⁰³. Як і військові адміністрації – це тимчасовий державний орган, який може функціонувати на рівні області, району чи певного населеного пункту. За статею 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації здійснюють повноваження:

- «районних, обласних рад, державних адміністрацій;
- повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів;
- інші повноваження, визначені цим Законом»¹⁰⁴.

За ч. 1 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації утворюються за рішенням Президента України, а їх створення веде за собою припинення повноважень районних, обласних рад, державних адміністрацій, сільських, селищних, міських, районних у містах рад та їх виконавчих органів.

Варто звернути увагу на норми ч. 2 та 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»: «Військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються на території територіальних громад, сільські, селищні, міські ради яких та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, а також у разі прийняття Центральною виборчою

¹⁰³ Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

¹⁰⁴ Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

комісією рішення про неможливість проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування» (ч. 2)¹⁰⁵.

«У районі, області військово-цивільні адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військово-цивільних адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних військово-цивільних адміністрацій» (ч. 3)¹⁰⁶. Такий крок є доцільним, адже заощаджує зусилля на виконання завдань у сфері національної безпеки та оборони, адже проведення конкурсів на ці посади займає багато часу та потребує вирішення ряду організаційних завдань.

Як можна побачити, спосіб призначення подібний до військових адміністрацій, однак військово-цивільні адміністрації утворюються здебільшого у випадках, коли територія є окупованою та органи місцевого самоврядування не можуть функціонувати з цієї причини. До того ж, в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» вказано, що ці органи функціонують з метою проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації було утворено в окремих районах та населених пунктах Донецької та Луганської областей Указами Президента України про утворення військово-цивільних адміністрацій № 123/2015 від 5 березня 2015 року¹⁰⁷, № 469/ 2015 від 7 серпня 2015 року¹⁰⁸, № 472/ 2015 від 13

¹⁰⁵ Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

¹⁰⁶ Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.

¹⁰⁷ Указ Президента України № 123/2015 від 5 березня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій».

серпня 2015 року¹⁰⁹ та багатьма іншими. Військові адміністрації, на відміну від військово-цивільних, було призначено з 24 лютого 2024 року по всій території України¹¹⁰.

Можемо сказати, що основними відмінностями військових та військово-цивільних адміністрацій є:

- часові рамки функціонування (військово-цивільні – за час антитерористичної операції та операції об'єднаних сил);
- спосіб призначення (військово-цивільні – за рішенням Президента України, а військові – за рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування);
- територія (військово-цивільні – переважно Донецька та Луганська області, а військові – на всій території України);
- військово-цивільні адміністрації в основному повністю замінюють органи місцевого самоврядування через неможливість їх функціонування в зоні бойових дій чи на тимчасово окупованій території, а військові адміністрації функціонують як замість органів місцевого самоврядування, так і на їх базі (залежно від того, яка це територія).

До спільних ознак військових та військово-цивільних адміністрацій належать:

<https://web.archive.org/web/20160416152939/http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/123/2015> (дата звернення: 23.03.2025).

¹⁰⁸ Указ Президента України № 469/ 2015 від 7 серпня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». URL: <https://web.archive.org/web/20160416155321/http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/469/2015> (дата звернення: 23.03.2025).

¹⁰⁹ Указ Президента України № 472/ 2015 від 13 серпня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». URL: <https://web.archive.org/web/20150816193414/http://www.president.gov.ua/documents/4722015-19319> (дата звернення: 23.03.2025).

¹¹⁰ Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2024 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 01.02.2025).

- завдання: обидва органи функціонують заради оборони країни та забезпечення національної безпеки;
- тимчасовість функціонування (військово-цивільні адміністрації функціонують до поновлення роботи органів місцевого самоврядування (чи обрання нових) або утворення військових адміністрацій на цій же території, а військові адміністрації функціонують до завершення воєнного стану чи поновлення роботи органів місцевого самоврядування (чи обрання нових).

Висновки до розділу 2

Військові адміністрації є тимчасовим державним органом, який можна віднести до системи органів виконавчої влади. Хоча вони схожі з органами місцевого самоврядування (селищні, сільські, міські ради та їх виконавчі комітети) за повноваженнями та сферами впливу. Маємо відзначити, що основним вектором діяльності військових адміністрацій є безпека, оборона та мобілізаційні заходи. Перелік їх повноважень є занадто загальним та широким і охоплює кілька сфер: соціальних захист, безпека, оборона, фінанси, нормотворість тощо.

Основна відмінність військових та військово-цивільних адміністрацій полягає в часі функціонування. Військово-цивільні адміністрації працювали під час здійснення антитерористичної операції та операції об'єднаних сил, коли військові адміністрації діють під час воєнного стану. Їх сфера впливу та завдання є схожими – оборона країни та забезпечення національної безпеки. Військово-цивільні адміністрації функціонують переважно замість органів місцевого самоврядування, тоді як військові адміністрації працюють як замість органів місцевого самоврядування, так і на їх базі.

РОЗДІЛ 3 Досвід зарубіжних країн щодо створення спеціальних органів в умовах війни

3.1. Спеціальні органи безпеки в зарубіжних країнах, їх повноваження

Для того, щоб зрозуміти, як корисно було б вдосконалити роботу військових адміністрацій в Україні, проаналізуємо, які є спеціальні органи безпеки в зарубіжних країнах на час дії воєнного стану та не тільки.

Національна безпека будь-якої держави внаслідок своєї багатокомпонентності потребує спеціальної системи її забезпечення, основним призначенням якої є виконання певних дій, спрямованих, перш за все, на захист національних цінностей і реалізацію національних інтерсів. «[...] Національна безпека розглядається як система державних і недержавних установ, інших суб'єктів, які покликані вирішувати завдання у здійсненні заходів щодо забезпечення національної безпеки у визначений законодавством спосіб¹¹¹.

На рівні ЄС створено «Військовий Комітет ЄС, який є найвищим військовим органом, створеним в рамках Ради ЄС, і складається з начальників Генеральних штабів держав-членів [...]. Це форум для військових консультацій і співпраці між державами-членами ЄС у сфері запобігання конфліктам і врегулювання криз. Цей орган керує всією військовою діяльністю в рамках ЄС, зокрема плануванням і виконанням військових місій та операцій в рамках Спільної політики безпеки і оборони, а також розвитком військових сил і засобів»¹¹².

¹¹¹ Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. С. 6.

¹¹² European Union Military Committee. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc_en (дата звернення - 07.02.2025).

Військовий комітет ЄС був офіційно створений Рішенням Європейської Ради 2001/79/CFSP від 22 січня 2001 року¹¹³, що дозволило ЄС взяти на себе відповідальність за весь спектр завдань із запобігання конфліктам і врегулювання криз, визначених у Договорі про ЄС, тобто Петерберзьких завдань¹¹⁴.

ЄС є наддержавним утворенням зі своїми інституціями, які мають сферу впливу на всю територію Союзу. Можемо зробити висновок про те, що Військовий Комітет ЄС є координаційним органом, який займається як усуненням наявних загроз для держав-членів ЄС, такі запобіганням виникненню військових конфліктів. Це постійно діючий орган.

У США функціонує Рада національної безпеки задля зміцнення інституту президентства, поліпшення координації у сфері зовнішньої політики та оборони країни. Це координуючий та контролюючий орган¹¹⁵.

У Німеччині основним органом, який відповідає за національну безпеку, є Федеральна рада безпеки. Особливістю німецької системи національної безпеки є те, що завдання національної безпеки можуть також покладатися на великі недержавні компанії та громадян держави¹¹⁶.

Республіка Польща є прикладом зміни системи національної безпеки від пострадянської до такої, що відповідає стандартам ЄС. Рада національної безпеки Республіки Польща виконує переважно дорадчі функції та здійснює координацію

¹¹³ 2001/79/CFSP: Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079> (дата звернення - 07.02.2025).

¹¹⁴ European Union Military Committee. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc_en (дата звернення - 07.02.2025).

¹¹⁵ Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. С. 26.

¹¹⁶ Ліпкан В. А. Національна безпека України: Навчальний посібник. К: КНТ, 2009. С. 230.

збройних сил¹¹⁷. Досвід цієї країни корисний для України при реформуванні системи національної безпеки, близької до стандартів ЄС.

Аналогів органу, який може замінити органи місцевого самоврядування (як військові адміністрації) на тимчасово окупованих територіях країни чи в зоні бойових дій за наявності воєнного стану у сучасному світі немає. Адже ще жодна країна не стикалася з ситуацією, подібну на російську агресію в Україні.

Можемо зробити висновок, що в зарубіжних країнах ключову роль у забезпеченні національної безпеки відіграють постійно діючі органи, функціями яких є координація збройних сил і запобігання загрозам. Такі органи функціонують переважно на національному рівні, а на регіональному вони координують зусилля військових формувань.

3.2. Альтернативи створенню спеціальних органів безпеки

Паралельно зі створенням спеціальних органів безпеки є також інші заходи протидії військовій агресії.

Так, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено ряд заходів, які можуть здійснюватися під час дії правового режиму воєнного стану. За ст. 8 цього закону можливі трудова повинність, посилена охорона об'єктів критичної інфраструктури, перевірка речей та документів та інші заходи, обмеження свободи пересування, заборона проведення мітингів та демонстрацій¹¹⁸. Втілення частини із зазначених заходів безпеки пов'язане в тому

¹¹⁷ Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. С. 23.

¹¹⁸ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

числі з реалізацією повноважень військових адміністрацій, передбачених ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹¹⁹.

Російська агресія проти України постійно привертає увагу представників країн ЄС через територіальну близькість нашої країни до держав-членів ЄС та те, що Україна має статус кандидата в члени ЄС. Джозеф Боррел стверджує, що «перемога України над російською агресією є найкращою гарантією безпеки для Європи і що необхідна зміна парадигми – від підтримки України «стільки, скільки буде потрібно» до зобов'язань зробити «все, що потрібно», щоб Україна досягла перемоги»¹²⁰. «ЄС надає Україні постійну економічну, гуманітарну та військову підтримку Україні, поставивши майже 30 мільярдів євро боєприпасів та зброї, а також підготувавши майже 40 000 українських солдатів на території ЄС. Війна також зміцнила трансатлантичну єдність, а санкції ЄС, [...], послабили російську військову машину»¹²¹.

Постає питання, чим саме вважати підтримку ЄС: додатковим заходом чи альтернативою створенню спеціальних органів безпеки? На нашу думку, це додатковий захід безпеки, а створення військових адміністрацій, які можуть здійснювати завдання щодо оборони країни та за потреби замінювати органи місцевого самоврядування, це крок до членства України в ЄС та запорука реалізації принципів верховенства права.

Для порівняння варто також проаналізувати ряд заходів безпеки, які використовуються в зарубіжних країнах в минулому у разі введення воєнного стану чи іншої критичної ситуації.

¹¹⁹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

¹²⁰ The war against Ukraine and European security. The Diplomatic Service of the European Action. European Union external action. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-against-ukraine-and-european-security_en (дата звернення - 07.02.2025).

¹²¹ The war against Ukraine and European security. The Diplomatic Service of the European Action. European Union external action. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-against-ukraine-and-european-security_en (дата звернення - 07.02.2025).

У США в 1918 році набув чинності Wartime Measure Act of 2018, який забороняв подорожі всередині країни без наявності паспорта громадянина США чи візи, виданої в законному порядку. Доцільність такого заходу аргументовувалася необхідністю протидії нелегальній міграції та потребою в додаткових заходах національної безпеки під час Першої світової війни¹²². Такий захід зменшив би ризик нових терористичних актів чи заворушень на території країни.

У Канаді в 1914 році було прийнято The War Measures Act, яким було передбачено ряд обмежувальних заходів на періоди воєнного стану. Він діяв під час Першої та Другої світових війн та Жовтневої кризи 1970 року. Була запроваджена часткова цензура, заборона ввозу певних товарів, контроль над суднами та портами та багато іншого¹²³.

Можемо зробити висновок про те, що інші заходи безпеки, крім створення спеціальних органів, ефективніше функціонують паралельно з створенням військових адміністрацій та не можуть замінити їх роботу повністю.

3.3. Міжнародні стандарти щодо захисту прав людини та діяльності органів влади під час дії воєнного стану

Україна ратифікувала ряд міжнародних договорів у тому числі щодо захисту прав людини, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною

¹²² Wartime measure of 1918. URL: <https://immigrationhistory.org/item/1918-wartime-measure/> (дата звернення - 07.02.2025).

¹²³ The War Measures Act, 1914. URL: <https://web.archive.org/web/20180913150558/https://www.lermuseum.org/index.php/war-measures-act> (дата звернення - 07.02.2025).

War Measures Act (Plain Language Summary). The Canadian Encyclopedia. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/war-measures-act-plain-language-summary> (дата звернення - 07.02.2025).

національного законодавства нашої держави¹²⁴. Ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» говорить, що суди застосовують при розгляді справ Європейську Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерела прав¹²⁵. Тобто у разі наявності спору між органом державної влади та громадянином може застосовуватися практика Європейського суду з прав людини.

Як зазначає О. Лотюк, «норми міжнародного та національного права передбачають випадки, коли держава має право відступити від своїх зобов'язань щодо додержання прав та свобод людини і громадянина, зокрема під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою. Після війни такою ситуацією можуть стати кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, тому може виникнути питання чи потрібно залишати режим конституційного обмеження прав та свобод людини і громадянина для збереження безпеки у середині держави»¹²⁶. Захист прав і свобод людини є пріоритетним завданням правової держави за будь-яких часів, навіть у період дії воєнного стану. Однак саме національне та міжнародне право визначає ситуації, коли обмеження прав і свобод людини з боку органів держави допускається заради загального блага.

За ч. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського

¹²⁴ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

¹²⁵ Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Закон України від 23 лютого 2006 року №3477-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст.260.

¹²⁶ Лотюк О. С. Конституційні засади обмеження прав та свобод людини і громадянина у повоєнний період. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції №2, 2023. С. 10.

порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві¹²⁷. Також ч. 1 цієї статті говорить, що кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи¹²⁸. Так, для громадян України ст. 65 Конституції України передбачено обов'язок захисту Вітчизни¹²⁹. А окремі повноваження військових адміністрацій спрямовані на сприяння виконання цього обов'язку громадянами України¹³⁰. Як національне, так і міжнародне право передбачає наявність обов'язків людини та громадянина та можливість обмеження її прав і свобод.

Стаття 15 Європейської конвенції передбачає можливість відступу від зобов'язань за міжнародними договорами у разі виникнення надзвичайних ситуацій: «Під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом»¹³¹. Конвенція ставить також виняток із цього правила про недопустимість відступу від зобов'язання щодо захисту права на життя, крім випадків смерті внаслідок бойових дій (обставини, на які держава не може вплинути)¹³². Також за ч. 3 ст. 15 Європейської конвенції «будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і причини їх вжиття. Вона також повинна повідомити

¹²⁷ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 23.03.2025).

¹²⁸ Там само.

¹²⁹ Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

¹³⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

¹³¹ Європейська Конвенція з прав людини від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n525 (дата звернення: 23.09.2024).

¹³² Там само.

Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою»¹³³. Така норма запобігає виникненню ситуації безконтрольного відступу держав від своїх зобов'язань. Обов'язок повідомлення про відступ не дозволяє кожній із держав-підписантів діяти свавільно та обмежувати права та свободи людини на свій розсуд.

Як зазначає О. Лотюк, «такий відступ від положень європейського законодавства має назву дерогація. Право на дерогацію – можливість держави відступати під час надзвичайних ситуацій від виконання деяких своїх міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, призупиняти дію національного законодавства. Дерогація не може застосовуватись до всього кола гарантованих прав та свобод, як правило резервуються від обмеження право на життя, заборона катувань, заборона рабства, ніякого покарання без закону»¹³⁴. Резервація від будь-яких обмежень права на життя та заборони катувань та рабства потрібна для запобігання ситуацій, коли органи влади при реалізації своїх повноважень створюють загрозу життю людини.

У справі Європейського суду з прав людини «Лоулесс проти Ірландії» надано тлумачення терміну «надзвичайна ситуація»: це виняткова кризова або надзвичайна ситуація, яка зачіпає населення в цілому і представляє загрозу для організації життя суспільства, яке формує державу¹³⁵. Правовий режим воєнного

¹³³ Там само.

¹³⁴ Лотюк О. С. Конституційні засади обмеження прав та свобод людини і громадянина у повоєнний період. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції №2, 2023. С. 11. Основи міжнародно-правових стандартів прав людини : навч.-метод. посібник / за ред. завідувача кафедри міжнародного та європейського права О. В. Бігняка. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 168 с.

¹³⁵ Case of Lawless v. Ireland (application No. 332/57). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57518%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57518%22]}) (дата звернення: 05.03.2025) Лотюк О. С. Конституційні засади обмеження прав та свобод людини і громадянина у повоєнний період. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції №2, 2023. С. 11.

стану та російська агресія проти України може підпасти під критерії, визначені у цій справі.

Також подібне положення міститься в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. За ст. 4 цього документу «під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження»¹³⁶. У цій статті вказано, що не допускаються відступи від таких прав:

- право на життя (стаття 6 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);
- заборона катування, жорстокого, нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання (стаття 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);
- заборона рабства та тримання в підневільному стані (стаття 8 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);
- позбавлення волі лише на тій підставі, що хтось не в змозі виконати певне договірне зобов'язання (стаття 11 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);
- ніхто не може бути визнаним винним за порушення, яке не було кримінальним злочином (стаття 15 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);

¹³⁶ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 23.03.2025).

- заборона свавільного чи незаконного втручання в особисте і сімейне життя (стаття 16 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);
- на свободу думки, совісті і релігії (стаття 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права)¹³⁷.

Також питання захисту прав людини під час війн та інших надзвичайних ситуацій висвітлюється у таких міжнародних договорах, як Конвенція про незастосування строку давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства 1968 р.¹³⁸, Конвенція про запобігання злочину геноциду і покарання за нього 1948 р.¹³⁹, Конвенція про права дитини 1989 р.¹⁴⁰, Конвенція про охорону материнства 1952 р.¹⁴¹, Конвенція про статус осіб без громадянства 1954 р.¹⁴², Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, поведження та покарання від 10 грудня 1984 р.¹⁴³.

¹³⁷ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 23.03.2025).

¹³⁸ Конвенція про незастосування строку давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства 1968 р. URL: https://vue.gov.ua/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83_%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96_%D0%B4%D0%BE_%D0%B2%D0%BE%D1%94%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%96%D0%B2_%D1%96%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%96%D0%B2_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0_1968 (дата звернення: 23.03.2025).

¹³⁹ Конвенція про запобігання злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. URL: <https://21.helsinki.org.ua/index.php?id=1388824041> (дата звернення: 23.03.2025).

¹⁴⁰ Конвенція про права дитини 1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 23.03.2025).

¹⁴¹ Конвенція про охорону материнства 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_122#Text (дата звернення: 23.03.2025).

¹⁴² Конвенція про статус апатридів 1954 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text (дата звернення: 23.03.2025).

¹⁴³ Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, поведження та покарання від 10 грудня 1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 23.03.2025).

Міжнародні стандарти є невід’ємною частиною законодавства України, саме вони визначають, які обмеження прав і свобод людини є допустимими, а які ні.

Висновки до розділу 3

В практиці зарубіжних країн не було досвіду створення тимчасових державних органів на місцях, на які покладено завдання із забезпечення національної безпеки та які можуть замінити за потреби органи місцевого самоврядування. Це тому, що жодна країна у світі ще не стикалася із ситуацією, подібну на російську агресію проти України. Є приклади постійних державних інституцій (в Польщі, Німеччині та США), відповідальних за державну безпеку, а під час дії воєнного стану їх завдання змінюються від стратегічних до координаційних. А на рівні ЄС створено Військовий комітет – наддержавну інституцію, який займається як усуненням наявних загроз для держав-членів ЄС, так і запобіганням виникненню військових конфліктів.

Під час запровадження правового режиму воєнного стану зарубіжні країни (зокрема США та Канада) теж мали досвід створення додаткових обмежувальних заходів, такі як перевірка документів, обмеження ввезення товарів, свободи пересування тощо. Такі заходи аргументуються необхідністю посиленого захисту національної безпеки.

На діяльність військових адміністрацій поширюються також положення міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які встановлюють, які саме права не можуть бути обмежені під час війн та інших надзвичайних ситуацій. Це, як правило, право на життя, право на повагу до гідності, заборона катувань, рабства, такого, що принижує гідність поведження чи покарання.

ВИСНОВКИ

Військові адміністрації відіграють ключову роль у забезпеченні національної безпеки, здійсненні оборонних та мобілізаційних заходів на період воєнного стану. Вони мають статус тимчасових органів та місцевих органів виконавчої влади.

Їх повноваження схожі на повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих комітетів та вони можуть фактично замінити орган місцевого самоврядування що з певних причин не може функціонувати.

Військові адміністрації, як і будь-який орган державної влади чи місцевого самоврядування під час дії воєнного стану, керуються принципами:

- верховенства права (законності, належної правової процедури, поваги до прав і свобод людини, правової визначеності тощо);
- прозорості;
- підзвітності;
- дотримання засад демократичного цивільного контролю;
- дотримання норм міжнародного права;
- пріоритетності національної безпеки та оборони.

Діяльність військових адміністрацій, процедура їх призначення та припинення діяльності регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Рішення про утворення військової адміністрації приймається Президентом України за поданням обласної державної адміністрації або військового командування (за ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Вони можуть утворюватися як на базі органів місцевого самоврядування, так і замість них. Діяльність військових адміністрацій в час, коли органи місцевого самоврядування не можуть функціонувати, є втіленням принципу

неприпустимості припинення повноважень. Тобто не може допускатися фактична ситуація, коли повноваження органів місцевого самоврядування не виконує ніхто.

Військові адміністрації є універсальним органом із широким спектром повноважень. С. Мельник пропонує поділити усі повноваження на декілька груп:

- правотворчого характеру;
- мобілізаційного характеру;
- забезпечувального характеру;
- організаційного характеру;
- інформаційно-аналітичного характеру;
- фіскально-регламентного характеру.

Така класифікація є цілком логічною з огляду на сфери, яких торкаються повноваження військових адміністрацій: це і національна безпека та оборона, і фінанси, і податки та збору, і земельні правовідносини, і багато інших.

За загальним правилом, військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії правового режиму воєнного стану та ще плюс тридцять днів після його припинення чи скасування. Допускається також завершення повноважень раніше, якщо органи місцевого самоврядування вже фактично працюють, або пізніше, якщо вони не можуть приступити до виконання своїх повноважень або є потреба в проведенні виборів.

Жодна держава світу не стикалася із ситуацією, подібну на російську агресію проти України, тому поки що жодна країна не має досвіду призначення органів, схожих за компетенцією на військові адміністрації.

Схожим в історії України було призначення військово-цивільних адміністрацій на час дії антитерористичної операції та операції об'єднаних сил. Основними відмінностями цих органів є час функціонування, територія функціонування та спосіб призначення. А от повноваження є схожими.

Як національне законодавство, так і міжнародне право (Європейська конвенція, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та інші міжнародні договори) передбачають можливість обмежень прав і свобод людини під час дії воєнного стану. І військові адміністрації при реалізації своїх повноважень можуть піддавати обмеженням окремі права та свободи людини, але лише в межах, передбачених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами.

Нормативно-правове регулювання діяльності військових адміністрацій можна удосконалити, на нашу думку, наступним чином:

- зробити більш конкретизованим список повноважень військових адміністрацій, адже нині він є надто широким та загальним;
- розмежувати повноваження обласних та районних військових адміністрацій;
- прописати механізми взаємодії обласних та районних військових адміністрацій;
- звужити компетенцію військових адміністрацій, адже частина повноважень перегукується із повноваженнями місцевих рад та їх виконавчих комітетів, зробити фокус на завданнях щодо національної безпеки та оборони, а також здійснення мобілізаційних заходів;
- прописати механізми «виходу» із режиму воєнного стану;
- розмежувати причини, чому органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати свої повноваження після завершення воєнного стану (наприклад, через окупацію територій) та розписати порядок дій у кожній з них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення - 07.02.2025).
2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.
3. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.87.
4. Верховна Рада продовжила дію воєнного стану та мобілізації. Радіо Свобода. 6 лютого, 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verhovna-rada-voiennyi-stan-mobilizatsia/32807577.html> (дата звернення - 07.02.2025).
5. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / В. О. Антонов; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Талком, 2017. 576 с.
6. Закон України «Про національну безпеку України»: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241.
7. Про верховенство права (Venice Commission: the Rule of Law) : Доповідь про верховенство права, затверджена Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus). (дата звернення - 07.02.2025).

8. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року [№ 5-рп/2005](#)
9. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – 1959 (1961). – P. 232, 235.
10. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
11. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.
12. Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. Наукові записки НаУКМА. Том 168. Юридичні науки. 2015. С. 34 – 37.
13. Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції. Анатомія лібералізму. Політико-правові вчення та верховенство права. – К., 2008. – С. 515, 522, 527.
14. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування / Ю. Г. Барабаш // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 49 – 54.
15. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. Наукові записки НаУКМА. Т. 144 – 145. Юридичні науки. С. 49 – 54.
16. Справа Європейського суду з прав людини «Волохи проти України» (Заява № 23543/02).

17. Матвєєва Л. Г. Належна правова процедура та правові стандарти Європейського суду з прав людини. Вісник Пенітенціарної асоціації України, 2020, № 4 (14), с. 54 – 64.
18. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. Наукові записки НаУКМА. 2017. Том 200. Юридичні науки. С. 79 – 84.
19. Академія громадянської участі. Принцип 12. Підзвітність. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability.pdf> (дата звернення - 07.02.2025).
20. Мінакова Є. В. Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/281225/275366> (дата звернення - 07.02.2025).
21. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика: навчальний посібник / В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богуцький, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. – Київ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
22. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Закон України від 23 лютого 2006 року №3477-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст.260.
23. У своєму Рішенні Конституційний Суд України підтвердив принцип «дружнього ставлення до міжнародного права», яким враховуються рішення ЄСПЛ в ході інтерпретації положень, що стосуються конституційних прав та свобод, – ОБСЄ. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/u-svoyemu-rishenni-konstytuciynyy-sud-ukrayiny-pidtvverdyy-pryncyp-druzhnogo-stavlennya-do> (дата звернення – 05.03.2025).

24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України „Про свободу совісті та релігійні організації“ (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) № 6-рп/2016 від 08.09.16.
25. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 35, ст.23.
26. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 6, 2022. С. 102.
27. Говоров, В. (2024). Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. Право та інновації, (1 (45), 87–95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (дата звернення: 01.04.2025).
28. Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2024 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 01.02.2025).
29. Зозуля, О. І. Щодо повноважень обласних і районних військових адміністрацій / Олександр Ігорович Зозуля // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези доп. XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 1 груд. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. парк «Наука та безпека» ; Консультація. місія Європейського Союзу. – Вінниця : ХНУВС, 2023. – С. 32-34.

30. Постанова Верховного суду від 18 жовтня 2023 р. № [620/7714/22](https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637> (дата звернення: 01.04.2025).
31. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 441 - 446. URL: DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78> (дата звернення: 01.04.2025).
32. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.
33. Скрипнюк О. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. Публічне право. № 3. (2011). С. 5 –11.
34. Дорошенко Е. Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в період воєнного стану в Україні. Юридичний вісник, 2022/5. С. 247 – 253.
35. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
36. Військова адміністрація / П.Д. Біленчук, В.М. Кочетков, В.Б. Міщенко. Енциклопедія Сучасної України / Редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк [та ін.]; НАН України, НТШ. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2005. URL: <https://esu.com.ua/article-34452> (дата звернення: 23.03.2025).
37. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія право. Випуск 79: частина 2. С. 64 – 69.
38. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? Веб-сайт «Юридична газета». 23 квітня 2022 р. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka->

- [eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskovaadministraciya-chi-misceva-rada.html](https://www.rada.gov.ua/experta/hto-vazhlivishiy-viyskovaadministraciya-chi-misceva-rada.html) (дата звернення: 23.03.2025).
39. Кравець М. О. Конституційні засади функціонування органів місцевого самоврядування під час умов дії воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. №4/2023. С. 91 – 93.
40. Тарасенко Т. М. Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: можливості та обмеження. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 4, 2022. С. 51 – 58.
41. Обрусна С. Ю., Іванова І. В., Панімаш Ю. В., Пасинчук К. М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія Право. Випуск 78. Частина 2. С. 90 – 96.
42. Указ Президента України № 123/2015 від 5 березня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». URL: <https://web.archive.org/web/20160416152939/http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/123/2015> (дата звернення: 23.03.2025).
43. Указ Президента України № 469/ 2015 від 7 серпня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». URL: <https://web.archive.org/web/20160416155321/http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/469/2015> (дата звернення: 23.03.2025).
44. Указ Президента України № 472/ 2015 від 13 серпня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». URL: <https://web.archive.org/web/20150816193414/http://www.president.gov.ua/documents/4722015-19319> (дата звернення: 23.03.2025).

45. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. 58 с.
46. European Union Military Committee. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc_en (дата звернення: 23.03.2025).
47. Ліпкан В. А. Національна безпека України: Навчальний посібник. К: КНТ, 2009. 576 с.
48. 2001/79/CFSP: Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079> (дата звернення: 23.03.2025).
49. The war against Ukraine and European security. The Diplomatic Service of the European Action. European Union external action. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-against-ukraine-and-european-security_en (дата звернення: 23.03.2025).
50. Wartime measure of 1918. URL: <https://immigrationhistory.org/item/1918-wartime-measure/> (дата звернення: 23.03.2025).
51. The War Measures Act, 1914. URL: <https://web.archive.org/web/20180913150558/https://www.lermuseum.org/index.php/war-measures-act> (дата звернення: 23.03.2025).
52. War Measures Act (Plain Language Summary). The Canadian Encyclopedia. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/war-measures-act-plain-language-summary> (дата звернення: 23.03.2025).
53. Лотюк О. С. Конституційні засади обмеження прав та свобод людини і громадянина у повоєнний період. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції №2, 2023. С. 9 – 15.

54. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 23.03.2025).
55. Європейська Конвенція з прав людини від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n525 (дата звернення: 23.11.2024).
56. Основи міжнародно-правових стандартів прав людини : навч.-метод. посібник / за ред. завідувача кафедри міжнародного та європейського права О. В. Бігняка. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 168 с.
57. Case of Lawless v. Ireland (application No. 332/57). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57518%22%5D%7D> (дата звернення: 05.03.2025).
58. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 05.03.2025).
59. Конвенція про незастосування строку давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства 1968 р. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%94%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%85%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%96%D0%B2%D1%96%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%BF%D1%80%D0%BE%7D>

[D1%82%D0%B8 %D0%BB%D1%8E%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0_1968](#) (дата звернення: 23.03.2025).

60. Конвенція про запобігання злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. URL: <https://21.helsinki.org.ua/index.php?id=1388824041> (дата звернення: 23.03.2025).
61. Конвенція про права дитини 1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 23.03.2025).
62. Конвенція про охорону материнства 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_122#Text (дата звернення: 23.03.2025).
63. Конвенція про статус апатридів 1954 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text (дата звернення: 23.03.2025).
64. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, поводження та покарання від 10 грудня 1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 23.03.2025).

ДОДАТКИ

Додаток 1

Військові та військово-цивільні адміністрації

	Військові адміністрації	Військово-цивільні адміністрації
Часові рамки функціонування	Час дії правового режиму воєнного стану	Час дії антитерористичної операції та операції об'єднаних сил
Спосіб призначення	За рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування	За рішенням Президента України
Територія	На всій території України	Переважно Донецька та Луганська області
Взаємодія з органами місцевого самоврядування	Функціонують як замість органів місцевого самоврядування, так і на їх базі (залежно від того, яка це територія)	Повністю замінюють органи місцевого самоврядування через неможливість їх функціонування в зоні бойових дій чи на

		тимчасового окупованій території
Завдання	Оборона країни та забезпечення національної безпеки	Оборона країни та забезпечення національної безпеки
Функціонування	Тимчасове: до завершення воєнного стану чи поновлення роботи органів місцевого самоврядування (чи обрання нових)	Тимчасове: до поновлення роботи органів місцевого самоврядування (чи обрання нових) або до утворення військових адміністрацій