

Регіональне управління і місцеве самоврядування

УДК 352 (477)

**Макаров Гліб Валерійович**

*кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник*

*відділу політичної системи*

*центру внутрішньополітичних досліджень*

*Національний інститут стратегічних досліджень*

**Makarov Hlib**

*Candidate of Political Sciences, Leading Researcher*

*National Institute for Strategic Studies*

*ORCID: 0000-0001-9958-6555*

**ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НАСЕЛЕНИХ  
ПУНКТІВ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**  
**INTERACTION OF MILITARY ADMINISTRATIONS OF SETTLEMENTS  
AND LOCAL GOVERNMENT BODIES: PROBLEMS AND DIRECTIONS  
OF IMPROVEMENT**

*Анотація.* У статті виявлено основні недоліки законодавства про військові адміністрації населених пунктів з точки зору взаємовідносин із органами місцевого самоврядування. З'ясовано, що головними чинниками виникнення конфліктних ситуацій між ними є: широко визначені підстави для утворення військових адміністрацій населених пунктів, що сприяють довільному використанню цього інституту для обмеження місцевого самоврядування; суперечливе тлумачення норм законодавства щодо можливості співіснування військових адміністрацій населених пунктів та

органів місцевого самоврядування і розподілу повноважень між ними; перетин повноважень у разі їх паралельного функціонування. Вказано на негативний вплив вибіркового застосування інституту військових адміністрацій, коли різні рішення щодо їх утворення приймаються за ідентичних обставин. Запропоновано авторський підхід до удосконалення законодавства про військові адміністрації населених пунктів, який базується на таких принципах: досягненні балансу між збереженням місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу та забезпеченням національної безпеки; обмеженні та максимально точному формулюванні підстав для утворення військових адміністрацій; уникненні перетину повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Згідно з цим підходом, військова адміністрація має утворюватися лише за обставин, що загрожують національній безпеці та життєдіяльності громади: наближеності територіальної громади до зони бойових дій, державного кордону країни-агресора або її перебування в окупації; втрати місцевою радою повноважного складу; неспроможності ради вчасно проводити сесії або приймати місцевий бюджет; ухвалення рішень, що суперечать Конституції України або перешкоджають реалізації оборонної політики. Встановлено, що військова адміністрація у разі її створення має здійснювати всі повноваження органів місцевого самоврядування, але дострокове припинення повноважень місцевих рад повинно відбуватися лише за виняткових обставин. Запропонований також варіант паралельного функціонування у Києві міської військової адміністрації паралельно з міською радою та державною адміністрацією за умови передання військовій адміністрації лише повноважень щодо оборонної політики.

**Ключові слова:** *військова адміністрація населеного пункту, орган місцевого самоврядування, правовий режим воєнного стану, розмежування повноважень, припинення повноважень.*

**Summary.** *The article reveals the main shortcomings of the legislation on military administrations of settlements from the point of view of relations with local self-government bodies. It was found that the main factors of conflict situations between them are: widely defined grounds for the formation of military administrations of settlements, which contribute to the arbitrary use of this institution to limit local self-government; contradictory interpretation of legislation regarding the possibility of coexistence of military administrations of settlements and local self-government bodies and the distribution of powers between them; crossing of powers in case of their parallel functioning. The negative impact of the selective application of the institution of military administrations, when different decisions regarding their formation are made under identical circumstances, is indicated. An author's approach to improving the legislation on military administration of settlements is proposed, which is based on the following principles: achieving a balance between preserving local self-government as one of the foundations of the constitutional system and ensuring national security; limitation and the most accurate formulation of the grounds for the formation of military administrations; avoiding overlapping powers of military administrations and local self-government bodies. According to this approach, the military administration should be formed only under circumstances that threaten the national security and vital activities of the community: the proximity of the territorial community to the war zone, the state border of the aggressor country or its stay under occupation; loss of authorized staff by the local council; inability of the council to hold sessions or adopt the local budget on time; making decisions*

*that contradict the Constitution of Ukraine or hinder the implementation of defense policy. It is established that the military administration, in the case of its creation, must exercise all the powers of local self-government bodies, but the early termination of the powers of local councils should take place only in exceptional circumstances. A variant of the parallel functioning of the city military administration in Kyiv in parallel with the city council and the state administration is also proposed, provided that the military administration is given only the powers related to defense policy.*

**Key words:** *military administration of the settlement, local self-government body, legal regime of martial law, separation of powers, termination of powers.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану внаслідок повномасштабного російського вторгнення зумовило формування системи тимчасових органів державної виконавчої влади – військових адміністрацій – на різних рівнях адміністративно-територіального устрою держави. Окрім посилення впливу військового командування, утворення військових адміністрацій в областях та районах не призвело до суттєвих практичних зміни у системі управління, оскільки на цих рівнях поза періодом режиму воєнного стану виконавчу владу здійснювали місцеві державні адміністрації. У більшості випадків вони просто набули іншого статусу. Принципово іншою є ситуація із утворенням військових адміністрацій населених пунктів. Вони функціонують на рівні територіальних громад, на якому управління здійснюють органи місцевого самоврядування. Втручання тимчасових органів управління у справи місцевого самоврядування має значний конфліктний потенціал і може сприйматися як замах на одну з основ конституційного ладу. Виходячи з цього, воно мало б відбуватися у виключних випадках – коли діяльність

органів місцевого самоврядування становить загрозу для безпеки держави або не може забезпечити життєдіяльність громад в умовах війни. Однак, слід враховувати, що вітчизняне законодавство про тимчасові органи виконавчої влади через обмеженість попереднього досвіду застосування є недосконалим і не завжди відповідає зазначеним вимогам.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Тематика тимчасових органів виконавчої влади є відносно новою для вітчизняної науки через обмежений досвід застосування цих інститутів. Так, військово-цивільні адміністрації з’явилися у правовому полі України лише у 2015р. Правовий режим воєнного стану, який є умовою створення військових адміністрацій, до початку широкомасштабного російського вторгнення запроваджувався лише протягом 30-денного періоду у 2018 р. Різним аспектам функціонування військово-цивільних адміністрацій, присвячені праці М. Ануфрієва [2], О. Музи та Н. Кубова [7], Р. Раїмова [15], К. Свіріної [16], Е. Тітко [18], В. Шевченко [19], Я. Янушевича [21]. Повноваження військових адміністрацій в окремих галузях управління були предметом аналізу С. Потапенка [8], О. Андрійко та Ж. Завальної [1], В. Козіної та О. Лебединської [5].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Переважно вітчизняні вчені досліджують повноваження військово-цивільних та військових адміністрацій у різних галузях управління – регуляторній політиці, землевідведенні та землекористуванні, питаннях адміністративно-територіального устрою тощо. Поза увагою залишаються взаємовідносини військових адміністрацій із органами місцевого самоврядування та загалом їх вплив на політичні процеси у регіонах та громадах. Низький інтерес до взаємодії військово-цивільних адміністрацій із органами місцевого самоврядування при цьому має об’єктивну причину – законодавство не передбачає їх паралельного функціонування.

**Метою статті** є визначити шляхи вдосконалення порядку утворення та функціонування військових адміністрацій населених пунктів на основі виявлених недоліків законодавства з точки зору їх взаємовідносин із органами місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Недосконалість нормативно-правової бази щодо відносин військових адміністрації населених пунктів із органами місцевого самоврядування виявляється вже на етапі їх формування. Зокрема, нечітко визначена одна з підстав утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), а саме: якщо «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...» (частина 3 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [12]. Таке формулювання може трактуватися надто широко, оскільки: незрозуміло, чи йдеться про реалізацію повноважень взагалі, чи лише конкретних повноважень; відсутні чіткі критерії оцінки здійснення повноважень органами місцевого самоврядування таких повноважень, а також суб'єкт, який міг би зробити щодо цього неупереджений висновок [20].

Логічно припустити, що очевидними підставами для утворення військових адміністрацій з цієї точки зору можуть бути:

- нескликання сесії місцевої ради у строки, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- припинення повноважень місцевих рад відповідно до законодавства.

Такі критерії, зокрема, визначені підстави для створення військових адміністрацій областей та районів, відповідно до частини 4 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [12].

Крім того, можна назвати обставини, які становлять перешкоду для здійснення місцевими радами повноважень (а отже – розглядатися як непрямі

підстави для утворення ВА населених пунктів): втрата місцевою радою повноважного складу; неспроможність обрати секретаря ради за умов відсутності повноважного міського (сільського, селищного) голови; окупація території громади.

Слід зауважити, що підстави для утворення військової адміністрації населеного пункту, визначені частиною 6 статті Закону України «Про правовий режим воєнного стану», сформульовані дещо конкретніше: це порушення Конституції та законів України, а також порушення під час реалізації місцевою радою або головою громади повноважень, зазначених у частинах 4 і 5 цієї ж статті [12]. Переважно ці повноваження стосуються сприяння організації оборони, боротьби з наслідками стихійних лих та бойових дій.

У результаті компромісу між органами державної влади та місцевого самоврядування у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» був встановлений складний порядок утворення військових адміністрацій населених пунктів: Президент України своїм указом за пропозицією військового командування або обласної військової адміністрації утворює адміністрацію та призначає її керівника. Однак, для того, аби військова адміністрація мала реальні важелі для здійснення своїх повноважень, Верховна Рада України за поданням Президента України має ухвалити постанову, якою її голові мають бути надані додаткові повноваження, визначені частиною 2 статті 10 Законом України «Про правовий режим воєнного стану»: а) здійснення повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; б) затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради [12].



У зв'язку з цим постають питання щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій населених пунктів:

- чи передбачене співіснування органів місцевого самоврядування та утворених на території громад військових адміністрацій;
- яким чином відбувається взаємодія між цими органами, якщо закон уможлиблює їх співіснування.

З цієї точки зору можна визначити щонайменше три інтерпретації норм Закону.

1. Паралельне функціонування військових адміністрацій населених пунктів та органів місцевого самоврядування не передбачене. Дана інтерпретація спирається з пунктом 1 частини 2<sup>1</sup> статті 28 («Прикінцеві положення») Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що передбачає припинення повноважень органів місцевого самоврядування населених пунктів [12]. Однак, сам спосіб фіксації цієї норми (у Прикінцевих положеннях) та прив'язка до російської агресії у Донецькій та Луганській областях викликають сумнів, що вона є обов'язковою для застосування в інших випадках – зокрема, в нинішній період повномасштабного вторгнення.

2. Норма Закону може означати виникнення стану двовладдя. Повноваження військової адміністрації населеного пункту, надані їй частинами 4 та 6 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у переважній більшості перетинаються із повноваженнями місцевої ради та голови, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні») [11]. Однак, якщо повноваження органів місцевого самоврядування при цьому не припиняються, то місцева рада може ухвалювати рішення, які суперечитимуть рішенням військової адміністрації. Для подолання стану двовладдя якраз і передбачене прийняття постанови Верховною Радою України про виконання адміністрацією повноважень,



передбаченої частиною 2 статті 10 Законом України «Про правовий режим воєнного стану»: вона однозначно передає їй усі повноваження відповідної місцевої ради та сільського, селищного, міського голови, а також управління усіма підзвітними органами місцевого самоврядування виконавчими органами, установами та підприємствами.

3. Розподіл компетенції між військовими адміністраціями та ОМС. Ця інтерпретація артикулюється насамперед представниками органів місцевого самоврядування: військові адміністрації займаються запровадженням і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, тобто суто безпековими питаннями, а ОМС, за умов збереження можливості функціонування, продовжують виконувати свої повноваження в рамках встановлених заходів правового режиму воєнного стану [7]. Однак, вона відображає скоріше бажаний стан: із чинного законодавства не є зрозумілим, у який спосіб (за якою процедурою, яким нормативно-правовим актом) має бути регламентований розподіл повноважень цих органів.

Свою специфіку має структура влади в умовах воєнного стану у Києві, де паралельно функціонує Київської міська військова адміністрація та Київською міською державною адміністрацією, яка формально має подвійний статус. Виходячи з норм статті 118 Конституції України, вона є органом державної виконавчої влади, який підпорядковується органам виконавчої влади вищого рівня [6]. Закон «Про столицю України – місто-герой Київ» надає їй одночасно статус виконавчого органу міської ради [13]. Співіснування КМДА та КМВА виправдане з точки зору місця міста Києва у системі визначеного Конституцією України територіального устрою. Практично він є одночасно і громадою (населеним), і окремим регіоном. Тому у столиці є актуальним утворення органу, який здійснював би повноваження щодо керівництва у галузі керівництва забезпечення оборони,

громадської безпеки та порядку, аналогічно до обласних військових адміністрацій. Набуття КМДА статусу військової адміністрації не передбачене законом, на відміну від інших місцевих державних адміністрацій, та не відповідає її подвійному статусу.

Однак, функціонування міської військової адміністрації паралельно з міською радою та міською державною адміністрацією породжує проблему розмежування повноважень між цими органами, як і для всіх громад, де утворені військові адміністрації.

Негативні ефекти від неналежної правової урегульованості питань, пов'язаних із утворенням військових адміністрацій населених пунктів, можна відстежити на прикладі ситуації в місті Чернігова. Президент України В. Зеленський 7 лютого підписав указ про створення Чернігівської міської військової адміністрації [14]. Очевидно, мотивом такого рішення могло бути тимчасове (на 1 рік) відсторонення від виконання обов'язків у судовому порядку чинного тоді міського голови [20]. На забезпечення реалізації Указу Президент вніс до Верховної Ради України проект постанови про передання новоствореній адміністрації повноважень органів [10].

Чернігівська міська рада на сесійному засіданні 21 лютого 2023 р. ухвалила Звернення до Верховної Ради України із закликом не підтримувати проект даної Постанови [4]. Свою позицію депутати обґрунтували так:

- не було підстав не лише для прийняття Постанови, але й для самого утворення Чернігівської МВА відповідно до Указу Президента України від 07.0.2023, оскільки обов'язки міського голови відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виконує секретар Чернігівської міської ради, і під його керівництвом рада та її виконавчий комітет з працюють, виконуючи надані їм законодавством повноваження;

- ініціатива щодо наділення керівника ЧМВА має суто політичний, а не безпековий характер, оскільки питання про створення військової адміністрації не поставало навіть під час облоги міста російськими військами;

- фактичне припинення діяльності Чернігівської міської ради та її виконавчого комітету ставить під загрозу укладання та реалізацію угод про співпрацю як із постачальниками послуг, так і з зарубіжними партнерами;

- з точки зору збереження демократичних цінностей необхідним є забезпечення балансу повноважень: міська рада має займатися життєзабезпеченням міста, військова адміністрація – його захистом та безпекою;

- міська рада навіть після видання Указу Президента України про створення Чернігівської міської військової адміністрації заявляла про готовність до співпраці з останньою і до перешкодження її діяльності.

Асоціація міст України – найбільше об’єднання, що представляє інтереси органів місцевого самоврядування в Україні – ухвалила звернення на ім’я голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, у якому також закликала членів Комітету виловитися проти прийняття Постанови [9]. У якості основних аргументів вона запропонувала такі:

- міська військова адміністрація відповідно до статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» може працювати паралельно з органами місцевого самоврядування;

- тимчасове усунення міського голови від виконання обов’язків не впливає на функціональність органів місцевого самоврядування, оскільки його повноваження виконує легітимний секретар міської ради. При цьому Чернігівська міська рада та її виконавчий комітет виконують покладені на них законом обов’язки;

- фактичне передання повноважень органів місцевого самоврядування ставить під загрозу пошук фінансових ресурсів для відбудови міста, оскільки міжнародні партнери зазвичай не розглядають військові адміністрації в якості сторін для співпраці.

Громадська мережа «ОПОРА» провела власний юридичний аналіз ситуації навколо про утворення Чернігівської міської військової адміністрації [20]. Аналітики мережі дійшли висновку, що сам Указ Президента України не містить належного обґрунтування, оскільки у ньому не наведені факти невиконання своїх повноважень Чернігівською міською радою, а також її секретарем, який виконує обов'язки міського голови відповідно до Закону. Відповідно, викликає сумнів наявність підстави для передання військовій адміністрації повноважень міської ради та її виконавчого комітету. При цьому кореневою проблемою аналітики назвали недосконалість норми закону, яка припускає довільне тлумачення підстав для утворення військової адміністрації населеного пункту [20].

Слід зазначити, що позиція громадських організацій (зокрема, Асоціації міст України та ГМ «ОПОРА») має значення для формування думки щодо процесів в Україні з боку зарубіжних партнерів – Ради Європи та Європейського Союзу.

Деякі практичні кроки можуть свідчити про відсутність єдиного підходу до застосування інституту військових адміністрацій населених пунктів. Так, ще до початку широкомасштабного російського вторгнення склав свої повноваження міський голова Запоріжжя, і на даний момент обов'язки міського голови, як і в Чернігові, виконує секретар міської ради [17]. Станом на перший квартал 2023 р. місто знаходилося неподалік від лінії фронту і практично щоденно зазнавало ракетних обстрілів - тобто, підстав для утворення військової адміністрації в місті було навіть більше, ніж у

Чернігові. Попри це, вона так і не була утворена. У місті Прилуки Чернігівської області з пропозицією про створення міської військової адміністрації виступила сама голова міста. Підставою для цього стала неспроможність міської ради збиратися на сесійні засідання у встановлені законом терміні внаслідок конфлікту всередині депутатського корпусу. Одним із наслідків, що склалася в міській раді, стало невчасне ухвалення бюджету міста на 2023 р. [3]. Отже, ідеться про невиконання органом своїх обов'язків та наявність підстави для дострокового припинення повноважень ради, визначеною пунктом 2 частини 1 статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]. Однак, і в цьому випадку військову адміністрацію не було утворено.

Запобігання конфліктним ситуаціям у відносинах між військовими адміністраціями населених пунктів сприятиме удосконалення інституту військових адміністрацій за такими головними напрямками: 1) чітке визначення та обмеження підстав їх утворення лише ситуаціями, які становлять загрозу для національної безпеки або життєдіяльності громад; 2) максимальне уникнення дублювання повноважень ними та органами місцевого самоврядування. Для цього доцільно розробити зміни до законодавства України:

1. Деталізувати підстави для утворення військових адміністрацій населених пунктів, у частині 3 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»:

- відстань до зони бойових дій або до кордону держави-агресора (орієнтовно 100 – 150 кілометрів);
- втрата правомочності або повноважності складу місцевої ради (за частиною 6 статті 45 Закону «Про місцеве самоврядування в

Україні», мінімальна кількість депутатів, необхідна для збереження повноважності ради – більше половини від її загального складу);

- порушення регулярності сесійних засідань рад відповідно до законодавства або неухвалення у встановлений законом термін місцевого бюджету на поточний рік;
- перебування території відповідної громади під окупацією.

2. Передбачити автоматичне надання головам військових адміністрацій повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану», в разі утворення Президентом на конкретній території військової адміністрації населеного пункту. При цьому у Законі має бути зазначено, що на період функціонування такої адміністрації сільська, селищна, міська рада та сільський, селищний, міський голова не здійснюють свої повноваження (аналогічно до того, як це передбачено для обласних та районних рад).

3. Передбачити дострокове припинення повноважень місцевої ради в період дії військової адміністрації населеного пункту у таких випадках:

- а) якщо військова адміністрація була утворена на підставі порушення ОМС Конституції України або вчинення ним дій, що становлять загрозу для національної безпеки держави;
- б) якщо повноважний склад місцевої ради не може бути відновлений без проведення виборів.

4. Усунути невідповідності між статтею 28 і статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо збереження чи припинення повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, оптимальним варіантом є скасування частини 2<sup>1</sup> статті 28, яка передбачає автоматичне дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради у разі утворення військової адміністрації).

5. Передбачити можливість припинення повноважень військової адміністрації населеного пункту ще до скасування правового режиму воєнного стану у разі, якщо підстави для її створення було усунуто, а повноваження міської ради не було достроково припинено.

6. Розробити особливий спосіб утворення Київської міської військової адміністрації. Тут доцільно розділити підстави для її створення: 1) Для потреб здійснення керівництва забезпеченням оборони та громадської безпеки та порядку; 2) На загальних підставах утворення військових адміністрацій населених пунктів. Залежно від цієї підстави має відбуватися розподіл повноважень між нею та органами місцевого самоврядування столиці України.

У першому випадку міській військовій адміністрації мають бути передані повноваження міської ради в галузі оборонної політики, що передбачені статтею 36 Закону України, «Про місцеве самоврядування в Україні», окрім бронювання для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства.

У другому випадку на період при утворення та діяльності Київської міської військової адміністрації Київська міська рада та керівники Київської міської державної адміністрації (голова та його заступники) мають припинити здійснення своїх повноважень, які у свою чергу передаються КМВА. Підрозділи Київської міської державної адміністрації, а також підприємства комунальної форми власності також мають перейти у підпорядкування Київської міської військової адміністрації.

**Висновки.** Основними чинниками конфліктів у відносинах між військовими адміністрацій населених пунктів та органами місцевого самоврядування слід вважати:



- широко визначені підстави для утворення військових адміністрацій населених пунктів, що сприяють довільному використанню цього інституту органами державної виконавчої влади з метою безпідставного обмеження місцевого самоврядування;
- суперечливе тлумачення норм законодавства щодо можливості співіснування військових адміністрацій населених пунктів та органів місцевого самоврядування, а також щодо розподілу повноважень між ними;
- ризик виникнення конфліктів у разі паралельного функціонування військових адміністрацій населених пунктів внаслідок перетину їхніх повноважень.

Несприятливий фон у політичний процес в Україні вносить ухвалення представниками виконавчої влади різних рішень щодо утворення військових адміністрацій населених пунктів за наявності подібних підстав. Це може свідчити про вибірковий підхід до створення тимчасових органів виконавчої влади та про політичну обумовленість відповідних рішень.

Удосконалення законодавства щодо військових адміністрацій населених пунктів утворення має відбуватися через уточнення та обмеження підстав для їх утворення, а також максимального запобігання перетину їх повноважень із органами місцевого самоврядування. Тому підставами їх утворення мають бути визначені обставини, що становлять загрозу для національної безпеки України або життєдіяльності: наближеність територіальної громади до зони бойових дій, державного кордону країни-агресора або її перебування в окупації; втрата місцевою радою повноважного складу; неспроможність ради вчасно проводити засідання або приймати місцевий бюджет; ухвалення рішень, що суперечать Конституції України, або перешкоджають реалізації оборонної політики. При цьому з метою уникнення компетенційних конфліктів військовій адміністрації населеного пункту у разі

її утворення мають бути передані повноваження органу місцевого самоврядування. Однак, підставами для дострокового припинення повноважень місцевої ради мають бути лише ухвалення рішень із порушенням Конституції України та втрата радою повноважного складу.

Для міста Києва має бути допущена можливість паралельного функціонування міської військової адміністрації, міської ради та міської державної адміністрації - за умови, що повноваження в галузі оборонної політики здійснюватиме військова адміністрація.

### **Література**

1. Андрійко О. Ф., Завальна Ж. В. Повноваження військових адміністрацій та органів виконавчої влади щодо договірного регулювання відносин під час воєнного стану. *Правова держава*, 2022. Вип. 33. С. 83-90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe\\_2022\\_33\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2022_33_10) (дата звернення: 17.03.2023).
2. Ануфрієв М. І. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці МАУП*, 2016. Вип. 50. С. 73-76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaup\\_2016\\_50\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaup_2016_50_15) (дата звернення: 17.03.2023).
3. Булавін Д. Міська голова Прилук, що на Чернігівщині, просить ввести у місті військову адміністрацію. Чому? 2023. URL: <https://hromadske.ua/posts/miska-golova-priluk-sho-na-chernigivshini-prosit-vvesti-u-misti-vijskovu-administraciyu-chomu> (дата звернення: 07.03.2023).
4. Займатися життям та розвитком Чернігова повинна обрана міськрада, забезпечувати його оборону – призначена військова адміністрація. Чернігівська міська рада звернулася до нардепів. 2023. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/news/id-152768/> (дата звернення: 07.03.2023).

5. Козіна В., Лебединська О. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану. Рада Європи, Міністерство розвитку громад і територій України. 2022. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni\\_rekomendatsii\\_Viiyskovi\\_administratsii\\_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf) (дата звернення: 17.03.2023).
6. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.03.2023).
7. Муза О. В., Кубов Н. А. До питання про ефективність законодавчого регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Альманах права*, 2019. Вип. 10. С. 66-69. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap\\_2019\\_10\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2019_10_14) (дата звернення: 17.03.2023).
8. Потапенко С. А. Особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними та військовими адміністраціями. *Економіка та право*. 2022, № 4. С. 10-19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr\\_2022\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr_2022_4_4) (дата звернення: 17.03.2023).
9. Про збереження демократії просить Асоціація міст України. 2023. URL: <https://auc.org.ua/novyna/pro-zberezheniya-demokratiyi-prosyt-asociaciya-mist-ukrayiny> (дата звернення: 07.03.2023).
10. Про здійснення начальником Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: Проект Постанови Верховної Ради України від 23.02.2023 № 9055. URL:

- <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1667111> (дата звернення: 05.03.2023).
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.03.2023).
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Дата оновлення: 29.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 05.03.2023).
13. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення: 05.03.2023).
14. Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 07.02.2023 № 69/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/692023-45769> (дата звернення: 05.03.2023).
15. Раїмов Р. І. Поняття та ознаки військово-цивільних адміністрацій. Міжнародний науковий журнал. 2016. № 6(3). С. 161-166. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2016\\_6\(3\)\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_6(3)_50) (дата звернення: 17.03.2023).
16. Свіріна К. С. Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Вип. 3(2). С. 107-110. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2019\\_3\(2\)\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2019_3(2)_25) (дата звернення: 17.03.2023).
17. Секретар Запорізької міськради від «Слуги Народу» Анатолій Куртєв виконуватиме обов'язки міського голови Запоріжжя. 2021. URL:

<https://sluga-narodu.com/sekretar-zaporizkoi-miskrady-vid-sluhy-narodu-anatolii-kurtiev-vykonuvatyme-obov-iazky-miskoho-holovy-zaporizhzhia/>  
(дата звернення: 07.03.2023).

18. Тітко Е. В. Цивільно-військові адміністрації як основна форма місцевого самоврядування в зоні конфлікту. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Юридичні науки*. 2017. Вип. 1(2). С. 180-184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_jur\\_2017\\_1\(2\)\\_\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2017_1(2)__45) (дата звернення: 17.03.2023).
19. Шевченко В. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту військово-цивільних адміністрацій. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 3. С. 44-49. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2017\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2017_3_10) (дата звернення: 17.03.2023).
20. Юридичний аналіз підстав утворення військової адміністрації в Чернігові, а також можливого “передання” її начальнику повноважень ОМС. *Громадська мережа ОПОРА*. 24.02.2023. URL: <https://www.opora.ua/news/samovriaduvannia/24574-iuridichnii-analiz-pidstav-utvorennia-chernigivskoyi-miskoyi-viiskovoyi-administratsiyi-a-takozh-mozhlivogo-peredannia-yiyi-nachalniku-povnovazhen-miskoyi-radi-vikonavchogo-komitetu-abo-miskogo-golovi> (дата звернення: 07.03.2023).
21. Янушевич Я. В. Якісно-змістовна характеристика участі військово-цивільних адміністрацій у забезпеченні сфери оподаткування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1(3). С. 53-56. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2019\\_1\(3\)\\_\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2019_1(3)__12) (дата звернення: 17.03.2023).

## References

1. Andriiko O. F. & Zavalna Zh. V. (2022) Повновазнення вишкoвкх адмiнiстрaтсiї та орhанiв вькoнaвчoї влaдь шчoдo дoхoвiрнoгo

- rehuliuвання відносин під час воєнного стану [Powers of military administrations and executive bodies regarding contractual regulation of relations during martial law]. *Pravova derzhava [Rule of Law]*, 33, 83-90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe\\_2022\\_33\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2022_33_10) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
2. Anufriiev M. I. (2016). Administratyvno-pravovyi status viiskovo-tsyvilnykh administratsii v zoni provedennia antyterorystychnoi operatsii [Administrative and legal status of military-civilian administrations in the area of the anti-terrorist operation]. *Naukovi pratsi MAUP [Scientific Works of MAUP]*, 50, 73-76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaup\\_2016\\_50\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaup_2016_50_15) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
  3. Bulavin D. (2023). Miska holova Pryluk, shcho na Chernihivshchyni, prosyt vvesty u misti viiskovu administratsiiu. Chomu? [The City Head of Pryluky, in Chernihiv Oblast, is asking for military administration to be introduced in the city. Why?]. URL: <https://hromadske.ua/posts/miska-golova-priluk-sho-na-chernigivshini-prosit-vvesti-u-misti-vijskovu-administraciyu-chomu> (accessed: 07.03.2023) [in Ukrainian].
  4. Zaimatysia zhyttiam ta rozvytkom Chernihova povynna obrana miskrada, zabezpechuvaty yoho oboronu – pryznachena viiskova administratsiia. Chernihivska miska rada zvernulasia do nardepiv [The life and development of Chernihiv should be handled by the elected city council, and the military administration should ensure its defense. Chernihiv City Council appealed to the People's Deputies]. 2023. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/news/id-152768/> (accessed: 07.03.2023) [in Ukrainian].
  5. Kozina V. & Lebedynska O. (2022). Metodychni rekomendatsii shchodo realizatsii viiskovymy administratsiiamy naselenykh punktiv ta yikh posadovymy osobamy okremykh povnovazhen OMS v umovakh voєnnoho

- stanu [Methodical recommendations regarding the implementation by military administrations of settlements and their officials of separate powers of local government in conditions of martial law]. Rada Ievropy [Council of Europe] & Ministerstvo rozvytku hromad i terytorii Ukrainy [Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine]. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni\\_rekomendatsii\\_Viiskovi\\_administratsii\\_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law No. 254k/96-VR]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed: 05.03.2023) [in Ukrainian].
  7. Muza O. V. & Kubov N. A. (2019). Do pytannia pro efektyvnist zakonodavchoho rehuliuвання diialnosti viiskovo-tsyvilnykh administratsii v Ukraini [On the issue of the effectiveness of legislative regulation of military-civilian administrations in Ukraine]. Almanakh prava [Law Almanac], Vyp. 10. S. 66-69. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap\\_2019\\_10\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2019_10_14) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
  8. Potapenko S. A. (2022). Osoblyvosti vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu viiskovo-tsyvilnymy ta viiskovymy administratsiiamy [Peculiarities of solving issues of administrative-territorial organization by military-civilian and military administrations]. *Ekonomika ta pravo [Economy and Law]*, 4, 10-19. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr\\_2022\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr_2022_4_4) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
  9. Pro zberezhennia demokratii prosyt Asotsiatsiia mist Ukrainy [The Association of Ukrainian Cities is asking for the preservation of democracy].



2023. URL: <https://auc.org.ua/novyna/pro-zberezhennya-demokratiyi-prosyt-asociaciya-mist-ukrayiny> (accessed: 07.03.2023).
10. Pro zdiisnennia nachalnykom Chernihivskoi miskoi viiskovoi administratsii Chernihivskoho raionu Chernihivskoi oblasti povnovazhen, peredbachenykh chastynoiu druhoiu statti 10 Zakonu Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu»: Proekt Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 23.02.2023 № 9055 [On the exercise by the head of the Chernihiv City Military Administration of the Chernihiv District of the Chernihiv Oblast of the powers provided for in the second part of Article 10 of the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law": Draft Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated February 23, 2023 No. 9055]. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1667111> (accessed: 05.03.2023) [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine dated 05/21/1997 No. 280/97-VR]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed: 05.03.2023) [in Ukrainian].
12. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine dated May 12, 2015 No. 389-VIII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (accessed: 05.03.2023) [in Ukrainian].
13. Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv: Zakon Ukrainy vid 15.01.1999 № 401-XIV [On the Capital of Ukraine - the Hero City of Kyiv: Law of Ukraine dated January 15, 1999 No. 401-XIV]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (accessed: 05.03.2023) [in Ukrainian].

14. Pro utvorennia viiskovoi administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 07.02.2023 № 69/2023 [On the formation of the military administration: Decree of the President of Ukraine dated February 7, 2023 No. 69/2023]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/692023-45769> (accessed: 05.03.2023) [in Ukrainian].
15. Raimov R. I. (2016). Poniattia ta oznaky viiskovo-tsyvilnykh administratsii [Concepts and features of military-civilian administrations]. *Mizhnarodnyi naukovi zhurnal [International Scientific Journal]*, (3), 161-166. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2016\\_6\(3\)\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_6(3)_50) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
16. Svirina K. S. (2019). Kompetentsiia viiskovo-tsyvilnykh administratsii: administratyvno-pravovi pidkhody [Competence of military-civilian administrations: administrative and legal approaches]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk [Carpathian Legal Bulletin]*, 3(2), 107-110. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2019\\_3\(2\)\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2019_3(2)_25) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
17. Sekretar Zaporizkoi miskrady vid «Sluhy Narodu» Anatolii Kurtiev vykonuvatyme obov'iazky miskoho holovy Zaporizhzhia [Secretary of the Zaporizhia City Council from "Servant of the People" Anatoly Kurtev will perform the duties of Zaporizhzhia city mayor]. 2021. URL: <https://sluga-narodu.com/sekretar-zaporizkoi-miskrady-vid-sluhy-narodu-anatolii-kurtiev-vykonuvatyme-obov-iazky-miskoho-holovy-zaporizhzhia/> (accessed: 07.03.2023) [in Ukrainian].
18. Titko E. V. (2017). Tsyvilno-viiskovi administratsii yak osnovna forma mistsevoho samovriaduvannia v zoni konfliktu [Civil-military administrations as the main form of local self-government in the conflict zone]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Ser. : Yurydychni nauky*

- [*Scientific Bulletin of Kherson State University. Series: Legal sciences*], 1(2), 180-184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_jur\\_2017\\_1\(2\)\\_\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2017_1(2)__45) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
19. Shevchenko V. (2017). Istoryko-pravovyi analiz stanovlennia ta rozvytku instytutu viiskovo-tsyvilnykh administratsii [Historical and legal analysis of the formation and development of the institute of military-civilian administrations]. *Yevropeiski perspektyvy [European perspectives]*, 44-49. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2017\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2017_3_10) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].
20. Iurydychnyi analiz pidstav utvorennia viiskovoi administratsii v Chernihovi, a takozh mozhyvoho "peredannia" iyi nachalnyku povnovazhen OMS [Legal analysis of the grounds for the formation of the military administration in Chernihiv, as well as the possible "transfer" of the powers of the Local Self-Government Bodies to its head]. Hromadska merezha OPORA [Civic network OPORA], 24.02.2023. URL: <https://www.oporaua.org/news/samovriaduvannia/24574-iuridichnii-analiz-pidstav-utvorennia-chernigivskoyi-miskoyi-viiskovoyi-administratsiyi-a-takozh-mozhlyvogo-peredannia-yiyi-nachalniku-povnovazhen-miskoyi-radi-vikonavchogo-komitetu-abo-miskogo-golovi> (accessed: 07.03.2023) [in Ukrainian].
21. Ianushevych Ia. V. (2019). Iakisno-zmistovna kharakterystyka uchasti viiskovo-tsyvilnykh administratsii u zabezpechenni sfery opodatkuvannia v Ukraini [Qualitative and substantive characteristics of the participation of military-civilian administrations in ensuring the sphere of taxation in Ukraine]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk [Carpathian Legal Bulletin]*, 1(3), 53-56. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2019\\_1\(3\)\\_\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2019_1(3)__12) (accessed: 17.03.2023) [in Ukrainian].