

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕНОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОМС: ПОШУК ПРАВОВОГО БАЛАНСУ

PROBLEMS OF COMPETENCE DELIMITATION BETWEEN MILITARY ADMINISTRATIONS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: IN SEARCH OF A LEGAL BALANCE

Пилипенко П.В.,

помічник-консультант Народного депутата України

У статті здійснено комплексний аналіз актуальних проблем правового регулювання діяльності військових адміністрацій (далі – ВА) в Україні в умовах воєнного стану. Введення ВА стало вимушеним кроком держави для забезпечення безпеки, оперативного управління та підтримання публічного порядку на територіях, де органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) втратили здатність ефективно виконувати свої функції. Водночас практика функціонування ВА виявила низку правових колізій, які стосуються порядку їх утворення, розмежування повноважень між ВА та ОМС, забезпечення підзвітності й прозорості управлінських рішень, а також механізмів відновлення демократичного врядування після завершення воєнного стану.

Особливу увагу приділено проблемі нечіткого розмежування компетенцій між ВА та органами місцевого самоврядування, що зумовлює дублювання повноважень, конфлікти в управлінських рішеннях та ризик надмірної концентрації влади в руках невиборних посадових осіб. У статті обґрунтовано необхідність чіткого нормативного визначення підстав для створення ВА, з урахуванням об'єктивних критеріїв (нааявність загроз національній безпеці, фактична бездіяльність місцевої влади, бойові дії тощо). Запропоновано законодавче унормування розподілу функцій, за якого питання оборони, мобілізації та правопорядку залишаються у виключній компетенції ВА, тоді як соціально-економічні питання мають залишатися під контролем місцевої громади, якщо ОМС не розпущені.

Наголошено на важливості встановлення чітких гарантій тимчасового характеру ВА, зокрема шляхом передбачення процедур їх припинення та відновлення повноважень ОМС після завершення воєнного стану. Розглянуто також необхідність впровадження механізмів прозорості, звітності та громадського контролю над діяльністю ВА, зокрема щодо використання бюджетних коштів.

Сформульовано пропозиції щодо оновлення законодавства, спрямовані на досягнення балансу між воєнною доцільністю та принципами демократичного врядування, забезпечення правової визначеності та дотримання конституційних гарантій місцевого самоврядування в умовах надзвичайної ситуації.

Ключові слова: військові адміністрації, місцеве самоврядування, повноваження, компетенція, воєнний стан, децентралізація, правовий баланс, адміністративне право.

The article provides a comprehensive analysis of the current issues in the legal regulation of military administrations (MAs) in Ukraine under martial law. The introduction of MAs was a necessary step by the state to ensure security, operational governance, and the maintenance of public order in territories where local self-government bodies (LSGBs) lost the ability to effectively perform their functions. At the same time, the practical implementation of MAs has revealed a range of legal inconsistencies, particularly concerning their establishment procedures, the distribution of powers between MAs and LSGBs, the mechanisms of accountability and transparency in decision-making, and the restoration of democratic governance after the cessation of martial law.

Particular attention is given to the problem of vague competence delimitation between MAs and LSGBs, which leads to the duplication of powers, managerial conflicts, and the risk of excessive concentration of authority in the hands of unelected officials. The article substantiates the need for clear normative criteria for the establishment of MAs, based on objective indicators such as threats to national security, inactivity of local authorities, or ongoing hostilities. It proposes legislative clarification of functional division, whereby matters of defense, mobilization, and law enforcement fall within the exclusive competence of MAs, while socio-economic issues should remain under the jurisdiction of the local community if LSGBs are not dissolved.

The article emphasizes the importance of enshrining legal guarantees of the temporary nature of MAs, including provisions for their termination and the restoration of LSGB powers after martial law is lifted. It also addresses the need to introduce mechanisms for transparency, accountability, and public oversight of MA activities, especially regarding the use of public funds.

Proposals for legislative reform are outlined, aimed at achieving a balance between military necessity and democratic governance principles, ensuring legal certainty, and safeguarding constitutional guarantees of local self-government under emergency conditions.

Key words: military administrations, local self-government, powers, competence, martial law, decentralization, legal balance, administrative law.

Актуальність проблеми. Після запровадження в Україні воєнного стану система публічної влади зазнала суттєвих трансформацій, спрямованих на забезпечення безпеки, оперативності управлінських рішень і стабільності на місцях. Військові адміністрації, створені в ряді громад і регіонів, стали необхідним інструментом кризового управління. Водночас їх впровадження відбулося в умовах недостатньо деталізованого правового регулювання, що спричинило низку юридичних і управлінських проблем, зокрема стосовно розмежування повноважень з органами місцевого самоврядування.

У чинному законодавстві відсутні чіткі критерії та межі функціонування військових адміністрацій, що породжує конфлікти юрисдикції, дублювання функцій, ризик концентрації повноважень у руках призначених осіб та ерозію принципів місцевої демократії. Це створює правову невизначеність, особливо в умовах, коли ОМС формально не припиняють свою діяльність, але їх функціонування обмежене або паралельно діють ВА.

Проблема ще більше ускладнюється відсутністю чітких механізмів повернення до демократичних форм врядування після завершення війни, що несе ризики збереження надзвичайного режиму управління на тривалий час. Такі ризики потребують нагального нормативного врегулювання з метою запобігання “повзучій централізації” влади та підриву досягнень реформи децентралізації.

Таким чином, дослідження правового статусу, повноважень і меж відповідальності військових адміністрацій, їх взаємодії з ОМС, а також гарантій тимчасовості їх функціонування є надзвичайно актуальним з огляду на потребу зберегти баланс між ефективним воєнним управлінням і демократичними стандартами врядування. Це має особливе значення в контексті післявоєнного відновлення держави, забезпечення сталості конституційного ладу та верховенства права.

Мета статті – проаналізувати проблеми правової визначеності повноважень військових адміністрацій

та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та сформулювати пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання з метою досягнення ефективного правового балансу між централізованим управлінням і місцевим самоврядуванням.

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України та впровадження правового режиму воєнного стану суттєво трансформували систему публічної влади на місцевому рівні. З метою забезпечення оперативного реагування на виклики безпеки, ефективної мобілізації ресурсів та підтримання правопорядку було запроваджено інститут військових адміністрацій (далі – ВА), які набули широкі повноважень у межах відповідних територій. Ці органи державної влади, створені в умовах надзвичайної ситуації, частково перебрали на себе функції органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та фактично здійснюють управлінську діяльність паралельно з ними.

Незважаючи на те, що необхідність утворення ВА була обумовлена воєнною доцільністю, особливо в регіонах, де традиційні органи влади втратили дієздатність, виникла низка проблем правового характеру. Насамперед, йдеться про відсутність належної нормативної визначеності у розмежуванні повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Така невизначеність у сфері компетенції призводить до конфліктів юрисдикцій, дублювання управлінських функцій, а також підвищує ризик надмірної централізації владних повноважень в руках призначених державою посадових осіб. Це, у свою чергу, може мати негативні наслідки для реалізації принципів місцевої демократії та децентралізованого врядування, закріплених у Конституції України.

Варто зазначити, що нормативно-правове регулювання діяльності військових адміністрацій в Україні базується, насамперед, на положеннях Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1] та Указах Президента України, прийнятих на його виконання. Відповідно до зазначеного Закону, під час дії воєнного стану передбачається можливість тимчасового призупинення діяльності органів місцевого самоврядування у випадках, коли вони неспроможні реалізовувати свої повноваження. У таких випадках на відповідних адміністративно-територіальних одиницях утворюються тимчасові органи виконавчої влади – військові адміністрації.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 72/2022 [2] всі обласні та районні державні адміністрації, а також Київська міська державна адміністрація, були реорганізовані у відповідні військові адміністрації. Голови зазначених адміністрацій набули статусу начальників відповідних військових адміністрацій без додаткових кадрових процедур.

Таким чином, починаючи з початку повномасштабної збройної агресії РФ, у кожному регіоні України функціонують військові адміністрації обласного та районного рівнів. Щодо базового рівня територіальних громад, чинне законодавство передбачає можливість утворення військових адміністрацій населених пунктів у випадках, коли відповідні органи місцевого самоврядування фактично припинили реалізацію своїх повноважень (унаслідок саморозпуску, самоусунення, евакуації або втраченого контролю над територією).

У таких випадках військова адміністрація створюється указом Президента України на підставі подання від військового командування або обласної державної адміністрації (що діє у статусі обласної військової адміністрації). До складу місцевої військової адміністрації можуть входити військовослужбовці, представники правоохоронних органів, державні службовці та інші фахівці, необхідні для здійснення публічного управління в особливих умовах [3].

Слід чітко розмежовувати сучасні військові адміністрації, які функціонують у правовому режимі воєнного

стану, та військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА), які були запроваджені у 2015 році на окремих територіях Донецької та Луганської областей у межах антитерористичної операції. ВЦА виступали як тимчасовий механізм державного управління у районах, де ОМС не могли виконувати свої функції через збройний конфлікт. Законодавчо інститут ВЦА і ВА мають відмінне правове регулювання, хоча останні у багатьох аспектах є їх еволюційним продовженням.

Станом на сьогодні в Україні функціонують військові адміністрації на обласному, районному та міському (Київська міська військова адміністрація) рівнях, а також створюються місцеві ВА у громадах, де органи місцевого самоврядування не виконують своїх повноважень.

Військові адміністрації наділяються широким колом повноважень, значна частина яких дублює або перетинається з компетенцією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Зокрема, військові адміністрації уповноважені: забезпечувати реалізацію заходів правового режиму воєнного стану; брати участь у формуванні та реалізації соціально-економічної політики на відповідній території; управляти об'єктами комунальної власності; організовувати надання житлово-комунальних послуг; забезпечувати затвердження та виконання місцевих бюджетів; здійснювати регулювання у сфері земельних відносин; розміщувати державні замовлення; сприяти відбудові пошкодженого або зруйнованого житла; створювати рятувальні та інші служби цивільного захисту [4].

Таким чином, чинне законодавство фактично надає військовим адміністраціям як власні, так і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм виконувати функції органів публічної влади в умовах, коли місцеве самоврядування не здійснює своїх повноважень.

Водночас стаття 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1] прямо зобов'язує органи місцевого самоврядування сприяти військовим адміністраціям у впровадженні та здійсненні заходів воєнного стану. Це нормативне положення закріплює необхідність взаємодії та координації дій між ВА і ОМС у межах правового режиму особливого періоду.

Варто підкреслити тимчасовий характер діяльності військових адміністрацій, які функціонують виключно в умовах запровадженого воєнного стану або іншого особливого правового режиму. При цьому на рівні закону встановлено низку обмежень, покликаних забезпечити збереження майнової основи територіальних громад. Зокрема, військовим адміністраціям заборонено здійснювати відчуження (у тому числі продаж або приватизацію) об'єктів комунальної власності, а також передавати такі об'єкти в оренду на строк понад один рік. Аналогічні обмеження стосуються земельних ділянок комунальної форми власності [5].

Отже, хоча військові адміністрації є тимчасовими органами державної влади, наділеними значним обсягом повноважень, законодавець передбачив механізми стримування та врівноваження їхньої компетенції, зокрема через інституційну взаємодію з органами місцевого самоврядування та встановлення обмежень щодо розпорядження комунальним майном.

Вказані заборони запроваджені, щоб запобігти незворотним рішенням щодо майна громад на період війни. Фінансування діяльності ВА у частині виконання делегованих місцевих повноважень здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету громади, тоді як виконання власне військових функцій – за рахунок державного бюджету [6].

Таким чином, нормативна модель функціонування військових адміністрацій передбачає наділення їх широкими повноваженнями на місцях, водночас поєднуючи

це з обов'язком забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування та дотриманням визначених законом обмежень. Проте реалізація цієї моделі на практиці виявила низку суттєвих проблем, що свідчать про відсутність чіткого правового балансу між зазначеними інституціями.

Однією з ключових проблем залишається дублювання повноважень та одночасне функціонування паралельних владних структур на одній території. Як свідчать результати досліджень та практичний досвід територіальних громад у прифронтових регіонах (зокрема в Донецькій, Запорізькій та Херсонській областях), значна частина функціональних обов'язків військових адміністрацій суттєво перетинається з повноваженнями місцевих рад, їх виконавчих органів та місцевих державних адміністрацій. Йдеться, зокрема, про сфери управління житлово-комунальним господарством, планування соціально-економічного розвитку, організацію бюджетного процесу, надання адміністративних послуг населенню [7, с. 111].

Водночас у сфері національної безпеки, оборони, громадського порядку та мобілізації компетенція військових адміністрацій істотно ширша. Вони мають повноваження щодо повного контролю над оборонними заходами, взаємодії з військовим командуванням, реалізації режиму воєнного стану та забезпечення публічної безпеки.

У підсумку виникає правова ситуація, за якої в межах однієї територіальної громади можуть одночасно функціонувати дві інституційні вертикалі – виборні органи місцевого самоврядування (рада, міський голова, виконавчий комітет) та призначена військова адміністрація. У практичному вимірі це часто призводить до управлінської фрагментації: приймаються паралельні або суперечливі управлінські рішення, дублюються функції, спостерігається низький рівень координації між суб'єктами владних повноважень. Така ситуація породжує адміністративну невизначеність і ставить під сумнів ефективність реалізації публічного управління в умовах воєнного стану [7, с. 112].

Іншою важливою проблемою, що ускладнює реалізацію ефективної моделі співвідношення повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, є низький рівень нормативної визначеності чинного законодавства. Правові положення, що регулюють функціонування військових адміністрацій у межах правового режиму воєнного стану, не забезпечують належного рівня чіткості щодо меж компетенції, порядку делегування повноважень та механізмів взаємодії з органами місцевого самоврядування.

У науковій та правозастосовній площині неодноразово наголошується на відсутності закріплених у законі чітких критеріїв, за яких можливе утворення військової адміністрації в конкретній територіальній громаді. Зокрема, не встановлено прозорих умов та процедур, за яких може бути запроваджено тимчасове державне управління у формі військової адміністрації та припинено діяльність органів місцевого самоврядування. Це створює передумови для потенційного суб'єктивізму або політично вмотивованих рішень щодо усунення місцевої влади, навіть за наявності формальних ознак її функціональної спроможності [7, с. 113].

Окремої уваги заслуговує проблема нормативної невизначеності у питанні передачі повноважень місцевих рад військовим адміністраціям. Згідно з чинним законодавством, зокрема Законом України «Про правовий режим воєнного стану», таке рішення має ухвалюватися Верховною Радою України. Водночас відповідні норми сформульовані нечітко, що призводить до різних тлумачень щодо ролі парламенту у процедурі запровадження військових адміністрацій на базовому рівні [8]. Відсутність конкретного та уніфікованого механізму делегування компетенцій породжує правову невизначеність, яка ускладнює міжінституційну координацію і створює ризики надмірної концентрації влади в руках військових адміністрацій.

Також законодавство не містить чітких положень щодо порядку відновлення повноважень органів місцевого самоврядування після завершення дії воєнного стану. Відсутність правового механізму поетапного переходу від тимчасового державного управління до відновлення функціонування обраних представницьких органів – створює серйозний інституційний вакуум. Залишається відкритим питання: чи відновлюються автоматично повноваження місцевих рад і міських голів після скасування воєнного стану, чи потрібне для цього окреме рішення органів державної влади. Така невизначеність містить загрозу затягування тимчасової моделі управління і після зникнення безпосередньої воєнної загрози, що суперечить демократичним засадам місцевого самоврядування.

Не можемо оминати увагою й проблему взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, наявності конфлікту повноважень й розбалансованості підзвітності. Недостатнє нормативне розмежування компетенцій породжує колізійні ситуації щодо функціонального розподілу відповідальності між цими суб'єктами публічної влади.

Паралельне функціонування двох центрів прийняття рішень призводить до конфліктів юрисдикції, затримок у виконанні рішень, дублювання функцій і взаємних звинувачень у неефективності.

Особливо гострою є проблема підзвітності. Глави військових адміністрацій призначаються Президентом України та не несуть безпосередньої політичної відповідальності перед місцевими громадами, що істотно знижує рівень демократичного контролю з боку населення. Водночас представницькі органи місцевого самоврядування, якщо вони не припинили свої повноваження, формально залишаються відповідальними перед виборцями, але в умовах обмеженої функціональності втрачають реальний вплив на процес управління [8].

Запровадження військових адміністрацій в умовах правового режиму воєнного стану зумовило виникнення й низки інших специфічних юридичних питань, серед яких особливо увагу привертає визначення правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, які можуть бути залучені до діяльності відповідних адміністрацій.

Законодавство допускає, що сільський, селищний або міський голова може бути призначений начальником військової адміністрації відповідного населеного пункту без припинення повноважень обраного голови громади.

Відповідне правове регулювання породжує суперечності з антикорупційним законодавством України, зокрема із Законом України «Про запобігання корупції», яким передбачено несумісність посад в органах місцевого самоврядування з посадою у виконавчому органі влади. Фактично, у зазначеній ситуації одна особа одночасно виконує повноваження виборної посадової особи місцевого самоврядування та керівника органу державної влади, що суперечить загальним принципам розмежування владних повноважень [4].

Наведені проблеми висвітлюють нагальну потребу у встановленні чіткого правового балансу між компетенцією військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Основна ідея такого балансу – забезпечити ефективність управління і безпеки під час війни, не допустивши при цьому необґрунтованого згорання конституційних прав територіальних громад на місцеве самоврядування.

У контексті виявлених проблемних аспектів функціонування військових адміністрацій та з урахуванням актуальних викликів воєнного часу доцільним є окреслення основних напрямів удосконалення правового регулювання їхньої діяльності. Серед ключових напрямків слід виділити наступні:

1. *Чітке визначення умов створення військових адміністрацій.*

Запровадження ВА має бути винятковим заходом, що застосовується лише за наявності об'єктивних критеріїв – загрози національній безпеці (бойові дії, окупація) або повної дисфункції місцевого самоврядування. Доцільно закріпити вичерпні підстави створення ВА у законодавстві, передбачивши пріоритет заходів в межах чинної системи до запровадження ВА. Важливо також активніше залучати обласні та районні державні адміністрації для виконання воєнних завдань на рівні громад, мінімізуючи потребу в окремих ВА.

2. *Розмежування повноважень ВА та органів місцевого самоврядування.*

Необхідно законодавчо виокремити сферу відповідальності ВА (оборона, мобілізація, правопорядок) та зберегти за ОМС контроль над господарськими і соціальними функціями (якщо вони не розпущені). У разі співіснування ВА та ради доцільно встановити механізми координації (наприклад, погодження рішень з оборонних питань), що забезпечить баланс між демократичним самоврядуванням та вимогами воєнного часу.

3. *Гарантії тимчасовості та відновлення самоврядування.*

ВА повинні мати чітко визначений строк дії та статус тимчасового інструменту. Доцільно передбачити автоматичне або спрощене поновлення діяльності рад та проведення виборів після скасування воєнного стану. Закон має містити алгоритм переходу до мирного управління, щоб уникнути пролонгації виконавчого контролю без належної демократичної легітимності.

4. *Підвищення прозорості та підзвітності ВА.*

Начальники ВА мають подавати декларації та підписувати під антикорупційне законодавство. Необхідно передбачити звітування про використання бюджетних коштів і діяльність ВА перед громадою, зокрема через публічні звіти або наглядові ради. Також варто посилити фінансовий контроль для запобігання зловживанням.

5. *Врегулювання статусу посадовців і форм взаємодії.*

Слід законодавчо врегулювати можливість тимчасового залучення посадовців ОМС до ВА без порушення

принципу несумісності. Рекомендовано визначити порядок передачі або зупинення повноважень мера у разі його призначення начальником ВА. Для ефективної взаємодії доцільно створювати спільні координаційні структури (штаби, комісії), що об'єднують зусилля ВА і ОМС у період війни.

Висновки. Військові адміністрації стали важливим елементом публічної влади України в умовах правового режиму воєнного стану, забезпечивши централізоване управління в критичних ситуаціях. Утім, їх широкі повноваження та паралельне функціонування з органами місцевого самоврядування (ОМС) спричинили низку системних проблем, пов'язаних з невизначеністю компетенції, ризиками дублювання функцій, управлінськими конфліктами та загрозою надмірної концентрації повноважень в руках призначених посадових осіб.

Аналіз чинного нормативно-правового регулювання та практики засвідчує, що подолання вказаних проблем можливе лише за умови комплексного вдосконалення законодавства. Передусім необхідно чітко визначити умови утворення ВА, встановити прозорий розподіл повноважень між ВА та ОМС, запровадити ефективні механізми координації, гарантії тимчасового характеру функціонування ВА та правові підстави для відновлення демократичного врядування після скасування воєнного стану.

Не менш важливо забезпечити прозорість та підзвітність діяльності військових адміністрацій перед державою і територіальними громадами, а також врегулювати правовий статус представників ОМС, які можуть залучатися до роботи у складі ВА.

Пошук балансу між потребами безпеки та принципами децентралізації є одним з головних викликів для законодавця. Тільки в умовах чіткого правового регулювання можливо забезпечити водночас ефективне управління в умовах війни та збереження основ місцевої демократії. Це особливо важливо з урахуванням стратегічного завдання – повернення України до повноцінної моделі демократичного врядування та подальшої реалізації реформи децентралізації після завершення бойових дій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача : Указ Президента України від 24.02.2022 № 72/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/722022-41421>.
3. Інтерв'ю з України. Тимур Ткаченко, начальник Київської міської військової адміністрації: Неузгодженість між КМБА і КМДА треба врегулювати законодавчо, справа не в прізвищах. 09.07.2025. URL: <https://rozmova.wordpress.com/2025/07/13/tymur-tkachenko-4/>.
4. Півень Ю. Замість органів місцевого самоврядування – військові адміністрації. 11.05.2023. URL: <https://clcgroupp.com.ua/blog/zamist-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-vijskovi-administracziyi-shho-varto-znaty-uchasnykam-budivnyctva/>.
5. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? / Михайло Загородній. 22 листопада 2023 р. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>.
6. Басюк О. У кого зараз влада в територіальних громадах? 11 березня 2022 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=u-koho-zaraz-vlada-v-terytorialnyh-hromadah>.
7. Буханевич О.М., Забожчук О.В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану // *Правова позиція*. 2023. № 1. С. 110–114. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.21>. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>.
8. Ганущак Ю. Військові державні адміністрації: альтернатива місцевому самоврядуванню? 12.12.2022. URL: <https://rpr.org.ua/news/vijskovi-derzhavni-administratsii-alternatyva-mistsevomu-samovriyaduvanniu>.