

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 340.132:342.4.565.2(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.2.19>

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Борденюк Василь Іванович,

orcid.org/0000-0002-1613-7461

доктор юридичних наук, професор,

головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз

Національної академії наук України



У статті досліджено місце та роль військових адміністрацій у механізмі публічного управління на місцях в умовах правового режиму воєнного стану, створення яких передбачено Законом «Про правовий режим воєнного стану». Зокрема, за результатами аналізу відповідних конституційних положень констатовано, що особливості правового режиму воєнного стану в Україні як демократичній, правовій державі повинні визначатися на законодавчому рівні виключно у встановлених Конституцією України межах. У зв'язку з цим у статті здійснено науково-критичний аналіз з точки зору відповідності Конституції України низки положень закону «Про правовий режим воєнного стану», які передбачають можливість утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій, на які покладається не тільки здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й вирішення питань, віднесених Конституцією та законами України до відання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано висновок, що на територіях, на яких введено військовий стан, запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, повинні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а не військові адміністрації як тимчасові державні органи, створення яких не передбачено Конституцією України. Окреслено основні напрями визначення на законодавчому рівні правового режиму воєнного стану в Україні та в її окремих місцевостях. Зокрема, до таких напрямів віднесено: 1) визначення порядку його введення та скасування; 2) визначення системи заходів, що складають його зміст; 3) надання державним органам, зокрема, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень і матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) пропорційне обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Ключові слова: воєнний стан, правовий режим воєнного стану, військові адміністрації, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Bordeniuk Vasyl. Military Administrations in the Mechanism for Ensuring the Sustainability of Public Administration Under Martial Law

This article examines the place and role of military administrations within the framework of local public administration under the legal regime of martial law, the establishment of which is provided for by the Law "On the Legal Regime of Martial Law." In particular, based on an analysis of the relevant constitutional provisions, it is noted that the specific features of the legal regime of martial law in Ukraine, as a democratic state governed by the rule of law, must be defined at the legislative level exclusively within the limits established by the Constitution of Ukraine. In this regard, the article conducts a scientific and critical analysis from the perspective of constitutionality regarding a number of provisions of the Law "On the Legal Regime of Martial Law," which provide

for the possibility of establishing temporary state bodies—military administrations—which are entrusted not only with implementing measures of the legal regime of martial law but also with resolving issues assigned by the Constitution and laws of Ukraine to the jurisdiction of local state administrations and local self-government bodies. The conclusion is substantiated that, in territories where martial law has been declared, it is local state administrations and local self-government bodies—and not military administrations, which are temporary state bodies not provided for by the Constitution of Ukraine—that must establish and implement the legal regime of martial law within the limits of the powers defined by the Constitution and laws of Ukraine. The main directions for defining the legal regime of martial law in Ukraine and in its individual localities at the legislative level are outlined. In particular, these directions include: 1) defining the procedure for its introduction and repeal; 2) defining the system of measures constituting its content; 3) granting state bodies, in particular executive authorities and local self-government bodies, additional powers and material and financial resources necessary for the implementation of measures under the legal regime of martial law; 4) the proportional restriction of the constitutional rights and freedoms of individuals and citizens, as well as the rights and legitimate interests of legal entities, with an indication of the duration of these restrictions.

Key words: martial law, legal regime of martial law, military administrations, local state administrations, local self-government bodies.

Постановка проблеми. У сучасних умовах однією з актуальних проблем, яка потребує оптимального вирішення як на теоретичному, так і на законодавчому рівнях, є проблема забезпечення стійкості (дієздатності) публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, правовий режим якого визначений у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (далі – Закон № 389-VIII) та в інших законодавчих актах. Необхідність постановки цієї проблеми зумовлена, зокрема, тим, що цей Закон передбачає утворення на територіях, на яких введено воєнний стан й на яких згідно з Конституцією України повинні функціонувати відповідні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, районів та областей, на які покладається не тільки здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й вирішення питань, віднесених Конституцією та законами України до відання вказаних вище органів публічної влади. Це призводить до деформації конституційної моделі територіальної організації влади та до виникнення між відповідними органами публічної влади і військовими адміністраціями конфліктів та інших проблем, які потребують вирішення в теорії та практиці.

У зв'язку з цим відповідного теоретичного осмислення потребують насамперед питання доцільності (недоцільності) утворення військових адміністрацій та шляхів розмежування повноважень між ними й іншими органами публічної влади, які функціонують на територіях, на яких введений воєнний стан. Зокрема, про актуальність цих проблем свідчать звернення органів місцевого самоврядування до адміністративних судів із позовами до військових адміністрацій про визнання неправомірними та скасування їх наказів, виданих з питань, вирішення яких відповідно до Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належить до відання місцевого самоврядування.

Стан дослідження проблеми. Теоретичні та практичні питання здійснення публічного управління на місцевому рівні в умовах воєнного стану досліджували представники різних суспільствознавчих наук. В юридичній науці ці питання в тому чи іншому аспекті досліджували В. М. Андрій, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, С. Ю. Бойко, І. В. Дробуш, Ю. Б. Ключковський, В. Б. Ковальчук, А. Р. Крусян, О. Ю. Лялюк, Б. Б. Мельниченко, М. О. Петришина, О. О. Петришин, М. О. Пухтинський, С. Г. Серьогіна та багато інших учених-правників. При цьому результати огляду відповідних наукових праць дають підстави виділити два основних підходи щодо оцінки місця

та ролі військових адміністрацій у механізмі здійснення публічного управління в умовах воєнного стану. Так, якщо одні дослідники вважають їх утворення в умовах воєнного стану важливим фактором «забезпечення життєдіяльності громад» [1, с. 63; 2, с. 39] чи «важливим інструментом державного управління», що поєднує «у своїй діяльності функції державної влади та місцевого самоврядування» [3, с. 246, 249], «свідченням того, що місцеве самоврядування не впоралося зі своїми обов'язками» [4], то інші, виходячи зі змісту відповідних положень Конституції України, що визначають засади місцевого самоврядування, розглядають військові адміністрації в Україні як загрозу місцевому самоврядуванню, що поступово перетворюється на інструмент централізації влади, зі створенням яких у громадах починаються проблеми, оскільки вони «втручаються в роботу місцевого самоврядування, не допомагаючи, а ускладнюючи процес» [5].

Метою цієї статті є теоретичне обґрунтування з урахуванням здобутків вітчизняної юридичної науки та на основі аналізу чинного законодавства України, що визначає засади територіальної організації публічної влади, місця та ролі військових адміністрацій у механізмі забезпечення дієздатності (стійкості) публічного управління в умовах правового режиму воєнного стану та відповідних рекомендацій, спрямованих на розв'язання існуючих проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Правовий режим воєнного стану є частиною більш широкого поняття «правовий режим», під яким на найвищому рівні теоретичного узагальнення слід розуміти встановлений законодавством України особливий правовий порядок у певних сферах суспільних відносин чи в суспільстві в цілому, який відрізняється від загального правового порядку, визначеного в Конституції та законах України для всіх учасників суспільних відносин у мирний час. Загалом зміст правового режиму полягає у встановленні відповідних обмежень, заборон, обов'язків та інших особливостей з метою реалізації завдань і функцій держави у відповідних сферах суспільного життя.

Не є винятком у цьому відношенні й правовий режим воєнного стану, який відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 92 Конституції України має визначатися виключно законами України, в яких можуть встановлюватися відповідні обмеження та заборони з метою усунення загрози нападу та відсічі збройній агресії, забезпечення державної незалежності та територіальній цілісності України. При цьому встановлення таких обмежень і заборон, які становлять зміст правового режиму воєнного стану, має здійснюватися не довільно, а на основі відповідних норм Конституції України, до яких належать насамперед норми-принципи розділу I «Загальні засади», що закріплюють засади конституційного ладу України як демократичної, соціальної, правової держави. Ці норми-принципи містять вихідні засади, на яких має здійснюватися законодавче регулювання суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя не тільки в мирний час, а й в умовах воєнного стану. Зокрема, до таких норм-принципів, на яких має базуватися визначення правового режиму воєнного стану, слід віднести насамперед ті положення вказаного розділу, згідно з якими: «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (ст. 8); 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 (ч. 2 ст. 19).

Крім того, вихідні засади, на яких має базуватися визначення змісту правового

режиму воєнного стану, містяться також у нормах інших розділів Конституції України. Зокрема, для визначення особливостей реалізації прав і свобод людини і громадянина в умовах правового режиму воєнного стану вихідне значення мають норми розділу II «Права і свободи людини і громадянина» Конституції України. У цих нормах, з одного боку, закріплені конституційні права і свободи людини та їх гарантії, а з іншого – встановлені передумови для їх обмеження на рівні законів в умовах воєнного стану. Зокрема, такий підхід відображений у ст. 64 Основного Закону України, в якій, з одного боку зафіксовано, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України та, відповідно, визначений перелік таких прав і свобод, а, з другого – передбачена можливість встановлення в умовах воєнного або надзвичайного стану окремих обмежень прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Зокрема, зі змісту ч. 2 цієї статті випливає, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 26, 30–39, 41–46, 48–50, 53–54.

Відповідного змісту конституційні положення, які слугують підґрунтям для визначення правового режиму воєнного стану на законодавчому рівні, містять також норми розділу IV «Верховна Рада України» (ч. 3 ч. 4 ст. 83, п. 31 ч. 1 ст. 85) та розділу V «Президент України» (п. 20 ч. 1 ст. 106) Основного Закону України, в яких визначаються порядок введення воєнного стану в Україні. Крім того, сюди слід віднести норми розділу VII «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», розділу X «Автономна Республіка Крим» та розділу XI «Місцеве самоврядування», що визначають систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які повинні функціонувати на постійній основі як у мирний час, так і в умовах воєнного стану.

Таким чином, за результатами аналізу відповідних конституційних положень доводиться констатувати, що особливості правового режиму воєнного стану

в Україні як демократичній, правовій державі мають визначатися на законодавчому рівні у встановлених Конституцією України межах. Це означає, що закони України, в яких визначається правовий режим воєнного стану, повинні прийматися на основі Конституції України та відповідати їй (ч. 2 ст. 3), що спростовує тезу про особливу роль Закону № 389-VIII як такого, що «став основою функціонування усієї системи органів публічної влади під час війни» [6, с. 63] та «ілюструє “доповнювальний” конституційний статус [6, с. 63], «юридична сила якого в умовах воєнного стану близька до конституційної» [6, с. 64].

Адже Закон № 389-VIII містить низку положень, які виглядають уразливими з точки зору їх відповідності Конституції України. Зокрема, такі вади властиві положенням ст. 4 цього Закону, які передбачають можливість утворення на територіях, на яких введено воєнний стан (у населених пунктах, районах та областях), тимчасових державних органів – військових адміністрацій на підставі рішень, які приймаються «Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування» (ч. 1 та ч. 2).

Зазначене стосується також положень цієї статті, які розширюють повноваження Президента України у сфері кадрового забезпечення діяльності військових адміністрацій. Йдеться про його повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації начальників військових адміністрацій населених пунктів (абз. 2 ч. 3) та затвердження за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України переліку посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також переліку посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації (абз. 3 ч. 5).

Утім, незважаючи на те, що Конституція України не передбачає можливості створення військових адміністрацій, деякі автори (С. Г. Серьогіна, Ю. П. Битяк, М. О. Петришина), виходячи з того, що «не всі представники муніципальної влади виявилися достатньо патріотично налаштованими і компетентними, аби ефективно організувати свою роботу в складних умовах воєнного часу» [7, с. 130], позитивно оцінюють законодавство, яке «надає широкі можливості для дискреції Президента України як глави держави і Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України у вирішенні питань щодо конфігурації публічної влади на місцях в умовах воєнного стану» [7, с. 134].

Такими ж міркуваннями обґрунтовує необхідність створення військових адміністрацій, які «покликані забезпечити оперативність та ефективність управління під час воєнного стану», Ю. Б. Ключковський, який вважає їх об'єктивно потрібними в умовах воєнного стану та такими, що мають «подвійну функцію – як військову (оборона), так і загальну цивільну (державне управління)» [6, с. 65].

Аналогічного змісту позицію займає Ю. О. Яндульський, який за результатами аналізу адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні як тимчасових органів державної влади, дійшов висновку про те, що «військові адміністрації виступають важливим інструментом державного управління в умовах воєнного стану», які «являють собою унікальне явище симбіозу між військовим командуванням та здійсненням публічної влади на місцях», поєднуючи у своїй діяльності функції державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 246, 248].

На нашу ж думку, при оцінці відповідних положень Закону № 389-VIII, які передбачають утворення та формування військових адміністрацій на підставі рішень Президента України, треба виходити зі змісту п 31 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України, згідно яким Президент України повинен здійснювати покладені на нього функції гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і гро-

мадянина в межах повноважень, визначених виключно Конституцією України. На цю обставину неодноразово вказував у своїх рішеннях Конституційний Суд України. Зокрема, у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 у справі про гарантії діяльності народного депутата України орган конституційної юрисдикції сформулював юридичну позицію, згідно з якою «повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)» (абз. 13 мотивувальної частини). Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався і в багатьох інших рішеннях, до яких, зокрема, належать його рішення від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009, від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020.

При цьому Конституційний Суд України в Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 в справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, дійшов висновку, що: «утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України (абз. 5 п. 3.2 мотивувальної частини); «Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами (абз. 2 п. 3.5 мотивувальної частини).

Крім того, відповідного змісту юридичні позиції, які, на нашу думку, виключають можливість розширення на законодавчому рівні повноважень Верховної Ради України та Президента України, в тому числі щодо створення військових адміністрацій в умовах воєнного стану,

сформульовані в багатьох інших рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, такого змісту юридичні позиції містять його рішення:

від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997, згідно з яким «верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України» (речення друге, третє абзацу четвертого пункту 1 мотивувальної частини);

від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016, згідно з яким «пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини);

від 10 вересня 2025 року № 4-р(II)/2025, згідно з яким «Конституція України має найвищу юридичну силу, тому будь-який закон має розвивати, конкретизувати й деталізувати конституційні приписи та не повинен їм суперечити» (абзац перший підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Таким чином, відповідно до Конституції України Президент України може лише створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень лише консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ч. 1 ст. 106), а також вносити подання до Верховної Ради України про призначення Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 12 ч. 1 ст. 85), Голови Служби безпеки України (п. 12¹ ч. 1 ст. 85), Голови Національного банку України (п. 18 ч. 1 ст. 85), членів Центральної виборчої комісії (п. 25 ч. 1 ст. 85), призначати на посаду та звільняти з посади за згодою Верховної Ради Генерального прокурора (п. 25 ч. 1 ст. 85).

Військові адміністрації, незважаючи на формальну назву «державні органи», за природою своїх повноважень, визна-

чених у Законі № 389-VIII, фактично є місцевими органами виконавчої влади, основне функціональне призначення яких полягає у здійсненні завдань і функцій виконавчої влади в умовах воєнного стану в населених пунктах у межах територій територіальних громад, районах, областях та в місті Києві. Про таку їх природу свідчить те, що цим Законом на них покладається здійснення не тільки повноважень із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що, відповідно, визначаються в Конституції України (ст. 119 та ст. 143) та законах України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

У зв'язку з цим вони повинні були б входити до системи органів виконавчої влади, вищим органом в якій відповідно до ст. 113 Конституції України є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Як орган загальної компетенції, Уряд, повинен забезпечувати проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави у всіх сферах (галузях) суспільного життя, в тому числі у сфері забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності та обороноздатності України тощо. Основні його завдання та повноваження у вказаних сферах суспільного життя визначені в Конституції (ст. 116) та в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, а також в інших законодавчих актах.

З огляду на наведене, доводиться констатувати, що наділення Президента України повноваженнями щодо створення та формування військових адміністрацій, які у функціональному сенсі фактично є органами виконавчої влади, а в організаційному – «державними органами», що, по суті, включені до «президентської

вертикалі», не відповідає принципам організації виконавчої влади як системи органів виконавчої влади, вищим органом у якій є Кабінет Міністрів України, що, на нашу думку, теж не узгоджуються зі статтями 6, 8, ч. 2 ст. 19, 106, 116 Конституції України.

Оскільки повноваження Уряду України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України, то у зв'язку з цим логічнішим виглядав би підхід, згідно з яким певними повноваженнями щодо інституалізації та кадрового забезпечення військових адміністрацій мав би бути наділений Законом № 389-VIII Кабінет Міністрів України, а не Президент України, повноваження якого, як зазначалося вище, вичерпно визначені в Конституції. Такий висновок впливає, зокрема, зі змісту тих положень Конституції України, згідно з якими: голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118); організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України (п. 12 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 120).

Як зазначалося вище, особливості правового режиму воєнного стану в Україні як демократичній, правовій державі мають визначатись законом у межах, визначених Конституцією України, яка продовжує діяти і в умовах воєнного стану й яка не передбачає можливості створення на територіях, на яких введено воєнний стан, тимчасових державних органів – військових адміністрацій, на які Законом № 389-VIII покладається здійснення не тільки повноважень із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (ст. 15).

Це зумовлено тим, що за змістом відповідних положень Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі повинні здійснювати відповідні місцеві державні адміністрації (ст. 118). Вони, як міс-

цеві органи виконавчої влади загальної компетенції можуть запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць практично у всіх сферах суспільного життя, що свідчить про відсутність потреби у створенні обласних і районних військових адміністрацій, на які Законом № 389-VIII покладається здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій та районних і обласних рад як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (ч. 3 ст. 10, ч. 3 ст. 15).

Відповідного змісту повноваженнями, що спрямовані на запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, наділені також органи місцевого самоврядування. До них відповідно до Конституції України належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ч. 3 та ч. 4 ст. 140). Це зумовлено тим, що місцеве самоврядування за своєю природою є формою демократичної децентралізації державної (публічної) влади, суть якої полягає у розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування зі здійснення одних і тих самих завдань і функцій держави на місцях, що виключає потребу у створенні військових адміністрацій населених пунктів у межах територіальних громад, на які покладається вирішення питань, віднесених Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування [7, с. 268-269; 8, с. 41-42; 9, с. 22-24]. Органи місцевого самоврядування можуть запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану при вирішенні переважної більшості питань, віднесених до Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, про що свідчить, зокрема те, що відповідно до ст. 143 Конституції їм можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, за здійснення яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 3 та ч. 4).

Крім того, правові передумови участі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану містять чимало інших законів України, серед яких слід вилити закони «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру», в яких визначаються їх повноваження, що асоціюються з повноваженнями військових адміністрацій.

Тому визначення правового режиму воєнного стану в Україні не повинно зводитися до створення таких тимчасових органів як військові адміністрації, як це передбачено в Законі № 389-VIII, а до унормування діяльності органів публічної влади, створених відповідно до вимог Конституції України. До речі, такі підходи були відображені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 06.04.2000 № 1647-III, який не передбачав створення спеціальних державних органів, на які б покладалося здійснення в умовах правового режиму воєнного стану повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, основними напрямками визначення на законодавчому рівні правового режиму воєнного стану в Україні та її окремих місцевостях мають бути: 1) визначення порядку його введення та скасування; 2) визначення системи заходів, що складають його зміст; 3) надання державним органам, зокрема, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень і матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) пропорційне обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Висновки. Результати проведеного дослідження дають підстави сформулювати такі основні висновки.

Визначення правового режиму воєнного стану в Україні як демократичній, правовій державі має здійснюватися на законодавчому рівні виключно в межах, встановлених Конституцією України. У зв'язку

з цим закони України, в яких визначається правовий режим воєнного стану, повинні прийматися на основі Конституції України та відповідати їй (ч. 2 ст. 3), що виключає встановлення в них особливостей правового режиму військового стану, які не передбачені в Основному Законі України. Зокрема, це стосується відповідних положень Закону № 389-VIII, в яких визначається порядок утворення та повноваження тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, районів та областей, на які цим Законом покладається не тільки запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й вирішення питань, віднесених Конституцією та законами України до повноважень органів місцевого самоврядування та районних і обласних місцевих адміністрацій, що, на думку автора, не повною мірою узгоджується з відповідними положеннями Основного Закону України

Відповідно до вимог Конституції України, яка діє не тільки в мирний час, а й в умовах воєнного стану, на територіях, на яких введено військовий стан, запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, повинні відповідні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а не військові адміністрації як тимчасові державні органи, створення яких не передбачено Конституцією України.

У зв'язку з цим визначення на законодавчому рівні правового режиму воєнного стану в Україні та її окремих місцевостях повинно включати: 1) визначення порядку його введення та скасування; 2) визначення системи заходів, що складають його зміст; 3) надання державним органам, зокрема, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень і матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) пропорційне обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кулик А. Стійкість територіальних громад як фактор зміцнення національної безпеки. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти*. 2024. № 2. С. 59–65. <https://visnuk.dano.dp.ua/index.php/pma/article/download/203/193/>
2. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / В. Г. Потапенко та ін. ; За ред. В. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
3. Яндутьський Ю. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. № 4. С. 246–249.
4. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни?. *Чесно*. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>.
5. Ржеутська Л. Військові адміністрації як загроза місцевому самоврядуванню?. *dw.com*. URL: <https://www.dw.com/uk/vijskovi-administracii-v-ukraini-ak-zagroza-miscevomu-samovryaduvannu/a-74396543> (дата звернення: 19.04.2026).
6. Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 61–76. https://web.ccu.gov.ua/sites/default/files/klyuchkovskyy_yu._venger_v._pravove_regulyuvannya_miscevogo_samovryaduvannya_v_ukrayini_v_umovah_viyny.pdf
7. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2007. С. 269. 576 с.
8. Правовий вимір та охорона національного багатства України : монографія / за загальною редакцією О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2024. 320 с
9. Модернізація змісту функцій держави: ключовий вектор повоєнного відновлення України : монографія / за загальною редакцією О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Л. Ф. Купіної. Київ : Алерта, 2025. 334 с



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Дата першого надходження статті до видання: 29.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 30.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 21.05.2026