

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

Дана стаття присвячена аналізу проблемних питань повноважень військових адміністрацій та органів державної влади під час дії правового режиму воєнного стану. При здійсненні дослідження було детально проаналізовано норми Конституції України щодо повноважень органів державної влади та діючий Закон України «Про правовий режим воєнного стану», а також співвідношення положень нормативно-правових актів, які регулюють повноваження органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій.

Вперше на сучасному етапі розвитку юридичної науки було запропоновано дослідити ті важливі виклики управлінської діяльності, що постали перед Україною після повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року, та пов'язані з діяльністю саме військових адміністрацій, які відіграють особливу роль в управлінні державними справами. Саме на військові адміністрації як органи управління на місцях лягло прийняття важливих рішень та вирішення актуальних питань, що спричинили умови військової агресії російської федерації, адже на місцях виникли нестандартні проблеми, з якими прийшлося справлятися вперше.

Повномасштабне вторгнення армії російської федерації на територію України поставило ряд викликів перед державою в цілому, з якими необхідно було оперативним чином справлятися. Забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у зовнішньополітичній, оборонній, соціально-економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах є основними засадами внутрішньої політики у сфері національної безпеки й оборони. Відтак, нові виклики та нові реалії життя в умовах воєнного стану вже понад два роки зумовлюють необхідність вдосконалення чинного законодавства та вирішення нагальних проблемних питань розмежування компетенцій, законності та необхідності функціонування військових адміністрацій в різних регіонах України.

**Ключові слова:** повноваження військових адміністрацій, компетенція місцевого самоврядування, обласна державна адміністрація, територіальна організація влади.

**Постановка проблеми.** Реалії життя в умовах воєнного стану обумовлюють особливі вимоги до функціонування органів влади на місцевому рівні. За обставин, коли окрема частина території України наразі тимчасово окупована, а ворог продовжує загрожувати черговим наступом у багатьох областях і територіальних громадах держави, управління останніми має бути переведено в особливий режим, та забезпечено законне функціонування органів влади на місцях.

Основними засадами внутрішньої політики у сфері національної безпеки й оборони є забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у зовнішньополітич-

ній, оборонній, соціально-економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах [1] (ч.1 ст. 6 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Указом Президента України № 64 від 24.02.2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [2], на всій території України було введено воєнний стан. Одним із перших кроків після введення воєнного стану на всій території України відбулось утворення військових обласних адміністрацій, так Указом Президента від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» обласні державні адміністрації припинили свої повноваження і набули статусу обласних військових адміністрацій [3], що призвело до кардинальних змін у здійсненні публічного адміністрування на території кожної області, а також держави в

цілому. Такі нововведення зумовили перерозподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, та за відсутності чіткого механізму діяльності та нормативного закріплення повноважень органів та чіткого розмежування компетенцій виникло багато дискусійних питань та проблем.

У широких наукових колах також досить часто виникають дискусії щодо цього питання, оскільки порівняно нетривалий час функціонують військові адміністрації, а проблеми їх компетенцій є малодослідженими в українській науці. До повномасштабного вторгнення у 2022 році не приділялось значної уваги науковців до механізму запровадження та реального функціонування військових адміністрацій, одночасного функціонування місцевих органів влади та військових адміністрацій та механізму передачі повноважень від одного органу до іншого. Вказані питання щодо делегування повноважень стали актуальними та набули практичного значення. В перші дні воєнного стану перед органами державної влади стояли питання національної безпеки, забезпечення життєдіяльності населення, належної оборони територій нашої країни, а не легітимність здійснення тої чи іншої дії, а коли країна функціонує у правовому режимі воєнного стану вже понад два роки, то потреба у забезпеченні законності функціонування органів державної влади є нагальною. Саме тому автор здійснює детальне дослідження норм діючого законодавства щодо функціонування військових адміністрацій, розмежування компетенцій з органами державної влади та відповідність цих механізмів Конституції України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукова література містить поодинокі дослідження, що прямо чи опосередковано стосуються питань військових адміністрацій та їх функціонування в період воєнного стану. Серед небагатьох наукових праць, присвячених цим питанням, варто відзначити, зокрема, дослідження О.Ю. Лялюка [4], який здійснив порівняльний аналіз конституційно-правового статусу військових та військово-цивільних адміністрацій та вказав на окремі недоліки правового регулювання стосовно територіальної основи їхньої діяльності. Особливої уваги заслуговує наукова праця С.М. Мельника [5], який виокремив повноваження військових адміністрацій та здійснив їх класифікацію по групах залежно від характеру їх змісту. Розмежуванням повноважень військових адміністрацій та місцевих органів влади здійснив О.М. Буханевич [6]. Деякі питання діяльності військових адміністрацій, що належать до державних органів у складі сектору безпеки й оборони України було розглянуто В. В. Дулгером у праці «Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової

організації управління у складі сектору безпеки й оборони України» [7]; Н. П. Харченко у праці «Структура правового режиму: загальнотеоретична характеристика» здійснила дослідження діяльності та статусу державних органів під час запровадження правового режиму воєнного стану [8]. У науковій праці «Адміністративно-правовий статут військово-цивільних адміністрацій» В. Й. Шевченко проаналізувала адміністративно-правовий статус військових-цивільних адміністрацій на основі аналізу діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування Донецької та Луганської областей у процесі протистояння військовій окупації російської федерації [9].

**Метою статті** є дослідження актуальних проблем функціонування та повноважень військових адміністрацій в умовах сучасних викликів воєнного стану, а також можливої подальшої актуалізації законодавства, що регулює інститут військових адміністрацій. Для досягнення зазначеної мети було визначено наступні завдання: здійснити аналіз законодавчих актів та матеріалів наукових досліджень, що мали вплив на розвиток інституту військових адміністрацій в умовах воєнного стану в порівнянні їх з органами місцевого самоврядування; можливість одночасного існування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, розподіл їх повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проблем повноважень військових адміністрацій варто почати з дослідження саме поняття «військові адміністрації». Так, автор повністю погоджується із запропонованою позицією Дулгера В. В., який зазначив: «Військові адміністрації, які утворюються відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, є складовою частиною системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. За своїм правовим статусом ці тимчасові органи є органами розпорядницько-виконавчими. До них повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів державного управління як розпорядницьких та виконавчих органів державної влади, але з використанням методів, властивих військовому управлінню. Компетенція військових адміністрацій передбачає здійснення лише таких дій, які безпосередньо засновані на законі або є наслідком необхідності виконання законів» [7].

Для належного дослідження актуальних проблем здійснення повноважень органами військової адміністрації та їх розмежування з органами державної влади пропоную детальніше проаналізувати процес створення військових адміністрацій.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування (ч. 1 та 2 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10]. Проте, нормами закону не визначено у яких випадках відповідне подання подається обласною державною адміністрацією, а у яких випадках – одним із суб'єктів військового командування, що визначені у статті 3 цього ж закону.

Також, варто звернути увагу на частину 2 статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Так, повноваження Президента України встановлюються виключно Конституцією України, на що прямо вказують положення пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України. Відповідну правову позицію висловив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/200 [11], де зазначив, що «відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливорює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)».

На жаль, мусимо констатувати, що Конституція України не містить повноважень Президента України щодо призначення на посаду та звільняти з посади начальника військової адміністрації населеного пункту (абзац 2 частини 3 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), також затверджувати перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації (абзац 3 частини 5 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Про необхідність внесення змін до Конституції України, зокрема до частини 1 статті 106 зазначала Шевченко В. Й. у своєму дисертаційному досліджен-

ні: «доцільним вважаємо внести зміни до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності ВЦА. Зокрема, пропонуємо: а) доповнити частину 1 статті 106 Конституції України п. 28-1 наступного змісту: «утворювати тимчасові державні органи для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»» [9, с. 114].

Окрім того, викликає чимало питань доцільності призначення начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) відповідного сільський, селищний, міський голову. Оскільки, якщо голова відповідного населеного пункту в змозі виконувати свої повноваження відповідно до законодавства України та в інтересах України, то в чому доцільність зміни назви його посади та заміщення його повноважень, а інколи і обмеження. Виправданою є ситуація за якої, голова відповідного населеного пункту виявився зрадником, або з інших причин не може виконувати свої повноваження відповідно до законодавства України, то в такому разі призначення військовослужбовця для забезпечення дії Конституції та законів України та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян є доцільним та необхідним.

Відповідно до Конституції України режим воєнного стану впроваджується у разі «загрози нападу, небезпеки державній незалежності України» (стаття 106). Очевидно, що у разі впровадження воєнного стану зусилля органів держави у найкоротші терміни мають бути спрямовані на організацію оборони країни, а система державного управління повинна будуватись на ієрархічних засадах підпорядкування та чіткого розподілу повноважень. Крім того, відповідні органи управління мають реорганізувати свою роботу у найкоротший термін, а процедура такої реорганізації повинна бути мінімально бюрократичною.

Водночас положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє зробити висновок, що система військових адміністрацій, порядок їх створення, підпорядкування не відповідають наведеним вище вимогам.

Варто звернути увагу, що розширення компетенції обласних та районних держадміністрацій, введення до їх складу військовослужбовців (ч. 5 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») та часткове підпорядкування Генеральному штабу (ч. 7 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») можливі і без зміни назви цих органів. Адже у законі констатувалося, що обласні та районні державні адміністрації «набувають стату-

су» військових адміністрацій (ч. 4 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Але зміна назви вимагає перереєстрації юридичної особи, вирішення кадрових питань та інших організаційних зусиль, тоді як в умовах воєнного стану зусилля мають спрямовуватись не на реорганізацію держадміністрацій, а на підвищення ефективності їх роботи та посилення обороноздатності країни.

Доводиться констатувати, що формування «набувають статусу» не має жодного юридичного навантаження і створює ситуацію правової невизначеності з багатьох питань, пов'язаних із функціонуванням новоутворених органів. У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» зазначено, що військові адміністрації – це тимчасові державні органи, проте не визначено статус військових адміністрацій як окремих спеціальних органів, а лише розкрито перелік повноважень, якими додатково наділено ці органи у порівнянні з держадміністраціями (стаття 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») та передбачено можливість зайняття відповідних посад військовослужбовцями (ч. 5 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), підпорядкування Генеральному штабу (в питаннях оборони). Така невизначеність призводить до істотних складнощів в організації роботи відповідного органу. Навіть зміна назви вимагатиме перереєстрації юридичної особи, і в такій ситуації стає незрозумілим правовий статус працівників апарату держадміністрації, які перебували на виборних посадах.

Наприклад, у абз. 2 ч. 5 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зазначено, що «у разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватись військовослужбовцями військових формувань». Тоді, виникає питання про подальшу долю працівників районних та обласних державних адміністрацій.

З наведеного приходимо до висновку, що чимало питань, пов'язаних із врегулюванням порядку формування військових адміністрацій, мають вирішуватись вже під час воєнного стану шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Для прикладу можна навести, що:

– відповідно до частини 8 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що «структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій».

– відповідно до ч. 5 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» «Перелік посад у

військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України».

Відповідна структура та штатний розпис, перелік посад, що мають замінюватись військовослужбовцями, мали б бути типовими та затверджуватись заздалегідь, а не під час воєнного стану шляхом звернення кожного разу до начальника відповідних обласних військових адміністрацій, або до Головнокомандувача Збройних Сил України». На жаль, приходиться констатувати, що зазначений порядок не дозволяє вирішувати відповідні питання оперативно.

Визначені статтею 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження військових адміністрацій охоплюють собою повноваження органів місцевого самоврядування, які передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Повноваження, передбачені у Законі України «Про органи місцевого самоврядування», зокрема у статті 26 визначена виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, у статті 36 зазначені повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі оборонної роботи, у статті 43 розкрито питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях. Ці положення Закону України «Про органи місцевого самоврядування» впливають безпосередньо з конституційних приписів статті 143 Конституції України та за своєю природою не можуть бути взагалі передані будь-яким іншим постійним чи тимчасовим державним органам. Так само, за існуючої конституційної моделі організації публічної влади, не можуть бути передані іншим тимчасовим державним органам повноваження, віднесені до відання місцевих державних адміністрацій статтею 119 Конституції України. Більше того, конституційний статус місцевих державних адміністрацій не може бути змінено на статус відповідно районних, обласних військових адміністрацій, а голів місцевих державних адміністрацій – на статус начальників відповідних військових адміністрацій. Натомість таке перетворення (без внесення змін до Конституції України) визначене у частині другій статті четвертій Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Взагалі, станом на початок 2022 року, у сфері місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій загалом можна окреслити певні недо-

ліки, передусім: розподіл повноважень; відповідальності й ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади; адміністративного нагляду для забезпечення законності місцевих актів; служби в органах місцевого самоврядування; статусу, відповідальності місцевих виборних представників [12].

Крім того, хочеться зосередити увагу на окремих повноваженнях, якими наділені військові адміністрації відповідно до пункту 31 частини 2 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації наділяються повноваженнями щодо скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень. Однак відповідно до частини другої статті 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Водночас одним з основних чинників ефективного виконання покладених на військові адміністрації завдань в умовах воєнного стану є якісне нормативно-правове забезпечення. Саме від того, наскільки правові акти, які регулюють їх діяльність, будуть відповідати об'єктивному стану та розвитку суспільних відносин, наскільки дієвими будуть організаційно-правові та фінансові механізми регулювання відносин у сфері захисту та оборони, буде залежати забезпечення суверенітету та територіальної цілісності нашої країни, захист прав і свобод громадян, можливість розбудови державних інститутів на засадах демократії та свободи, панування принципу верховенства права, забезпечення законності та правопорядку [13].

На сьогодні, Верховний суд у постанові від 18 жовтня 2023 року № 620/7714/22 [14] здійснив комплексний аналіз положень Закону України «Про органи місцевого самоврядування» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо припинення повноважень обласних та районних рад у зв'язку з веденням правового режиму воєнного стану та утворення відповідних військових адміністрацій. Позиція Верховного суду наступна: «Ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ані жоден інший акт законодавства, яким регламентовані спірні у цій справі правовідносини, не містять приписів про те, що повноваження відповідної обласної та/або районної ради припиняються автоматично за умов введення в Україні воєнного стану та утворення відповідно до закону військових адміністрацій...».

Окрему увагу колегія суддів акцентує й на тому, що Закон України «Про правовий режим воєнного

стану» у будь-якому випадку не передбачає саме припинення повноважень обласних, районних рад, а лише встановлює, що такі (повністю або частково) можуть бути тимчасово, в межах визначеного цим законом строку, передані тимчасовим державним органам – військовим адміністраціям. Після закінчення встановленого законом строку, впродовж якого виконання повноважень обласних, районних рад покладається на військові адміністрації, такі повноваження поновлюються і надалі реалізуються цими радами у визначеному законом порядку.

Тобто обласні ради після введення в Україні воєнного стану продовжують виконувати свої повноваження, надані їм Конституцією України, вищевказаним Законом та іншими законами України, до виникнення передбачених законом підстав для їх передання відповідним військовим адміністраціям. Утворення таких тимчасових державних органів Президентом України не є самостійною і достатньою підставою для припинення повноважень обласних, районних рад у період дії воєнного стану.

Випадки, за яких повноваження відповідної обласної та/або районної ради переходять до військових адміністрацій, визначені частиною третьою статті 10, абзацом першим частини третьої статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

На переконання колегії суддів, положення вищезгаданих правових норм треба розуміти так, що умовами, за яких на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, або упродовж іншого, передбаченого законом строку, зокрема:

- повноваження відповідної обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;
- їм підпорядковуються комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області;
- управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;
- районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території 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),
- утворення обласної та/або районної військової адміністрації та настання одночасно однієї з таких обставин:
- тимчасова окупація адміністративного центру області;

– оточення адміністративного центру області;  
 – прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення (мається на увазі рішення Парламенту, прийняте за поданням Президента України, про здійснення відповідними військовими адміністраціями повноважень обласних та/або районних рад відповідно до закону).»

**Висновки.** У результаті здійсненого наукового дослідження було виявлено, що запровадження воєнного стану в Україні створило нові виклики та проблемні питання як для місцевого самоврядування, так і для військових адміністрацій. Самі військові дії призвели до оперативного вирішення нагальних потреб без належного законодавчого регулювання, до ситуації коли органи місцевого самоврядування змушені шукати прогалини у законодавстві для співпраці з військовими адміністраціями, для забезпечення національної стійкості громадян, до зміцнення демократії та громадянського суспільства на місцевому рівні. Разом з тим, запровадження воєнного стану ускладнило процес децентралізації управління, створило додаткове навантаження на місцеву владу у зв'язку з потребами пере-

лаштування від мирного місцевого самоврядування до дисципліни військових адміністрацій, породило недоліки в інституційному забезпеченні військових адміністрацій. У зв'язку з цим для належного законодавчого закріплення повноважень та діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану пропонується:

1) внести зміни до чинного законодавства, яке регулює діяльність військових адміністрацій, врахувавши при цьому норми Конституції України відповідно до специфіки воєнного стану та потреб територіальних громад;

2) усунути інституційні дисфункції, змінити розвиток адміністрування публічного сектору з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності як місцевого самоврядування, так і військових адміністрацій;

Для належного правового функціонування тимчасових органів влади необхідно здійснити аналіз інших аспектів та чинників інституційного розвитку військових адміністрацій в умовах правового режиму воєнного стану, забезпечити більш поглиблений аналіз проблем щодо регіональних та місцевих особливостей діяльності військових адміністрацій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
3. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
4. Лялюк О.Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256296>.
5. Мельник М.М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 1511-1515. doi: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.15>.
6. Буханевич О.М., Забожчук О.В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. № 1 (38). 2023. С. 110-114. doi: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.21>.
7. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33–37.
8. Харченко Н.П. Структура правового режиму: загальнотеоретична характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1 (26). С. 24–27.
9. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис... к. ю. н.: 12.00.07; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
11. Рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>.
12. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни – колонка експертів. 10 серпня 2022 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15323>.

13. Сміян Н. Законотворчість в умовах воєнного стану. *Голос України*. 24 лютого 2023 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/368628>.
14. Постанова Верховного суду від 18 жовтня 2023 р. № 620/7714/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637>.

#### REFERENCES

1. On the principles of domestic and foreign policy: Law of Ukraine, No 2411-VII (2010, July 1). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> [in Ukrainian].
2. Decree of the President of Ukraine On the introduction of martial law in Ukraine, No 64/2022 (2022, February 24). Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> [in Ukrainian].
3. Decree of the President of Ukraine On the formation of military administrations, No 68/2022 (2022, February 24). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> [in Ukrainian].
4. Lialiyuk, O. (2022). Military and military-civil administrations in the system of territorial organization power in Ukraine: a comparative analysis. *Problemy zakonnosti*, issue 157, 6–19. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256296> [in Ukrainian].
5. Melnyk, M.M. (2022). Administrative and Legal Status of Military Administrations in Ukraine under the Legal Regime of Martial Law. *Dniprovskiy naukoviy chasopys publichnoho upravlinnia, psykholohii, prava*, 6, 1511-1515. doi: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.15> [in Ukrainian].
6. Bukhanevych, O.M., Zabozychuk, O.V. (2023). Military Administrations and Local Authorities: Legal Aspects of Distribution of Powers under Martial Law. *Pravova pozytsiia*, 1 (38), 110-114. doi <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.21> [in Ukrainian].
7. Dulher, V. V. (2018). Military administrations as temporary state bodies with elements of a military management organization as part of the security and defense sector of Ukraine. *Pivdenoukrainskyi pravnychiy chasopys*, No. 4, Part. 2, 33–37 [in Ukrainian].
8. Kharchenko N. P. (2019). The structure of the legal regime: general theoretical characteristics. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, 1 (26), 24–27 [in Ukrainian].
9. Shevchenko, V. Y. (2019). Administrative and legal status of military-civilian administrations. *Candidate's thesis*. Odesa, Odeskyi derzhavnyi universytet vnutrishnii sprav.
10. On the legal regime of martial law: Law of Ukraine, No 389-VIII (2015, May 12). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
11. Decision of the Constitutional Court of Ukraine, No 7-пп/2003 (2003, April 10) (case on guarantees for the activities of a people's deputy). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text> [in Ukrainian].
12. Datsyshyn, M. (2022). How to restore local self-government from the consequences of war - column of experts. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/15323> [in Ukrainian].
13. Smiian, N. (2023). Lawmaking in the conditions of martial law. *Holos Ukrainy*. Retrieved from: <http://www.golos.com.ua/article/368628> [in Ukrainian].
14. Supreme Court Resolution, No 620/7714/22 (2023, October 18). Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637> [in Ukrainian].

#### HOVOROV VALERIY

PhD in Law, Associate professor at the Department of Law Enforcement and Policing of the Kharkiv National University of Internal Affairs

#### CURRENT PROBLEMS OF THE POWERS OF MILITARY ADMINISTRATIONS DURING THE MARTIAL LAW REGIME

**Problem setting.** On February 24, 2022, martial law was imposed on the entire territory of Ukraine. Russia's military aggression against Ukraine led to drastic changes in state authorities. Such innovations led to the redistribution of powers of state authorities and local self-government bodies, and in the absence of a clear mechanism of activity and regulatory consolidation of the authorities' powers and a clear demarcation of competences, many debatable issues and problems arose.

There are also frequent discussions in the broader academic community on this issue, since no one had granted powers to military administrations before the full-scale invasion in 2022, nor had they studied or understood the mechanism of their implementation and actual functioning, and these issues of delegation of powers have become relevant and have gained practical importance. In the beginning of the martial law, the public authorities were faced with the issues of national security, ensuring the livelihoods of the population, and proper defense of the territories of our country, rather than the legitimacy of a particular action, and when the country has been operating under the legal regime of martial law for more than two years, the need to ensure the legitimacy of the functioning of public authorities is urgent. That is why the author conducts a detailed study of the provisions of the current legislation on the functioning of military administrations, the division of competencies with public authorities and the compliance of these mechanisms with the Constitution of Ukraine.

**Analysis of recent researches and publications.** Some issues of military administrations belonging to state bodies as part of the security and defense sector of Ukraine were considered by V. V. Dulger in the work “Military administrations as temporary state bodies with elements of military management organization as part of the security and defense sector of Ukraine” (2018); the issue of the activity and status of state bodies during the introduction of the legal regime of martial law was studied by N. P. Kharchenko in the work “The structure of the legal regime: general theoretical characteristics” (2019) and V. Y. Shevchenko in the study “Administrative-legal statute of military-civilian administrations» (2019) analyzed the administrative and legal status of military-civilian administrations based on the analysis of the activities of local executive bodies and local self-government of Donetsk and Luhansk regions in the process of resisting the military occupation of the Russian Federation. At the same time, under the conditions of the introduced legal regime of martial law, the study of the problems of the powers of military administrations had not been carried out before.

**Purpose of the research is** to highlight the individual results of the study of the actual problems of the functioning and powers of military administrations in the conditions of modern challenges of martial law, as well as the possible further updating of the legislation regulating the institution of military administrations. To achieve the specified goal, the following tasks were defined: to carry out an analysis of legislative acts and scientific research materials that had an impact on the development of the institute of military administrations under martial law in comparison with local self-government bodies; the possibility of the simultaneous existence of military administrations and local self-government bodies, the distribution of their powers; the expediency of limiting the powers of the head of military administrations was investigated; to provide a substantiated proposal regarding further directions of development of the Institute of Military Administrations and amendments to legislative acts

**Article’s main body.** The introduction of martial law in Ukraine has created new challenges and issues for both local governments and military administrations. The military operations themselves have led to the prompt resolution of urgent needs without proper legislative regulation, to a situation where local governments are forced to look for gaps in the legislation to cooperate with military administrations, to ensure national resilience of citizens, and to strengthen democracy and civil society at the local level. At the same time, the introduction of martial law has complicated the process of decentralization of governance, created an additional burden on local authorities due to the need to adjust from peaceful local self-government to the discipline of military administrations, and has created shortcomings in the institutional support of military administrations.

However, the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” itself is not consistent with the provisions of the Constitution of Ukraine, as analyzed in detail in the article itself. The problems of simultaneous functioning of regional state administrations and military administrations have already been the subject of consideration by the Administrative Court of Cassation, and it has concluded that it is possible for state administrations and military administrations to function simultaneously, and the issue of delimitation of competencies of these bodies requires additional scientific research.

**Conclusions and prospects for the development.** Based on the results of the scientific research, the author concludes that in order to improve the legislative consolidation of military administrations under martial law, it is proposed to:

- 1) to analyze and amend the current legislation regulating the activities of military administrations, taking into account the provisions of the Constitution of Ukraine in accordance with the specifics of martial law and the needs of territorial communities;
- 2) to harmonize the institutional and legal framework for regulating the activities of amalgamated territorial communities in the context of individual ministries and agencies, as well as the principles of military administrations, in order to avoid duplication and conflicts of authority;
- 3) to eliminate institutional dysfunctions, change the development of public sector administration in order to increase the efficiency and transparency of both local self-government and military administrations;
- 4) to analyze other aspects and factors of institutional development of military administrations under the legal regime of martial law, to provide a more in-depth analysis of the problems related to regional and local peculiarities of military administrations



**Key words:** powers of military administration, competence of local self-government, regional state administration, territorial organization of power.

**За ДСТУ 8302:2015 цю статтю слід цитувати:**

Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1 (45). С. 87–95.