

# ПОВНОВАЖЕННЯ ОМС В УКРАЇНІ У ГАЛУЗІ ОБОРОННОЇ РОБОТИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І ПРАКТИКА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Ця публікація стала можливою завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»). Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID та Уряду США

## ЗМІСТ

1. Повноваження ОМС в галузі оборонної роботи.
2. Функції та повноваження ОМС, що стосуються територіальної оборони.
3. Повноваження ОМС на базовому рівні в умовах воєнного стану.
4. Повноваження ОМС та військових адміністрацій на регіональному та субрегіональному рівнях в умовах воєнного стану.
5. Розмежування повноважень між ОМС територіальних громад та військовими адміністраціями населених пунктів у разі їх утворення.
6. Відновлення місцевого самоврядування після деокупації територій в умовах дії воєнного стану та після його припинення або скасування.
7. Ключові проблеми, виклики та рекомендації.

## 1. Повноваження ОМС в галузі оборонної роботи

Закон України [«Про оборону України»](#) визначає повноваження, в тому числі, органів місцевого самоврядування в сфері оборони. Встановлено, що оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони (стаття 2).

Координацію діяльності органів місцевого самоврядування щодо підготовки до оборони здійснює Міністерство оборони України. Генеральний штаб Збройних Сил України контролює стан мобілізаційної підготовки органів місцевого самоврядування та виконання ними мобілізаційних завдань в особливий період.

Відповідно до Закону України [«Про оборону України»](#), виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи забезпечують:

- 1) підготовку громадян до військової служби, а також загальне військове навчання у воєнний час;
- 2) приписку громадян до призовних дільниць, військовий облік призовників, військовозобов'язаних та резервістів;
- 3) призов громадян на строкову військову службу;
- 4) направлення громадян на навчальні (або перевірочні) і спеціальні збори;
- 5) організацію та участь у здійсненні на відповідній території заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільним захистом;
- 6) бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час;
- 7) проведення мобілізації людських, транспортних та інших ресурсів в особливий період;
- 8) здійснення контролю за використанням і охороною наданих у встановленому порядку для потреб оборони земельних, водних та інших природних ресурсів згідно із законодавством;
- 9) вирішення згідно із законодавством питань, пов'язаних з наданням частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України та іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, здійснення контролю за їх використанням, наданням комунально-побутових та інших послуг;
- 10) організацію виробництва і поставки військам підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, енергетичних та інших ресурсів;
- 11) сприяння у підтриманні відповідного режиму в прикордонній смузі та у контрольованих прикордонних районах;
- 12) проведення заходів щодо військово-патріотичного виховання громадян України;
- 13) здійснення інших повноважень у галузі оборонної роботи, передбачених законами.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснення делегованих повноважень у галузі оборонної роботи на базовому рівні покладається на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Законом України [«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку»](#) було внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вказані повноваження було розширено.

Так, відповідно до [статті 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»](#), до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження в галузі оборонної роботи:

- 1) забезпечення організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та альтернативну (невійськову) службу, направлення для проходження базової військової служби, підготовки молоді до військової служби; сприяння в організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення розпорядження керівника місцевої державної адміністрації (військової, військово-цивільної) або керівника територіального центру комплектування та соціальної підтримки про проведення заходів мобілізації чи виклик військовозобов'язаних та резервістів до територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки;
- 2) забезпечення на території відповідних населених пунктів ведення персонально-первинного військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, забезпечення бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час;
- 3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з підготовкою і виконанням завдань територіальної оборони, на відповідній території;
- 4) здійснення під час мобілізації своєчасного оповіщення і забезпечення прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, транспортних засобів та техніки на збірні пункти та у військові частини у порядку, визначеному Законом України "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію", шляхом вжиття відповідних інформаційних та організаційно-технічних заходів;
- 5) забезпечення на території відповідних населених пунктів планування та проведення мобілізаційної підготовки, а також проведення заходів мобілізації та демобілізації;
- 6) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;
- 7) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;
- 8) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;
- 9) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;
- 10) здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву;
- 11) підготовка і подання відповідним районним/обласним радам пропозицій до цільових місцевих програм підготовки територіальної оборони та підготовки населення України до участі в русі національного спротиву та участь в організації їх виконання.

Порівнюючи повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи, визначені у Законах України "Про оборону України" та "Про місцеве самоврядування в Україні", можемо констатувати, що приписи Закону України "Про оборону України" не було приведено у відповідність до так званого "Мобілізаційного закону", тобто Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку".

Одним із прикладів такої невідповідності є те, що Закон України "Про оборону України" визначає, що виконавчі органи рад забезпечують призов громадян на строкову військову службу. Разом з тим, "строкову військову службу" в законодавстві України замінено "базовою військовою службою". Так, після внесення змін до Закону України "Про місцеве

самоврядування в Україні”, до відання виконавчих органів рад належить направлення для проходження саме базової військової служби та підготовки молоді до військової служби.

## 2. Функції та повноваження ОМС, що стосуються територіальної оборони

Територіальна оборона України організовується та здійснюється відповідно до Закону України [«Про основи національного спротиву»](#). Підготовка громадян України до національного спротиву – це сукупність заходів, які здійснюються державними органами та органами місцевого самоврядування з метою формування патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття ними знань та практичних вмінь, необхідних для захисту України. Одним із завдань територіальної оборони є участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління.

Територіальна оборона України складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових. ОМС включені до цивільної до військово-цивільної складових.

Цивільна складова територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони. Загальновійськова підготовка громадян України до національного спротиву організовується з використанням об'єктів, які перебувають у сфері управління державних органів та органів місцевого самоврядування. Для розміщення військових частин Сил тероборони в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, використовується в тому числі інфраструктура (фонди) органів місцевого самоврядування.

Повноваження обласних та районних рад, що стосуються національного спротиву:

1. сприяють підготовці та виконанню завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період;
2. забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення;
3. сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад;
4. забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
5. сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

Повноваження сільських, селищних, міських рад, що стосуються національного спротиву:

1. беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період;
2. забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів національного спротиву місцевого значення та підготовки громадян України до національного спротиву;
3. сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад;
4. забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів інфраструктури у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
5. сприяють популяризації участі в заходах національного спротиву.

Повноваження сільського, селищного, міського голови, що стосуються національного спротиву:

- 1) сприяє підготовці територіальної громади та відповідної території до національного спротиву;
- 2) взаємодіє з питань територіальної оборони з органами державної влади, органами управління, сили і засоби яких залучаються до виконання завдань територіальної оборони у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- 3) сприяє створенню добровольчих формувань територіальних громад;

4) сприяє реалізації заходів національного спротиву.

Військово-цивільна складова територіальної оборони включає добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони. Добровольче формування територіальної громади (надалі – ДФТГ) – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони (п. 2 ч 1. ст 1 Закону України «Про основи національного спротиву»).

Ініціюють утворення добровольчих формувань територіальні громади. Здійснюють це задля виконання завдань територіальної оборони у своїх межах. Відповідно до Порядку утворення ДФТГ, затвердженого [Постановою Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад»](#), вони утворюються зборами ініціативної групи жителів територіальної громади у присутності командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України (далі – ТрО ЗСУ) та уповноважених представників органу місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Збори вважаються правомочними, якщо в них беруть участь не менш як п'ять осіб, а також командир військової частини Сил ТрО ЗСУ та представники органу місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Командуванням Сил ТрО ЗСУ разом з органами місцевого самоврядування, розробляється та затверджується єдина символіка для ДФТГ.

Членом ДФТГ може бути громадянин України віком від 18 років, який проживає на території громади, де діє формування. Комплектування ДФТГ здійснюється на добровільній основі. Громадяни України зараховуються до складу ДФТГ за місцем своєї реєстрації. Наразі, під час дії правового режиму воєнного стану, громадяни України можуть зараховуватися до складу ДФТГ також безпосередньо в районах ведення воєнних (бойових) дій. Територіальна громада в межах території відповідальності може утворювати декілька добровольчих формувань з урахуванням наявних ресурсних та людських можливостей. Найменування кожного окремого ДФТГ здійснюється з урахуванням найменування територіальної громади та кількості добровольчих формувань в межах однієї територіальної громади.

Діяльність ДФТГ здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил ТрО ЗСУ за територіальним принципом. Наразі, під час дії правового режиму воєнного стану, всі добровольчі формування територіальних громад знаходяться в оперативному підпорядкуванні командирів відповідних військових частин Сил ТрО ЗСУ.

Під час дії воєнного стану, за рішенням Головнокомандувача, ДФТГ можуть залучатися до виконання завдань територіальної оборони поза межами своєї зони та направлятися до районів ведення воєнних (бойових) дій. У разі розгортання в межах окремих місцевостей угруповання військ (сил) або/чи угруповання об'єднаних сил, призначених для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройній агресії проти України – ДФТГ, які залучалися до виконання завдань територіальної оборони на відповідній місцевості, відповідно до рішення Головнокомандувача Збройних Сил України можуть передаватися в підпорядкування командувачу (командиру) угруповання військ (сил) або/чи угруповання об'єднаних сил.

Члени ДФТГ мають право застосовувати під час виконання завдань територіальної оборони особисту мисливську зброю, стрілецьку зброю, інші види озброєння та боєприпаси до них у визначеному законодавством порядку. При цьому забезпечення ДФТГ індивідуальною штатною зброєю та боєприпасами до неї здійснюється в загальній системі забезпечення Збройних Сил України. ДФТГ та їхні окремі члени можуть залучатися до виконання окремих завдань руху опору на тимчасово окупованих територіях. На членів ДФТГ, які беруть участь у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, поширюються гарантії соціального захисту, передбачені Законом України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту".

Фінансування діяльності ДФТГ здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших джерел, не заборонених законодавством.

Разом з тим, сьогодні територіальні громади можуть забезпечувати ДФТГ харчуванням, медикаментами, обмундируванням, але не технікою і не зброєю. Частково цю проблему було вирішено в [законопроекті №9559-д](#) від 30.08.2023 “Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України”. Так, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад було додано “прийняття рішень про надання фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони у період дії воєнного чи надзвичайного стану, затвердження місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони (крім надання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв) з обов’язковим повідомленням про прийняті рішення Міністерства оборони України”. Вказаний законопроект було прийнято ще 18.06.2024, і з 25.06.2024 він знаходиться на підписі Президента України. Закон набере чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Разом з тим, відповідно до Прикінцевих і перехідних положень, вищевказана норма буде поширюватись і на правовідносини, що виникли у період дії воєнного стану від 24 лютого 2022 року.

До прикладу, в межах Львівської територіальної громади у 2022 році було [сформовано](#) більше 40 добровольчих формувань з чисельністю в кілька тисяч учасників. Згідом їх було активно залучено до виконання завдань територіальної оборони. Щодо фінансування з місцевого бюджету, то [ухвалою](#) Львівської міської ради від 02.11.2023 було затверджено «Програму сприяння реалізації окремих завдань територіальної оборони добровольчим формуванням Львівської міської територіальної громади», яка спрямована на фінансову та матеріально-технічну підтримку. Джерелами фінансування є кошти бюджету Львівської міської територіальної громади та інші джерела, не заборонені законодавством України.

Під час спілкування із міським головою Вараша – міста, яке є центром Вараської територіальної громади, в якій розташована Рівненська АЕС, та яка знаходиться в 65-ти кілометрах від кордону з Білоруссю Олександром Мензулом, він зазначив, що в громаді було створено одне ДФТГ. Кількість його учасників на момент створення становила близько 300 осіб. Учасниками Вараського ДФТГ є здебільшого заброньовані працівники РАЕС. Із викликів, з якими стикалися – окрему юридичну особу ДФТГ створити неможливо, через це ДФТГ у Вараші фінансується здебільшого через програми підтримки громадян. Діяльність ДФТГ Вараша сконцентровано довкола громади, виконання бойових дій ним на фронті не здійснюється.

Підставами для розформування ДФТГ є: рішення Командувача Сил ТрО ЗС про розформування добровольчого формування; ухвалення рішення про розформування на загальних зборах членів ДФТГ; припинення членства всіма його членами.

### 3. Повноваження ОМС на базовому рівні в умовах воєнного стану

В умовах правового режиму воєнного стану розширюються окремі повноваження голів територіальних громад, які знаходяться поза зоною бойових дій. Так, відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту, виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов’язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, щодо:

- 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку;
- 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;

- 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку").

Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» такий сільський, селищний, міський голова, виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, може без інформування начальника ОВА прийняти рішення щодо:

- 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
- 2) створення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників цих установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги;
- 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- 4) поведження з небезпечними відходами.

Договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з вищевказаних питань (якщо вони належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради), не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану.

У разі наявності фактів порушень сільським, селищним, міським головою під час реалізації вищезазначених повноважень Конституції чи законів України, начальник ОВА за погодженням з Генеральним штабом ЗСУ порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту.

Під час спілкування з міським головою Вараша Олександром Мензулом щодо реалізації ним повноважень, передбачених ч. 4, 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», він зазначив, що їх не здійснював (хоча зауважив, що іноді це могло бути доречним). Відповідно, неможливими були зловживання. Втім, начальником ОВА все одно було порушено перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації в місті, і в підсумку – утворено Вараську міську військову адміністрацію.

Суттєво було розширено повноваження органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки та оборони України із прийняттям законопроекту [№9559-д](#) від 30.08.2023 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України». Попри його прийняття, Закон уже понад 2 місяці знаходиться на підписі Президента України та набере чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Як згадувалось, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад було додано вирішення на пленарних засіданнях рад питань що стосуються:

- 1) прийняття рішень про надання фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони у період дії воєнного чи надзвичайного стану;
- 2) затвердження місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони (крім надання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв) з обов'язковим повідомленням про прийняті рішення Міністерства оборони України.

Крім того, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у період воєнного чи надзвичайного стану було додано такі власні повноваження: підготовка, подання на затвердження, організація виконання та реалізація місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони, у тому числі програм посилення обороноздатності і безпеки держави та



сприяння матеріально-технічному забезпеченню Збройних Сил України (крім надання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад було додано такі делеговані повноваження: підготовка, подання на затвердження, організація виконання та реалізація відповідно до закону місцевих програм будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, які мають бути погоджені з відповідними центральними органами виконавчої влади.

#### 4. Повноваження ОМС та військових адміністрацій на регіональному та субрегіональному рівнях в умовах воєнного стану

Після широкомасштабного вторгнення Російської Федерації на всій території України було введено правовий режим воєнного стану з метою забезпечення дії Конституції та законів України, 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.

Відповідно до ч. 4 [ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»](#), військові адміністрації у районі, області утворюються у разі:

- 1) нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" строки;

або

- 2) припинення їх повноважень згідно із законом;

або

- 3) для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

У разі прийняття Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Відповідно, 24 лютого 2022 року на території всієї держави на регіональному та субрегіональному рівнях "для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку" Президентом України було [утворено](#) тимчасові державні органи – військові адміністрації. Обласні військові адміністрації (далі – ОВА) було утворено на базі обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) шляхом набуття ними статусу "військових". На базі районних державних адміністрацій (далі – РДА) утворено відповідні районні військові адміністрації (далі – РВА), РДА набули статусу РВА. Голови ОДА та РДА набули статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Відповідно до ч. 4 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: "... У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій". Відповідно до п. 2 Указу Президента України "Про утворення військових адміністрацій", було постановлено: "Утворити на базі існуючих районних державних адміністрацій відповідні районні військові адміністрації. У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набувають статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій". Відповідно до п. 1 ч. 1 статті 15 Закону України

«Про правовий режим воєнного стану»: "... Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом".

Варто зауважити, що попри утворення районних та обласних військових адміністрацій "на базі" відповідних районних та обласних державних адміністрацій, а також набуття районними та обласними державними адміністраціями статусу "військових", у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань вони надалі значаться як "державні адміністрації". На офіційних сайтах більшість продовжує іменувати себе "державними адміністраціями" (наприклад Волинська, Донецька Рівненська обласні, Вараська районна), хоча часто зустрічаються найменування "військова адміністрація" (наприклад Житомирська, Вінницька обласні, Чернівецька районна), а також "військова (державна) адміністрація" (наприклад Львівська обласна). Вищезазначене вказує на те, що районні, обласні військові адміністрації продовжують здійснювати на відповідній території повноваження районних, обласних державних адміністрацій. При цьому, відповідно до статті 29 Закону України "Про місцеві державні адміністрації": "Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Разом із військовим командуванням, військові адміністрації можуть запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану. Зокрема:

- 1) встановлювати охорону об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи;
- 2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб;
- 3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;
- 4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку;
- 5) запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину;
- 6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;
- 7) перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;
- 8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;
- 9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань;
- 10) встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;
- 11) регулювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та медіа, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-

- передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;
- 12) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронне комунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку;
  - 13) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;
  - 14) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;
  - 15) вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;
  - 16) зменшувати запаси небезпечних хімічних речовин, вибухо- і пожежонебезпечних речовин на об'єктах підвищеної небезпеки;
  - 17) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу сил цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;
  - 18) встановлювати порядок використання за призначенням об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту всіх форм власності та відомчої належності, забезпечення цілодобового безперешкодного доступу до них населення, а також організувати укриття в ньому у разі можливості усіх категорій населення, здійснення інформування населення про об'єкти зазначеного фонду, у тому числі у доступній для осіб з порушеннями зору та слуху формі;
  - 19) організувати будівництво захисних споруд цивільного захисту, споруд подвійного призначення та виготовлення (монтажу) первинних (мобільних) і облаштування найпростіших укриттів, а також (у разі потреби) відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту;
  - 20) здійснювати маркування будівель та споруд, транспортних засобів, що підпадають під дію норм міжнародного гуманітарного права, відповідними розпізнавальними знаками (емблемами);
  - 21) проводити евакуацію населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони;
  - 22) проводити евакуацію матеріальних і культурних цінностей, що перебувають у державній власності, у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення;
  - 23) запроваджувати у разі необхідності у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами;
  - 24) вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці;
  - 25) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;
  - 26) здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід - тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості;

27) запроваджувати інші заходи, передбачені нормами міжнародного гуманітарного права.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації.

Діяльність ОМС, що стосується виконання заходів мобілізації в умовах дії правового режиму воєнного стану координується та спрямовується обласними військовими адміністраціями.

Разом з тим, повноваження ОВА та РВА може бути суттєво розширено за рахунок повноважень обласних та районних рад на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування у разі:

- прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення;
- тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області.

У такому разі:

- 1) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження, їх здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;
- 2) виконавчий апарат районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;
- 3) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;
- 4) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;
- 5) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;
- 6) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради.

Станом на червень 2024 року Верховною Радою України за поданням Президента України було прийнято рішення про суттєве розширення повноважень лише однієї обласної військової адміністрації, а саме Запорізької. Йдеться про постанову [«Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану"»](#).

Рішень про здійснення повноважень обласної та/або районної ради відповідними обласними та районними військовими адміністраціями в Донецькій, Луганській, Херсонських областях прийнято не було. Разом з тим адміністративні центри Донецької та Луганської областей знаходяться під тимчасовою окупацією з 2014 року, отже повноваження ОВА та РВА в Донецькій та Луганській областях є розширеними. Щодо Херсонської обласної ради, то після деокупації міста вона продовжує здійснювати свої повноваження.

Більшість обласних та районних рад в Україні наразі продовжують здійснювати визначені законом повноваження. Задля забезпечення їхньої інституційності в умовах воєнного стану, прийнятим законопроектом [№9559-д](#) від 30.08.2023 "Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з

підтримки сектору безпеки і оборони України” було визначено, що у період дії воєнного стану у разі виконання першим заступником або заступником голови обласної ради, заступником голови районної ради повноважень голови відповідної ради не менше 90 днів поспіль обласна, районна рада може обрати у порядку, визначеному законом, додатково одного заступника голови обласної, районної ради, який здійснює свої повноваження до обрання голови відповідної ради.

У разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення про розширення повноважень ОВА, РВА – вони набувають повноважень:

- 1) складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- 2) здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); призначення і звільнення їх керівників;
- 3) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);
- 4) вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;
- 5) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;
- 6) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- 7) встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;
- 8) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;
- 9) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;
- 10) встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;
- 11) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- 12) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

Окремі з вищезазначених повноважень, як наприклад, встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, доцільно передавати ОВА, РВА з моменту їх утворення, а не з моменту розширення повноважень. Також на районний/обласний рівень доцільно передати окремі повноваження військових адміністрацій населених пунктів.

Важливо відзначити, що після місцевих виборів у 2020 році Донецької та Луганської обласних рад сформовано не було. Їхні повноваження виконувались обласними військово-

цивільними адміністраціями відповідно Закону «Про військово-цивільні адміністрації». Після введення правового режиму воєнного стану було утворено обласні військові адміністрації, серед яких – Донецька та Луганська, які продовжують виконувати повноваження обласних рад.

Відповідно до п. 2 Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, затвердженого постановою КМУ від 01.04.2022 р. [№ 397](#), фінансування діяльності обласних та районних військових адміністрацій здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та відповідних обласних та районних бюджетів.

## 5. Розмежування повноважень між ОМС територіальних громад та військовими адміністраціями населених пунктів у разі їх утворення.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», окрім районних та обласних військових адміністрацій, можуть утворюватись військові адміністрації населених пунктів (далі – ВА НП). Утворюються вони в межах територіальних громад. При цьому на них, як і на ОВА та РВА покладаються безпекові повноваження та повноваження із забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Після утворення ВА НП, вони можуть функціонувати паралельно з ОМС, фактично розділивши повноваження. З моменту утворення ВА НП до неї переходять усі делеговані повноваження ОМС. Так, ВА НП здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані ОМС законами України (ч. 3 ст. 15). Голову громади можуть призначати на посаду голови ВА НП. Крім того, повноваження уже створених ВА НП може бути суттєво розширено за рахунок повноважень ОМС громади.

Підставами утворення ВА НП є:

- нездійснення сільськими, селищними, міськими радами
  - та/або
- їх виконавчими органами
  - та/або
- сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень,
- а також інші випадки, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

ВА НП очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу ЗСУ або відповідної ОВА. Начальником ВА НП може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

Повноваження ВА НП та їхніх керівників є широкими. Зумовлено це зокрема, залученістю ВА до впровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, неприпустимістю припинення повноважень державних органів в умовах воєнного стану.

Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

З моменту утворення ВА НП на території відповідної громади, повноваження ОМС громади суттєво обмежуються, але не припиняються. До ВА НП переходить значне коло повноважень ОМС. Серед них (ч. 2 ст 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

- 1) Такі повноваження що входять до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, як:
  - а) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього (а також забезпечення виконання відповідного бюджету);

- б) встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято;
  - в) прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято;
  - г) встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
  - д) 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);
  - е) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок та надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік);
  - є) 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;
  - ж) 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;
  - з) 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;
  - и) скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;
  - і) 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;
  - ї) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом;
  - й) створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб, пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони, здійснення заходів щодо забезпечення їх діяльності.
- 2) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва:
- а) надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;
  - б) 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.
- 3) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян:
- а) сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів Національної поліції, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби

України (із переліку виключено сприяння діяльності Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України);

б) 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.

- 4) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення:
  - а) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих 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.
- 5) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, як:
  - а) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
  - б) 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;
  - в) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.
- 6) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі бюджету, фінансів і цін:
  - а) 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;
  - б) 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.
- 7) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку:
  - а) 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;
  - б) 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;
  - в) вирішення питань управління побутовими відходами, знешкодження та захоронення трупів тварин;



- г) організації місцевих ринків;
  - д) встановлення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад;
  - е) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;
  - є) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;
  - ж) залучення підприємств, установ та організацій (не згадано "на договірних засадах"), що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку.
- 8) Такі власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності:
- а) 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.
- 9) Такі делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі оборонної роботи:
- а) забезпечення організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та альтернативну (невійськову) службу, направлення для проходження базової військової служби, підготовки молоді до військової служби; сприяння в організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення розпорядження керівника місцевої державної адміністрації (військової, військово-цивільної) або керівника територіального центру комплектування та соціальної підтримки про проведення заходів мобілізації чи виклик військовозобов'язаних та резервістів до територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки;
  - б) 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;
  - в) організації та здійснення заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, мобілізацією, демобілізацією та цивільним захистом;
  - г) здійснення під час мобілізації в установленому порядку своєчасного оповіщення і забезпечення прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації у порядку, визначеному Законом України "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію", транспортних засобів та техніки на збірні пункти та у військові частини шляхом вжиття відповідних інформаційних та організаційно-технічних заходів;
  - д) 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;

- е) сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;
- є) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;
- ж) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні.

Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України (ч. 6 ст. 4 Закону України “Про правовий режим воєнного стану). Відповідно до Закону, ВА НП здійснюють такі унікальні повноваження, які не віднесено до повноважень ОМС Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та які не є заходами забезпечення правового режиму воєнного стану:

- 1) надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій;
- 2) 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;
- 3) 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 мобілізації та демобілізації;
- 4) 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;
- 5) 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;
- 6) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами;
- 7) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України;
- 8) прийняття рішень про обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій (обстеження здійснюється відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності");
- 9) прийняття рішень про демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку"). Розпорядження про демонтаж таких будівель і споруд вносяться до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України в Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;
- 10) 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.

Відповідно до абз. 1 п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № [252](#): «Органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації відповідно до статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»».

Важливо зауважити, що повноваження начальників обласної військової, районної військової адміністрації та ВА НП у Законі не диференціюються. Начальник військової адміністрації, відповідно до ч. 7 ст. 15 Закону:

- 1) забезпечує на відповідній території додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- 2) організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень;
- 3) призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації;
- 4) є розпорядником бюджетних коштів;
- 5) представляє відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами;
- 6) звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади;
- 7) укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством;
- 8) видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;
- 9) веде особистий прийом громадян та забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об'єднань.

До прийняття Верховною радою України рішення про передачу начальнику ВА НП повноважень ОМС, виконавчі органи рад йому не підпорядковуються, а лише виконують його доручення у межах наданих йому повноважень. Крім того, кадрових рішень що стосуються ОМС відповідної територіальної громади, начальник ВА НП не приймає. Втім, ситуація змінюється у разі прийняття рішення щодо розширення повноважень начальника ВА НП.

[Законом України від 12.05.2022 № 2259-IX](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» Верховній Раді України було надано можливість значно розширити повноваження начальника ВА НП та надано можливість здійснювати повноваження ОМС громади. Відповідно до ч. 2 ст. 10 ЗУ «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:

1) 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);

2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

При цьому, відповідно до п. 2 Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, затвердженого постановою КМУ від 01.04.2022 р. [№ 397](#), фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету територіальної громади, де утворено військову адміністрацію.

Важливо зауважити, що підстави для створення ВА НП не є чіткими та дозволяють утворювати ВА НП, у тому числі у громадах зі спроможними ОМС, які не знаходяться в зоні бойових дій. Такі підстави потребують більшої деталізації, адже з моменту утворення ВА НП – припиняються основні повноваження ОМС. Крім того, недостатньо чітко розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням і ВА НП (їхніми начальниками) породжує законодавчу колізію. У разі утворення ВА НП і призначення голови громади на цю посаду, він продовжує виконувати повноваження голови громади, адже місцеве самоврядування продовжує функціонувати, а також він виконує повноваження начальника ВА НП. Це може вважатися сумісництвом/суміщенням посад і суперечити законодавству про запобігання корупції. І лише у разі розширення його повноважень як начальника ВА НП за рішенням Верховної ради, ОМС припиняють здійснювати свої повноваження які переходить саме до начальника ВА НП – з цього моменту суміщення/сумісництво є неможливим, оскільки голова громади продовжує виконувати виключно повноваження начальника ВА НП.

Попри те, що більшість ВА НП утворено на територіях бойових дій і їхнє тимчасове функціонування є виправданим в умовах триваючої війни, викликає занепокоєння практика утворення військових адміністрацій у громадах, у яких бойові дії давно припинились, або взагалі не проводились, а ОМС є спроможними здійснювати свої повноваження.

Показовою є ситуація в Чернігові, де після відсторонення від посади міського голови, Президентом України було видано [указ](#) про утворення Чернігівської міської військової адміністрації. При цьому ОМС в Чернігівській громаді продовжують функціонувати: міська рада здійснює свої повноваження, а повноваження міського голови виконує секретар Чернігівської міської ради. Крім Чернігова можемо виокремити утворення військової адміністрації в таких громадах: [Сумська](#) міська (указ Президента України було видано 31 жовтня 2023 після того як міського голову затримали на отриманні неправомірної вигоди), [Наталинська](#) сільська Красноградського району Харківської області (повноваження начальника військової адміністрації [розширено](#) постановою Верховної Ради України, громада знаходиться на кордоні з Полтавською областю), [Народицька](#) селищна Коростенського району Житомирської області (свого часу знаходилась під тимчасовою окупацією, повноваження начальника військової адміністрації [розширено](#) Постановою Верховної Ради України).

Окремої уваги заслуговують [Нетішинська](#) міська громада Шепетівського району Хмельницької області та [Вараська](#) міська громада Вараського району Рівненської області. Це громади, на території яких розташовано атомні електростанції, і в яких утворено ВА НП. Якщо утворення ВА НП у Чернігові та Сумах може бути формально пояснено “нездійсненням сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами

України повноважень” – формальні підстава утворення ВА НП у Нетішині та Вараші не є зрозумілими. Підстави їхнього утворення не сформульовані в Указі Президента про їхнє утворення. Там вказано: «На виконання Закону України "Про правовий режим воєнного стану"». При цьому військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

Під час спілкування з міським головою Вараша Олександром Мензулом щодо того, якими на його думку були підстави для утворення ВА НП у Вараші, він зазначив, що на нараді з головою ОВА йому було повідомлено, що ВА НП вирішили створити «на прохання військових», нібито висловлене на ставці Верховного Головнокомандувача. Після цього він офіційно звернувся до Міноборони. У відповіді Департаменту юридичного забезпечення Міністерства оборони України зазначалося, що причини створення ВА НП невідомі.

Крім того, п. О. Мензул зазначив, що відповідні безпекові повноваження могла здійснювати РВА, замість того щоб утворювати ВА НП у Вараші й тим самим обмежувати місцеве самоврядування. Більше того, начальниця Вараської ВА НП – колишня голова РВА. Після створення ВА НП, у них з’явилась можливість управління бюджетом.

Щодо того, як на практиці відбувається налагодження взаємодії ВА НП, повноваження начальника якої не було розширено та ОМС, які продовжують виконувати окремі повноваження. У Чернігові було видано спільне [розпорядження](#) секретаря Чернігівської міської та начальника Чернігівської міської військової адміністрації про затвердження Положення «Про порядок взаємодії Чернігівської міської ради, Виконавчого комітету Чернігівської міської ради та Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області».

Згідно з вказаним розпорядженням:

- після прийняття Радою рішення на виконання повноважень, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», секретар Ради подає його на затвердження Військовій адміністрації;
- прийняте Виконкомом рішення на виконання повноважень, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», подається на затвердження Військовій адміністрації автором проєкту рішення;
- військова адміністрація впродовж трьох робочих днів затверджує рішення, прийняте Радою або Виконкомом, або надає вмотивовану письмову відмову в затвердженні рішення;
- рішення Ради або Виконкому, прийняті на виконання повноважень, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», набирають чинності після їх затвердження розпорядженням начальника Військової адміністрації та оприлюднення у встановленому порядку.

Під час спілкування з міським головою Вараша Олександром Мензулом щодо того, як на практиці розмежовано оборонні повноваження між ОМС та ВА НП у громаді, він зазначив, що після утворення ВА НП, ним було запропоновано формалізувати документообіг. Втім у ВА НП від видання спільних розпоряджень про розмежування повноважень відмовились.

Наразі попри законодавчу норму про перехід делегованих повноважень ОМС до ВА НП з моменту їх утворення, у Вараші до відання саме виконавчих органів ради продовжують належати делеговані повноваження в галузі оборонної роботи. За словами міського голови, фактично ВА НП “оборонних повноважень ОМС на себе не взяла”. Зокрема, повноваження зі здійснення військового обліку. Так, на сільських територіях громади його ведуть старости. Здійснюють допомогу в оповіщенні також старости (7 округів, 16 сіл). ВА НП цим не займається. За словами п. О. Мензула, Військове командування продовжує обговорювати окремі оборонні питання саме з міським головою, а не з начальницею ВА НП. Пояснюється це тим, що начальниця ВА НП не має стосунку до військової справи (за освітою є вчителем) в той

час, як міський голова є офіцером запасу (при цьому на посаду начальника ВА НП його не призначили, попри законодавчу норму яка дозволяє це зробити).

За словами п. О. Мензула, наразі найбільшу небезпеку для місцевого самоврядування в громаді від ВА НП становить їхнє заглиблення в питання освіти. Зокрема, Начальниця ВА НП видала наказ “Про здійснення повноважень у сфері освіти”, яким зобов’язала управління освіти Вараської міської ради підпорядковуватись Вараській МВА напряду, а начальника управління подавати на погодження відповідні кошториси та плани роботи управління. Керівників закладів освіти було зобов’язано подавати окремі документи на погодження, навчальні плани для ознайомлення і подавати для розгляду пропозиції щодо обсягів бюджетного фінансування закладів.

Щодо інших особливостей взаємодії ВА НП та ОМС, міський голова Вараша зазначив, що між ОМС та ВА НП у громаді “війни” немає (на відміну від ситуації в Нетішині). Домовились вирішувати спірні питання в судовому порядку. Наразі Вараська міська рада подала позов проти Вараської МВА, у якому просить визнати незаконним та скасувати вищезгаданий наказ Вараської МВА «Про здійснення повноважень у сфері освіти».

ВА НП у Вараші розміщується в будівлі міської ради. За словами міського голови, військовій адміністрації було передано окремі приміщення, з яких було переміщено працівників органів місцевого самоврядування. Це створює значні незручності для місцевого самоврядування.

На думку п. О. Мензула, створення створення ВА НП на територіях, які не знаходяться в зоні бойових дій, – це створення інородного тіла, яке в живому організмі місцевого самоврядування непотрібне. Коли були реальні проблеми на початку повномасштабного вторгнення – їх (ВА НП) не було, створили тільки після того як ситуація заспокоїлась. Він зазначив, що в березні 2022-го Вараська міська рада функціонувала – відбувались сесії. Підстав стверджувати що ОМС на початку повномасштабного вторгнення не здійснювали своїх повноважень немає.

За словами міського голови Вараша, спілкуючись із європейськими колегами – усі вони готові працювати саме з органами місцевого самоврядування. Що таке ВА НП – вони не розуміють і не бажають співпрацювати. Часто в європейських колег виникають запитання «а яку військову посаду обіймають очільники ВА НП», на що відповіді немає, адже вони не військові.

Проаналізувавши укази Президента про утворення військових адміністрацій населених пунктів, можемо зазначити, що більшість з них утворені на територіях бойових дій, їх тимчасове функціонування є виправданим в умовах триваючої війни. Втім, викликає занепокоєння як практика утворення військових адміністрацій у громадах, у яких бойові дії давно припинились, або взагалі не проводились, так і практика розмежування повноважень між утвореними ВА НП та ОМС в таких громадах.

## 6. Відновлення місцевого самоврядування після деокупації територій в умовах дії воєнного стану та після його припинення або скасування

В умовах дії правового режиму воєнного стану, якщо виникла ситуація, що територію громади було окуповано ще до моменту утворення в ній ВА НП, і на момент окупації там функціонувало місцеве самоврядування, під час тимчасової окупації доречним є створити в ній дистанційно функціонуючу ВА НП та передати їй усі повноваження ОМС.

У такому разі одразу після деокупації там функціонуватимуть ВА НП, які будуть спроможні одразу здійснювати повноваження ОМС та забезпечувати здійснення заходів правового режиму воєнного стану на цих територіях.

Наразі в шести окупованих територіальних громадах Донецької області досі де-юре функціонують ОМС, а ВА НП не створено. Ще в чотирьох – досі функціонують військово-

цивільні адміністрації (надалі ВЦА), хоча з моменту введення правового режиму воєнного стану і створення військових адміністрацій, нормативно-правового та інституційного підґрунтя для існування ВЦА немає.

Кабінетом Міністрів України було затверджено План дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад. Вказаний план є актуальним в умовах воєнного стану. Втім, у разі припинення чи скасування воєнного стану, План не може бути виконаним, зокрема, через те що ним передбачається створення ВА НП, що не може бути реалізовано поза правовими рамками режиму воєнного стану.

Відповідно до першого заходу Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України [№ 1219](#) від 30.12.2022 (далі – Плану), за відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях визначено відповідальних: ОМС (за згодою) ОВА (ОДА), ВА НП (у разі утворення), Мінінфраструктури. Строк відновлення діяльності ОМС – протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації.

Відповідно до другого заходу Плану, ОВА (ОДА) протягом 2-х тижнів з дати завершення тимчасової окупації повинна внести Президенту України пропозиції щодо утворення військових адміністрацій населених пунктів та призначення їх начальників. Це здійснюється в разі:

- нескликання позачергового засідання сесії відповідної місцевої ради та відновлення роботи ради;
- та/або її виконавчих органів;
- та/або сільського, селищного, міського голови;
- а також в інших випадках, передбачених Законом України “Про правовий режим воєнного стану”.

Надалі ОВА (ОДА) у тижневий строк з дня утворення військової адміністрації населеного пункту вносить пропозиції Президенту України щодо здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” (здійснення начальниками ВА НП всіх повноважень ОМС). Відповідальним тут визначено, окрім ОВА (ОДА), Мінінфраструктури.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, обласні військові (державні) адміністрації, військові адміністрації населених пунктів (у разі утворення) забезпечують відновлення діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації.

### **Відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях після припинення чи скасування воєнного стану.**

Законодавець встановлює, що військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Після цього місцеве самоврядування мало би бути відновлено.

Втім, наявні об’єктивні обставини, що унеможливають швидке відновлення діяльності ОМС. Універсального підходу до відновлення місцевого самоврядування на різних територіях бути не може. Частина територій є окупованими з 2014-го року, ще на частині з 2015-го року функціонували ВЦА, частину територій громад було окуповано в 2022-му з активними боями та значними руйнуваннями, частину – без. Території окремих громад наразі є зонами активних бойових дій.

З огляду на вказане, щоб забезпечити відновлення місцевого самоврядування, доречним є окремо розглянути організацію публічного управління на деокупованих територіях Криму, Донецької та Луганської областей та на інших нині окупованих територіях України.

Зупинятися на питаннях Криму не будемо з огляду на й так значну активність влади та громадянського суспільства в цьому питанні.

Уся територія Донецької та Луганської областей наразі знаходиться або під тимчасовою окупацією, або є територією бойових дій. 31 із 103 територіальних громад Донецької та Луганської областей знаходиться під тимчасовою окупацією з квітня 2014 року, ще у 18 територіальних громадах до повномасштабного вторгнення повноваження ОМС та ОБВ виконували ВЦА. Перших місцевих виборів після реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2020 там проведено не було.

Задля забезпечення спроможності деокупованих територіальних громад у Донецькій та Луганській областях після припинення або скасування воєнного стану, до відновлення місцевого самоврядування, необхідним буде утворення тимчасових державних органів, які будуть здійснювати повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою на період відсічі збройній агресії РФ або здійснення процедур перехідного правосуддя.

Вибори в деокупованих громадах мають проводитися тільки після визначення чисельності, складу населення, уточнення списків виборців, проведення процедур перехідного правосуддя. На цей період необхідно забезпечити здійснення публічної влади у територіальних громадах шляхом відновлення функціонування ВЦА (у разі продовження здійснення відсічі збройній агресії РФ) або утворення спеціальної цивільної адміністрації (якщо не буде необхідності в здійсненні відсічі збройній агресії, проте все ще зберігатиметься необхідність проведення процедур перехідного правосуддя).

Для запровадження ВЦА необхідно внести зміни до Закону України “Про військово-цивільні адміністрації”. Для населення важливим буде не лише забезпечення безпеки та громадського порядку, а й можливість отримання адміністративних послуг на належному рівні. Крім того, доцільно законодавчо передбачити можливість утворення постійних консультативних громадських рад при ВЦА. Якщо буде відсутній військовий компонент, військово-цивільну адміністрацію створювати буде недоречно. У такому випадку доречно буде створити спеціальну цивільну адміністрацію (СЦА), яка забезпечуватиме до моменту проведення виборів до ОМС здійснення процедур перехідного правосуддя.

Крім того, доцільно законодавчо закріпити утворення постійних громадських консультативних рад, які будуть функціонувати при СЦА. Самі СЦА доцільно зобов'язати звертатися за консультаціями до цих рад з найважливіших питань життєдіяльності громади, таких як житло, транспорт, освіта, охорона здоров'я та інших, які не стосуються процедур перехідного правосуддя.

Щодо відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях Херсонської, Запорізької, Харківської областей після припинення або скасування воєнного стану. Більшість деокупованих громад будуть неспроможними вирішувати питання місцевого значення. Випадками такої неспроможності можуть бути:

- перші вибори не відбулися, тому рада відсутня;
- відсутній кворум ради;
- рада грубо та/або систематично порушує Конституцію, законодавство України, тому має бути розпущена;
- рада протягом визначеного часу не може ухвалити обов'язкові рішення (наприклад, прийняти бюджет);
- бездіяльність ради, що є підставою для дострокового припинення її повноважень, але на місцевому референдумі не було прийнято відповідне рішення;
- існує небезпека (загроза безпеці) для життя та здоров'я жителів громад на деокупованих територіях, яка унеможлиблює проведення виборів.

Так, на деокупованих територіях Херсонської, Запорізької, Харківської областей, які були під окупацією тривалий час, протягом 30 днів після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану має відновитися діяльність ОМС. Однак, на практиці це буде



неможливим. Різні ситуації, як наприклад, необхідність уточнення Державного реєстру виборців призведуть до об'єктивної неможливості організації та проведення виборів протягом 30 днів. Крім того, вибори в деокупованих громадах мають проводитися тільки після відновлення там безпеки, забезпечення функціонування демократичних партій тощо. На таких територіях, де відсутні ОМС, у перехідний післявоєнний період необхідно забезпечити здійснення місцевої влади.

Задля вирішення цієї проблеми пропонується застосовувати механізм «зовнішнього» втручання держави – це тимчасова форма публічного управління, в якій поєднуюватимуться окремі елементи місцевого самоврядування та окремі елементи державного управління.

Ключове призначення механізму «зовнішнього» втручання – відновити реальну здатність (спроможність) ОМС. Цей механізм пропонується закріпити в законопроекті №4289 і застосовувати не лише до територіальних громад, які було окуповано, а й до інших громад, які не відповідають критеріям спроможності (реальної здатності) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Застосування «зовнішнього» втручання держави не порушить принцип розмежування функцій та повноважень ОМС та органів виконавчої влади, адже держава не позбавляє ОМС їх функцій.

В умовах відсутності ОМС або не функціонуванні ради, держава перебирає на себе виконання лише тих функцій ОМС, які критично необхідні для забезпечення прав людини та громадянина. Таке «зовнішнє» втручання шляхом запровадження тимчасового прямого управління з РДА або шляхом призначення тимчасового уповноваженого КМУ в громаді може використовуватися для короткострокового періоду до проведення дострокових виборів – не більше, ніж на пів року.

## 7. Ключові проблеми, виклики та рекомендації

1. Порівнюючи повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи, визначені у Законах України “Про оборону України” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, можемо констатувати, що приписи Закону України “Про оборону України” не було приведено у відповідність до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку”.

Одним із прикладів такої невідповідності є те, що Закон України “Про оборону України” визначає, що виконавчі органи рад забезпечують призов громадян на строкову військову службу. Разом з тим, “строкову військову службу” в законодавстві України замінено “базовою військовою службою”. Вона почнеться з 1 вересня 2025 року. Так, після внесення змін Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку” до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до відання виконавчих органів рад належить направлення для проходження саме базової військової служби та підготовки молоді до військової служби.

З огляду на вказане, існує потреба приведення норм Закону України “Про оборону України”, які стосуються повноважень виконавчих органів рад у сфері оборонної роботи, у відповідність до норм Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів України.

2. Сьогодні територіальні громади можуть забезпечувати ДФТГ та сектор безпеки та оборони лише харчуванням, медикаментами, обмундируванням, але не технікою; вони не мають повноважень із облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд. Ці проблеми було вирішено із прийняттям законопроекту №9559-д від 30.08.2023 “Про

внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України”.

Так, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад було додано “прийняття рішень про надання фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони у період дії воєнного чи надзвичайного стану, затвердження місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони (крім надання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв) з обов’язковим повідомленням про прийняті рішення Міністерства оборони України”.

Вказаний Закон було прийнято ще 18.06.2024, і з 25.06.2024 він знаходиться на підписі Президента України. Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Відповідно до Прикінцевих і перехідних положень, вищевказана норма буде поширюватись і на правовідносини, що виникли у період дії воєнного стану від 24 лютого 2022 року.

Президент України повинен був реалізувати конституційний припис (ст. 94) та підписати Закон протягом п’ятнадцяти днів після отримання. Після цього – взяти до виконання та офіційно оприлюднити його. Або ж повернути зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Цього здійснено не було. Наразі потреба підписання та набрання чинності Законом є актуальною.

3. Має місце проблема недосконалості розмежування повноважень між військовими адміністраціями населених пунктів та військовими адміністраціями районів, областей.

Військові адміністрації усіх рівнів здійснюють забезпечення запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Доречним є вилучити повноваження що стосуються запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану у військових адміністрацій населених пунктів, залишивши їх на районному та обласному рівнях. Вказані повноваження реалізуються разом із військовим командуванням та потребують координації на вищому за базовий рівні.

При цьому повноваження ВА НП необхідно переглянути, залишивши їм реалізацію функцій ОМС та унікальних повноважень, які не віднесено до повноважень ОМС Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, та які не є заходами забезпечення правового режиму воєнного стану.. Крім того, доречно переглянути та уточнити повноваження районних та обласних військових адміністрацій, які вони здійснюють ще до відповідного розширення їхніх повноважень.

3 цією метою необхідно переглянути повноваження військових адміністрацій, закріплені в ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

4. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», повноваження сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів та відповідних сільських, селищних, міських голів, після прийняття рішення Верховною Радою України за поданням Президента, передаються начальникам ВА НП, а не самим військовим адміністраціям населених пунктів. Таким чином відбувається розширення повноважень не органів, а їхніх начальників. Необхідними є зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» задля передачі повноважень ОМС єдиноначальним тимчасовим державним органам – військовим адміністраціям населених пунктів, а не їхнім керівникам.

5. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», підставами для утворення ВА НП у межах територій територіальних громад є нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їх виконавчими органами та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень, а також інші випадки, передбачені Законом. Вказані підстави не є чіткими та дозволяють утворювати ВА НП, у тому числі, у територіальних громадах, які не знаходяться в зоні воєнних

(бойових) дій та в яких сільські, селищні, міські ради здатні та продовжують здійснювати свої повноваження.

Найбільш показовими тут є випадки у Вараській та Нетішинській територіальних громадах Рівненської та Хмельницької областей відповідно. Це громади, на території яких розташовано атомні електростанції. Якщо утворення ВА НП у Чернігові та Сумах може бути формально пояснено “нездійсненням сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень” – формальні підстави утворення ВА НП у Вараші та Нетішині не є зрозумілими. В Указі Президента про їхні утворення вказано: «На виконання Закону України "Про правовий режим воєнного стану"».

Щоб вирішити цю проблему доречно переглянути норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які регулюють підстави утворення ВА НП. Зокрема, нездійснення виконавчими органами рад, а також сільськими, селищними, міськими головами покладених на них повноважень, навряд чи може слугувати достатньою підставою для створення ВА НП. Такою підставою може бути нездійснення сільськими, селищними, міськими радами покладених на них Конституцією та законами України повноважень.

6. Має місце недосконале розмежування повноважень між ВА НП та ОМС тих територіальних громад, де за рішенням Президента України було утворено ВА НП, однак їхніх повноважень за рішенням ВРУ (за поданням Президента України) ще не було розширено. Зокрема, у Чернігові було видано спільне розпорядження секретаря Чернігівської міської ради та начальника Чернігівської міської військової адміністрації про затвердження Положення «Про порядок взаємодії Чернігівської міської ради, Виконавчого комітету Чернігівської міської ради та Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області».

Задля уникнення подальших законодавчих колізій та утвердження належного адміністрування у територіальних громадах під час воєнного стану, доречним є внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими передбачити не лише створення ВА НП виключно у громадах, які є територіями активних або можливих бойових дій, а й одразу наділяти такі адміністрації за рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України повноваженнями ОМС відповідних територіальних громад.

7. Наявне законодавче розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням і ВА НП (їхніми начальниками) породжує законодавчу колізію. У разі утворення ВА НП і призначення голови громади на цю посаду, він продовжує виконувати повноваження голови громади, адже місцеве самоврядування продовжує функціонувати, в той же час він виконує повноваження начальника ВА НП. Це може вважатися сумісництвом/суміщенням посад і суперечити законодавству про запобігання корупції. І лише у разі розширення його повноважень як начальника ВА НП за рішенням Верховної ради, ОМС припиняють здійснювати свої повноваження які переходить до начальника ВА НП – з цього моменту суміщення/сумісництво є неможливим, оскільки голова громади починає виконувати виключно повноваження начальника ВА НП.

Цю проблему намагалися розв'язати у законопроекті №9559-д від 30.08.2023 “Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України” шляхом віднесення оплачуваної діяльності з виконання повноважень начальника відповідної військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) до діяльності, якою він може займатися як сільський, селищний, міський голова.

Ця проблема може бути вирішена реалізацією рекомендації з попереднього пункту, а саме внесенням змін до Закону “Про правовий режим воєнного стану”, якими передбачити наділення повноваженнями ОМС відповідних ВА НП, що створюються саме в громадах, де

сільські, селищні, міські ради не здійснюють свої повноваження.. При чому це має ухвалюватися рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України.

8. Необхідно розробити та впровадити зміни до законодавства з метою підготовки до відновлення державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

Так, при деокупації територій Донецької та Луганської областей і створенні там ВЦА (або СЦА) на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях, попередньо необхідно внести зміни до Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” (або ж прийняти Закон України “Про спеціальні цивільні адміністрації”). Для населення важливим \не лише питання безпеки та громадського порядку, а й можливість отримання адміністративних послуг на належному рівні. Крім того, доцільно законодавчо передбачити можливість утворення постійних консультативних громадських рад при ВЦА.

В відсутності військового компоненту, військово-цивільну адміністрацію створювати недоречно. У такому випадку доречно буде створити спеціальну цивільну адміністрацію (СЦА), яка забезпечуватиме здійснення процедур перехідного правосуддя до моменту проведення місцевих виборів.

Щодо деокупованих територій інших областей, зокрема, Херсонської, Запорізької, Харківської, які були під окупацією тривалий час пропонується застосовувати механізм «зовнішнього» втручання держави як тимчасової форми публічного управління, в якій поєднуюватимуться окремі елементи місцевого самоврядування та окремі елементи державного управління. Цей механізм пропонується застосовувати на період перехідного правосуддя до відновлення місцевого самоврядування.

Ключове призначення механізму «зовнішнього» втручання – відновити реальну здатність (спроможність) ОМС. Цей механізм пропонується закріпити в законопроекті №4289 і застосовувати не лише до територіальних громад, які було окуповано, а й до інших громад, які не відповідають критеріям спроможності (реальної здатності) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Отже, законопроект №4298 доречно доповнити нормами про забезпечення безперервності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з метою гарантування прав і свобод людини і громадянина у громаді, покладання на голову РДА критично важливих повноважень ОМС, здійснення державного контролю за їх діяльністю.