

## РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОБЛАСНИХ РАД

*В. В. Літвінов, А. Є. Краковська*

*Анотація.* Дослідження присвячене аналізу законодавства, що регулює повноваження обласних військових адміністрацій та обласних рад, питанню делегування таких повноважень, пошуку колізій та прогнозуванню можливих проблем, пов'язаних із розмежуванням таких повноважень. Запропоновано шляхи вирішення проблем, пов'язаних із розмежуванням повноважень обласних військових адміністрацій та обласних рад.

*Ключові слова:* повноваження, розмежування повноважень, обласна рада, обласна військова адміністрація, завдання, колізія норм.

**Вступ.** Указом Президента «Про утворення військових адміністрацій» [1] було створено 25 обласних військових адміністрацій, які фактично перебравали на себе повноваження державних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. Виникає важливе питання: як саме вони співпрацюють з обласними радами? Ця взаємодія часто викликає чимало суперечок, оскільки на практиці ради делегують військовим адміністраціям не тільки виконавчі функції, але й купу інших повноважень. Тому питання розмежування цих повноважень – ключове для стабільної роботи в будь-якій області. Ось чому це дослідження актуальне.

Наукова література містить велику кількість даних про повноваження і взаємодію обласних рад та обласних військових адміністрацій. Серед таких наукових праць можна зазначити дослідження С. Ю. Обрусної, І. В. Іванова, Ю. В. Панімаш, К. М. Пасинчука [2] та працю О. М. Буханевича й О. В. Забожчука [3], що пояснювали причини існування обласних військових адміністрацій, законні підстави їх виникнення, процес їх виникнення, основні функції та деякі аспекти взаємодії з обласними радами.

Більш детальну структуру взаємодії обласних військових адміністрацій та обласних рад описує І. Ю. Хомишин [4], а Я. С. Богів [5] досліджує питання причини припинення повноважень органів місцевого самоврядування на користь військових адміністрацій під час воєнного стану.

Окремої уваги заслуговує праця В. С. Говорова [6], який досліджує деякі слабкі місця законодавства у питанні військових адміністрацій і факт збігання частини повноважень обласних рад і обласних військових адміністрацій, що може призвести до певних проблем. У науковій праці «Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень» [7] О. В. Рой пропонує ідеї покращення взаємодії обласних військових адміністрацій та обласних рад за допомогою збільшення спеціальних вимог до голів відповідних обласних військових адміністрацій.

Метою статті є дослідження питання розмежування повноважень обласних військових адміністрацій та обласних рад, пошук варіантів покращення їх взаємодії за допомогою внесення пропозицій до законодавства.

**Основний розділ.** Повноваження органів, що є предметом дослідження, доволі широкі, тому для виявлення можливих проблемних аспектів варто зазначити основні завдання та повноваження обласних військових адміністрацій і обласних рад та визначити проблемні аспекти. Саме завдання наочно продемонструють можливість схожості наданих повноважень, бо потреба вирішувати однакові завдання вказує на наявність однакових повноважень. Така логіка допоможе визначити аспекти, в яких повноваження однакові.

Основним нормативно-правовим актом з цього питання є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [8], що визначає правові основи та завдання військових адміністрацій. Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», основними завданнями та повноваженнями обласних військових адміністрацій є: забезпечення дії Конституції та законів України, реалізація заходів правового режиму воєнного стану, забезпечення оборони та цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захист критичної інфраструктури, а також охорона прав, свобод і законних інтересів громадян.

Натомість обласні ради, згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ і сіл. Перелік завдань обласних рад є більш обмеженим, порівняно з адміністраціями, але певні подібності між завданнями все ж існують. Це створює підґрунтя для потенційних колізій між повноваженнями обласних військових адміністрацій та обласних рад, бо схожі завдання спонукають їх вчиняти схожі дії.

Оскільки, відповідно до чинного законодавства, колізія норм – це суперечності або невідповідність між нормами права у нормативно-правових актах, що регулюють одні й ті самі суспільні відносини, то пошук таких суперечностей або невідповідностей повноважень буде відбуватися згідно з простою логікою: якщо певне повноваження обласної ради не є делегованим адміністраціям за ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування», але закріплюється у повноваженнях військово-цивільних адміністрацій або обласних військових адміністрацій, то це можна ідентифікувати як колізію повноважень, яка потребує усунення за допомогою правотворчості, бо невідомо, хто саме матиме вирішальне слово.

У ст. 44 ч. 1 п. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказано, що адміністраціям делегується підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку, а у ст. 4 ч. 3 п. 2 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [10] йдеться про підготовку та затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку, але ж повноваження щодо затвердження закріплено як повноваження обласної ради ст. 43 ч. 1 п. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Така, на перший погляд, дрібниця може викликати багато питань, наприклад: хто саме має вирішальне слово у затвердженні і як це регулювати? Якщо розглядати важливість програм, то варто зазначити, що саме вони визначають цілі та пріоритети розвитку області в економічній, соціальній і культурній сферах та фіксують засоби і шляхи їх досягнення. Право затверджувати програми соціально-економічного і культурного розвитку повністю підпадає під визначення права місцевого самоврядування статтею 140 Конституції [11], а саме «самостійно розв'язувати питання місцевого значення». Також варто вказати, що вищезазначене право напряду не стосується безпеки, тому не має регулюватись військовими адміністраціями. Приклад такої дії можна помітити у Львівській обласній військовій адміністрації, що 26.08.2024 затвердила розпорядження № 847/0/5-24ВА «Про затвердження Порядку використання коштів для надання психологічної підтримки алко- та наркозалежним у 2024 році» [12] й 14.08.2024 розпорядження № 779/0/5-24ВА «Про затвердження Програми надання соціальної послуги з реабілітації (абілітації) мешканцям Львівської області, які безпосередньо брали (беруть) участь у заходах, необхідних для забезпечення оборони України» [13]. Знову ж таки, ці розпорядження не стосуються безпеки, а виглядають як програми соціального характеру, що мають прийматись обласною радою. Потрібно чітко розмежовувати повноваження, направлені на забезпечення безпеки, та інші, тому що місцеве самоврядування не може забезпечити демократизм без переліку повноважень (можливостей змінювати й впроваджувати), а вони можуть бути не виконаними в колізійних ситуаціях з обласними військовими адміністраціями.

Схожа ситуація зі ст. 43 ч. 1 п. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де встановлюється повноваження обласної ради затверджувати обласні бюджети й вносити зміни до них, бо у ст. 15 ч. 3 п. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплюється повноваження складання та затвердження обласних бюджетів, внесення змін до них тощо. Знову помічається певна колізія. Станом на 04.10.2024 Чернігівська обласна військова адміністрація затвердила розпорядження № 821 «Про внесення змін до обласного бюджету на 2024 рік» [14]. Конкретно у цих змінах немає нічого поганого, але все одно ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» не закріплює делегування повноваження вносити зміни до обласного бюджету, і це не просто так. Народ обрав представників обласної ради, щоб вона виконувала свої повноваження, що прописані законодавством, і питання бюджету є дуже важливим, тому якщо обласним військовим адміністраціям і втручатись у це питання, то тільки щоб забезпечити безпеку населення, і цей момент варто прописати у законодавстві.

Також під час аналізу чинного законодавства та практики його застосування виявлено однакові повноваження, що стосуються управління об'єктами спільної власності у ст. 43 ч. 1 п. 20

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 15 ч. 3 п. 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». До таких об'єктів зазвичай належать: заклади освіти, медичні установи, культурні заклади, спортивні об'єкти тощо. Розпорядження Львівської обласної військової адміністрації від 01.05.2024 № 407/0/5-24ВА «Про затвердження Програми реформування системи шкільного харчування у Львівській області на 2024–2027 роки» [15] якраз стосується управління об'єктом спільної власності, а саме школою. Постає питання: а чому це розпорядження зробила адміністрація, якщо це не належить до її завдань? Це питання також можна сміливо назвати колізійним (виникає суперечність / невідповідність між нормами права у нормативно-правових актах, що регулюють одні й ті самі суспільні відносини), бо обласна рада має таке ж повноваження.

Загалом проблема розмежування повноважень обласних рад та обласних військових адміністрацій не лише в описаних ситуаціях, бо є ще потенційні складнощі в майбутньому. Наприклад, ст. 4 п. 5 абз. 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де йдеться про заміщення посад державних службовців військовослужбовцями. Так утворюється ситуація, коли кадри, які мають досвід у розвитку області в мирний час, покидають свої посади. Така тенденція може призвести до розширення питання про розмежування повноважень після війни, бо відбудеться втрата механізмів публічного управління у мирний час. На подолання цієї можливої проблеми, імовірно, потрібно буде витратити якусь кількість часу та ресурсів, а це потрібно враховувати для подальшого розмежування повноважень.

**Висновки.** Взаємодія між обласними військовими адміністраціями та обласними радами за часів незалежної України ніколи не зазнавала таких масштабних змін, як у сучасних умовах воєнного стану. Це породжує безліч питань щодо ефективності та розмежування повноважень цих органів. Очевидно, що чітке розмежування повноважень є необхідною умовою для збереження демократичних принципів, до яких прагне Україна, оскільки демократія неможлива без ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

Обласні ради наразі дійсно потребують чіткішого визначення своїх повноважень. В окремих областях вже виникає питання про тимчасове припинення діяльності рад і повну передачу їх функцій обласним військовим адміністраціям. Це, ймовірно, пов'язане з послідовним обмеженням компетенції рад, що поступово може призвести до припинення їх діяльності. Така ситуація викликає занепокоєння, оскільки обласні ради мають відігравати важливу роль у представництві інтересів територіальних громад, міст, селищ і сіл.

Для уникнення подібних ситуацій та забезпечення належного розвитку місцевого самоврядування необхідно законодавчо гарантувати обласним радам відповідні повноваження. Це дасть їм змогу повноцінно виконувати свої функції й ефективно представляти інтереси місцевих громад. Тому пропонується закріпити такі зміни:

1) доповнити ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» 22 пункт – «також делегуються інші повноваження згідно зі ст. 15 ч. 3 п. 1 й п. 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»;

2) доповнити ст. 15 ч. 3 п. 1 й п. 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та ст. 4 ч. 3 п. 2 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» умови – «якщо це стосується питання забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури».

За допомогою таких змін зникнуть згадані колізії, бо обласні військові адміністрації більше не зможуть втручатись у питання, що не стосуються безпеки, тому обласні ради матимуть змогу виконувати свої повноваження. Це забезпечить кращий рівень ефективності, бо кожен буде діяти в межах своїх повноважень.

*Abstract.* The study is devoted to the analysis of the legislation regulating the powers of regional military administrations and regional councils, the issue of delegation of such powers, the detection of conflicts and the forecasting of possible problems related to the distribution of these powers. As a result, ways of solving problems related to the distribution of powers between regional military administrations and regional councils are proposed.

*Keywords:* powers, separation of powers, regional council, regional military administration, tasks, conflict of norms.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України № 68/2022 від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
2. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління / С. Ю. Обрусна, І. В. Іванова, Ю. В. Панімаш, К. М. Пасинчук. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. Т. 2, вип. 78. С. 90–95. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/16.pdf>
3. Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Актуальні питання юриспруденції*. 2023. Вип. 1(38). С. 110–114. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>
4. Хомишин І. Ю. Публічна служба в умовах війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 7. С. 308–312. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/58.pdf>
5. Богів Я. С. Правова регламентація здійснення повноважень місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Академічні візії*. 2023. Вип. 15. С. 1–8. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/824/745>
6. Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. Вип. 1(45). С. 87–95. URL: <https://pti.org.ua/index.php/ndipzir/article/view/1099/794>
7. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. Вип. 1. С. 441–446. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436>
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. (Із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
9. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. (Із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 87. (Із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. (Із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Про затвердження Порядку використання коштів для надання психологічної підтримки алко- та наркозалежним у 2024 році: Розпорядження Львівської обласної військової адміністрації від 26.08.2024 № 847/0/5-24ВА. URL: <https://loda.gov.ua/documents/115015> (дата звернення 15.10.2024).
13. Про затвердження Програми надання соціальної послуги з реабілітації (абілітації) мешканцям Львівської області, які безпосередньо брали (беруть) участь у заходах, необхідних для забезпечення оборони України: Розпорядження Львівської обласної військової адміністрації від 14.08.2024 № 779/0/5-24ВА. URL: <https://loda.gov.ua/documents/113643> (дата звернення 17.10.2024).
14. Про внесення змін до обласного бюджету на 2024 рік: Розпорядження Чернігівської обласної військової адміністрації від 04.10.2024 № 821. URL: <https://cg.gov.ua/index.php?id=11156&tp=7> (дата звернення 15.10.2024).
15. Про затвердження Програми реформування системи шкільного харчування у Львівській області на 2024–2027 роки: Розпорядження Львівської обласної військової адміністрації від 01.05.2024 № 407/0/5-24ВА. URL: <https://loda.gov.ua/documents/104517> (дата звернення 15.10.2024).

УДК 342.9

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

С. В. Нечитайло, А. Є. Краковська

*Анотація.* У роботі аналізуються особливості здійснення адміністративного судочинства на час дії воєнного стану. Визначено можливості, за допомогою яких дотримано право на захист прав і свобод людини і громадянина судом. Серед них виокремлено зміну територіальної підсудності судових справ або місцезнаходження судів; здійснення правосуддя в дистанційному режимі з використанням відеоконференцз'язку. У статті зазначено зустрічі, які були проведені з суддями з ФРН та Польщі, зокрема де обговорювались питання з приводу здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. Висвітлено зміни, які були внесені до національного законодавства задля вдосконалення участі в судовому засіданні в режимі відеоконференцз'язку. Зазначено окремі питання, які потребують подальшого опрацювання та врегулювання на законодавчому рівні.

*Ключові слова:* адміністративне судочинство, воєнний стан, захист від загроз, безпека учасників судового процесу, територіальна підсудність.

**Вступ.** Відповідно до ч. 5 ст. 125 Конституції України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди [1]. Ч. 1 ст. 2 Ко-