ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ФУРТАК Остап - аспірант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету, м.Запоріжжя

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.3

У статті здійснюється розгляд повноважень місцевих державних організацій в умовах воєнного стану. З початком ведення Російською Федерацією агресивної війни проти України правовий статус місцевих державний адміністрацій зазнав суттєвих змін, зокрема, появились нові інституції - військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації. Аналіз положень чинного законодавства засвідчив, що повноваження військових адміністрацій та місцевих державних адміністрацій в окремих випадках дублюються, що є цілком закономірним.

Попри те, статус військових адміністрацій має свою специфіку діяльності, оскільки такі, на відміну від місцевих державних адміністрацій, підпорядковуються Генеральному штабу Збройних сил України з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Визначено, що в період воєнного стану діяльність військових державних адміністрацій головним чином спрямована на забезпечення інтересів національної безпеки нашої держави та цивільної оборони, зокрема, сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; взаємодія з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони і силами безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, надання їм і одержання від них в установленому законодавством порядку інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання повноважень з питань мобілізації та демобілізації; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; 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 населення.

Ключові слова: військові адміністрації, місцеві державні адміністрації, державна влада, органи місцевої виконавчої влади, воєнний стан.

Постановка проблеми

Після повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України перед нашою державою постало чимало нових викликів і потрясінь, адже системна лінія поведінки агресора зводиться до ліквідації незалежної державності України та знищення Українського народу. Цілком слушними є міркування В.І. Цимбалюка, який зауважує, що навіть у цій критичній ситуації не втрачає актуальності раціональний науковий підхід до діяльності в умовах воєнного стану державних інститутів, зокрема місцевих органів виконавчої влади. В екстремальних умовах війни маємо можливість перевірити ефективність створеної в Україні управлінської вертикалі, міцність

суб'єктивно-об'єктивних взаємозв'язків у системі національного публічного адміністрування, здатність управлінців (зокрема, державних службовців місцевого рівня) раціонально й продуктивно діяти в критичних умовах [1, с.116-117]. А тому, очевидно, для зміцнення обороноздатності нашої держави вкрай важливим є належне функціонування органів державної влади та, слідом, здійснення ними цілеспрямованих дій щодо забезпечення національної безпеки та оборони.

Аналіз останніх досліджень

Питання діяльності місцевих органів виконавчої влади завжди були предметом уваги з боку науковців, зважаючи на їх статус та значущість основних завдань. Зокрема, варто виокремити праці таких дослідників, як: Б.В. Авер'янова, М.О. Баймуратова, О.М. Буханевич, Н.Т. Гончарук, О.В. Забожчук, В.С. Іваненко, О.С. Коврига, С.М. Мельник, А.М.Онупрієнко, Л.В. Панасюк, Ю.М. Сірий, Е.В. Тітко, А.Ф. Ткачук, В.І.Цимбалюк, В.М. Шаповал та інші. Не ставлячи під сумнів цінність таких теоретичних розробок, втім, є чимало питань, які потребують розгляду у зв'язку з розширенням основних галузевих повноважень місцевих державних повноважень, зокрема, у сфері оборони.

Постановка завдання

Основною **метою** цієї статті є розгляд повноважень місцевих державних організацій в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу

Питання, які покликані вирішувати місцеві органи виконавчої влади, регламентовані ст.13 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. №586-XIV [2], які, вочевидь, випливають із їх завдань (ст.2). Окрім того, законотворець виокремив повноваження місцевих державних адміністрацій відповідно до конкретної галузі (Глава 2), серед яких власне наступні: у галузі соціально-економічного розвитку (ст.17), у галузі бюджету та фінансів (ст.18), у галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики (ст.19), у галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку (ст.20), галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля (ст.21), у галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді (ст.22), галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення (ст.23), у галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст.24), у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян (ст.25), у галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин (ст.26) [2].

На підставі ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11 квітня 2024 р. було розширено повноваження місцевих державних організацій у сфері оборони. У Пояснювальній записці до Проєкту вищенаведеного Закону вказувалось, що у зв'язку з триваючою воєнною агресією російської федерації проти України, нарощування зусиль агресора щодо подальшого захоплення території нашої держави, постало питання щодо вдосконалення механізмів проведення заходів мобілізації для залучення більшої кількості населення, бажаючого стати на захист суверенітету і територіальної цілісності України, а також забезпечення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів та вдосконалення окремих питань проходження військової служби [3]. Так, у ст.27 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. №586- XIV зазначається, що на таких покладено обов'язок щодо:

- забезпечення виконання законодавства про територіальну оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію, військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями;

- взяття участі в організації та забезпеченні заходів підготовки населення України до участі в русі національного спротиву та підготовці молоді до військової служби, забезпечення направлення громадян для про-

ходження базової військової служби та альтернативної (невійськової) служби на відповідній території;

- здійснення під час мобілізації своєчасного оповіщення і забезпечення прибуття на збірні пункти та призов через територіальні центри комплектування та соціальної підтримки громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, забезпечення прибуття транспортних засобів та техніки на збірні пункти та у військові частини;

- організації на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць планування та забезпечення проведення мобілізаційної підготовки, а також проведення заходів мобілізації та демобілізації після набрання чинності відповідним указом Президента України;

- організації та забезпечення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць функціонування системи військового обліку призовників, військовозобов'язаних і резервістів, бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час, надання звітності з цих питань;

- контролю мобілізаційною підготовкою та перевірки стану мобілізаційної готовності місцевих державних адміністрацій нижчого рівня, органів місцевого самоврядування та підприємств, установ і організацій, які розташовані на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць та звітують з цих питань;

- взаємодії з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони і силами безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, надання їм і одержання від них в установленому законодавством порядку інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання повноважень з питань мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації [2].

Щоправда, доводиться констатувати, що з початком ведення Російською Федерацією агресивної війни проти України правовий статус місцевих державний адміністрацій зазнав суттєвих змін, зокрема, появились нові інституції. Мова йде про військово-цивільні адміністрації, що утворилися як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації (у районі проведення антитерористичної операції). Військово-цивільні адміністрації, відповідно до ст.1 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. №141- VIII) є тимчасовими державними органами в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України в Донецькій та Луганській областях і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції [4].

У подальшому, у зв'яку з повномасштабним вторгненням держави-агресора (Російська Федерація) на територію України, 24 лютого 2022 р. було запроваджено правовий режим воєнного стану по всій території. Слідом, на підставі Указу Президента України №68/2022 було утворено на базі існуючих районних державних адміністрацій відповідні районні військові адміністрації до завершення або припинення воєнного стану, що є тимчасово вимушеним заходом. Такі кроки видаються цілком виваженими, адже здійснені задля зміцнення державного суверенітету та підвищення рівня здійснення оборонних заходів.

Так, у ст.4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII вказується наступне: «На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних

інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації» [5]. Відповідно до п.2 ч.1 ст.15 вищенаведеного Закону, під час проведення мобілізації та в умовах дії правового режиму воєнного стану в межах адміністративно-територіальної одиниці обласними військовими адміністраціями (у разі утворення) координується та спрямовується діяльність органів та підрозділів, що входять до системи поліції, Служби безпеки України, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, закладів охорони здоров'я стосовно виконання заходів мобілізації. Слід погодитись із позицією М.В. Ярмистого, який зауважує, що військові адміністрації як місцеві органи виконавчої влади в умовах воєнного стану консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями тощо здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [6].

У ст.15 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII передбачений доволі широкий перелік повноважень військових адміністрацій (налічується 47 пунктів), зокрема, соціально-економічного характеру, оборонно-мобілізаційного спрямування, управління гуманітарною сферою та об'єктами критичної інфраструктури. Аналіз положень чинного законодавства засвідчує, що повноваження військових адміністрацій та місцевих державних адміністрацій в окремих випадках дублюються, що є цілком закономірним (наприклад, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; складання та затвердження місцевого бюджету; забезпечення на території відповідних населених пунктів ведення персонально-первинного військового обліку призовників, військовозобов'язаних і резервістів, забезпечення бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час, надання звітності з цих питань тощо).

Щоправда, статус військових адміністрацій має свою специфіку діяльності. Така позиція випливає, передусім, з того, що військові адміністрації, на відміну від місцевих державних адміністрацій, з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану підпорядковуються Генеральному штабу Збройних сил України, а з інших питань – Кабінету Міністрів України. Окрім того, окремі види діяльності належать лише до сфери повноважень військової адміністрації, зокрема надання допомоги власникам квартир (будинків) у їх відбудові в разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також автомобільних доріг місцевого значення тощо. Отож діяльність військових державних адміністрацій головним чином спрямована на забезпечення інтересів національної безпеки нашої держави та цивільної оборони.

Важливо зазначити, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. №1219-р затверджений відповідний план дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад, який включає обов'язок військових адміністрацій надавати підтримку у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, здійснювати координації їх діяльності; інформувати жителів адміністративно-територіальної одиниці про стан відновлення деокупованої території; проводити розрахунки потреби в продуктах харчування та товарах першої необхідності для забезпечення населення деокупованих територій тощо [7].

Висновки

Отож, специфіка умов воєнного стану в нашій державі дала поштовх законотворцю для видозмінення національної управлінської системи, зокрема, створення військових адміністрацій, які здійснюють свої

повноваження на тимчасових засадах. Відповідний крок є одним із елементів системи оборонних заходів, які спрямовані на протидію збройній агресії Російської Федерації проти України. А тому необхідність подальших наукових розробок у частині розгляду повноважень спеціальних органів управління сумнівів не викликає.

Література

1. Цимбалюк В.І. Діяльність місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Юридичний вісник.* №2 (67). 2023. С.116-124

2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. №586- XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 14. 01. 2025)

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку: Пояснювальна записка до проекту Закону України від 30 січня 2024 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=10449&conv=9 (дата звернення: 13. 01. 2025)

4. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. №141-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення: 10. 01. 2025)

5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 10. 01. 2025)

6. Ярмистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. Том 4. 2022. URL: http://buk-visnyk.cv.ua/ misceve-samovryaduvannya/2059/ (дата звернення: 14. 01. 2025)

7. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 груд. 2022 р. № 1219-р. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022- %D1%80#Text (дата звернення: 10. 01. 2025).

SUMMARY

The article examines the powers of local state organizations under martial law. With the beginning of the Russian Federation's aggressive war against Ukraine, the legal status of local state administrations underwent significant changes, in particular, new institutions appeared – military-civilian administrations and military administrations. The analysis of the provisions of the current legislation proved that the powers of military administrations and local state administrations are duplicated in some cases, which is quite natural.

Despite this, the status of military administrations has its own specific activity, since such, unlike local state administrations, are subordinate to the General Staff of the Armed Forces of Ukraine, in matters of defense, public safety and order, protection of critical infrastructure, implementation of martial law measures.

It was determined that during the period of martial law, the activities of military state administrations are mainly aimed at ensuring the interests of the national security of our state and civil defense, in particular, promoting the organization of production and supplies to the military by enterprises and organizations that are in communal ownership of ordered products, services, and energy resources ; interaction with state authorities, other state bodies, defense forces and security forces, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations, providing them and receiving from them in accordance with the procedure established by law information, documents and materials necessary for the implementation of powers on mobilization and demobilization; implementation of measures to create appropriate conditions for the functioning of checkpoints across the state border of Ukraine; establishment of enhanced protection and ensuring, in cooperation with relevant business entities, the sustainable functioning of important objects of the national economy and objects that ensure the livelihood of the population.

Key words: military administrations, local state administrations, lstate power, local authorities, martial law.