

Інформаційна довідка щодо врегулювання правового статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу правового регулювання діяльності військових адміністрацій населених пунктів на предмет можливих змін, направлених на удосконалення правового статусу працівників таких адміністрацій у контексті проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо визначення статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів» (реєстр. № 15543 від 21.08.2026).*

***Ключові слова:** правовий режим воєнного стану, військові адміністрації населених пунктів, працівники військових адміністрацій населених пунктів, служба в органах місцевого самоврядування, правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.*

Вступ

Правове регулювання діяльності військових адміністрацій населених пунктів встановлено Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон). Зокрема, абзацами першим, третім частини третьої та частиною п'ятою статті 4 Закону визначено загальні положення щодо призначення начальників військових адміністрацій населених пунктів, формування особового складу з військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також працівників, які уклали трудові договори з обласними військовими адміністраціями чи Генеральним штабом Збройних Сил України. Разом із тим законодавством України не визначено правовий статус працівників військових адміністрацій населених пунктів, оскільки відповідні посади не належать ні до посад державної служби, ні до посад в органах місцевого самоврядування.

У зв'язку із проблемами, що виникають при визначенні правового статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів та стосуються позбавлення таких працівників відповідних соціально-правових гарантій, зокрема надбавок до посадових окладів за ранг та надбавок за вислугу років, на розгляд Верховної Ради України було внесено проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо визначення статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів» (реєстр. № 15543 від 21.08.2026) (далі – законопроєкт).

Основна частина

У 2022 році на замовлення Міністерства розвитку громад та територій України за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» було підготовлено методичні рекомендації щодо організації трудових відносин у військових адміністраціях населених пунктів саме через відсутність законодавчого визначення статусу їх

працівників¹. У науковій літературі також зазначається, що нормативно-правова база функціонування військових адміністрацій, попри активний розвиток після 2022 року, залишає прогалини щодо кадрового складу цих органів та потребує подальшого законодавчого доопрацювання²; ³. Це підтверджується й роз'яснювальною практикою Національного агентства з питань державної служби⁴, яке визначило працівників військових адміністрацій як окрему категорію персоналу, що не підпадає під дію законів про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування, хоча й користується повним обсягом гарантій прав відповідно до Кодексу законів про працю України.

Правове регулювання діяльності військових адміністрацій населених пунктів на сьогодні містить недоліки, що стосуються чіткості визначення правового статусу та гарантій діяльності працівників військових адміністрацій населених пунктів і становлять перешкоду для ефективного забезпечення кадрової спроможності військових адміністрацій в умовах правового режиму воєнного стану (див. Таблицю 1).

Таблиця 1

№ з/п	Категорія недоліку	Нормативна підстава	Зміст недоліку	Наслідок для статусу працівників військової адміністрації
1	Кадрові вимоги до керівного складу	Частина п'ята статті 4 Закону	Не визначено жодних критеріїв щодо досвіду, освіти чи віку до кандидата на посаду начальника військової адміністрації, окрім належності до «осіб рядового і начальницького складу»	Керівні посади можуть обіймати особи без практичного управлінського досвіду, що поєднується зі складними воєнними, соціальними й економічними умовами на місцях
2	Стабільність кадрового складу	Частина п'ята статті 4 Закону	Відсутність кваліфікаційних вимог до керівного складу військової адміністрації відкриває шлях до	Знижується рівень виконання посадових обов'язків через постійну ротацію керівництва

¹ Організація трудових відносин у військових адміністраціях населених пунктів – методичні рекомендації та зразки документів. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.ua/news/15798>

² Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 1. С. 441–446. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78>

³ Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Т. 2. № 79. С. 64–68. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.9>

⁴ Щодо діяльності військових адміністрацій: Лист Національного агентства з питань державної служби від 14.05.2024 р. № 5545/10.3-24. URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/listi-roz'yasnennya/trudovi-vidnosini/shchodo-diyalnosti-viyskovih-administratsiy/>

			постійних кадрових змін	
3	Розмежування функцій керівної посади	Відсутня окрема норма	Голова державної адміністрації автоматично стає начальником військової адміністрації, виконуючи водночас повноваження і голови державної адміністрації, і начальника військової адміністрації	Подвійне функціональне навантаження на одну посадову особу без законодавчого розмежування обсягу кожної «ролі»
4	Взаємодія з військовим командуванням	Відсутня окрема норма	Закон не встановлює процедур співпраці персоналу військової адміністрації з військовим сектором, хоча фактично військові адміністрації займаються забезпеченням військ й організацією цивільного життя разом з органами місцевого самоврядування	Функціональне навантаження працівників військової адміністрації щодо взаємодії з військовими структурами лишається юридично невизначеним
5	Доцільність утворення посад військових адміністрацій населених пунктів	Відсутність критеріїв щодо утворення військових адміністрацій там, де органи місцевого самоврядування діють ефективно	Призначення керівництва військової адміністрації населеного пункту попри те, що чинні органи місцевого самоврядування функціонують тривалий період і мають практичний досвід	Виникає невинновдане дублювання управлінських структур і посад на одній території

Так, відповідно до абзацу третього частини сьомої статті 4 Закону загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення). Частиною першою статті 15 Закону визначено, що військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру», цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. 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 Законом. Отже, військові адміністрації населених пунктів наділені повноваженнями, які властиві для органів виконавчої влади. Водночас згідно зі статтею 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Отже, основні новели законопроекту передбачають поширення дії Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на працівників військових адміністрацій населених пунктів (крім військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них в установленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення із списків особового складу), які виконують посадові обов'язки, безпосередньо пов'язані із здійсненням цими військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, на період перебування на відповідних посадах, а також відповідне поширення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування «на працівників військових адміністрацій».

У зв'язку з цим варто зазначити, що такий підхід не враховує правову природу та особливості створення і діяльності військових адміністрацій. Адже, як випливає з наведених положень законодавства, військові адміністрації – це тимчасові органи виконавчої влади, а служба в органах місцевого самоврядування – це окремий інститут, спрямований на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Прирівнювання статусу працівників військових адміністрацій до службовців органів місцевого самоврядування вбачається сумнівним, особливо щодо осіб, які ніколи не працювали в органах місцевого самоврядування.

Дискусійним із позиції правової визначеності є також пропозиція, направлена на врегулювання «збереження на період перебування на посаді начальника відповідної військової адміністрації населеного пункту» посади сільського, селищного, міського голови, адже мова йде про виборні посади, повноваження яких мають строковий характер. Отже, сумнівною видається можливість практичної реалізації зазначеного положення в ситуаціях виникнення підстав для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; при цьому можливе суміщення виборної посади голови (підзвітної громаді) з посадою начальника військової адміністрації

(призначуваної, підпорядкованої вертикалі виконавчої влади) унеможливилося чітке визначення підстав і порядку юридичної відповідальності такої особи.

Законопроектом передбачається внесення таких нових положень до статті 5 Закону: «Ранги посадових осіб місцевого самоврядування присвоюються працівникам військових адміністрацій населених пунктів, визначеним абзацом другим цієї частини, за рішенням начальників відповідних військових адміністрацій населених пунктів, а начальникам військових адміністрацій населених пунктів — за рішенням начальників відповідних районних військових адміністрацій». Проте відповідно до частин першої–четвертої статті 4 Закону підстави для утворення військових адміністрацій населених пунктів та районних, обласних військових адміністрацій різняться: районні, обласні військові адміністрації утворюються у разі не скликання сесії ради у встановлені строки, припинення її повноважень, або для здійснення керівництва у сфері оборони і громадської безпеки. Тому їх утворення прямо не залежить від наявності на території військової адміністрації населеного пункту. У зв'язку з цим можливі ситуації, коли військову адміністрацію населеного пункту створено, а районної, обласної – не утворено. За таких обставин виникатиме питання щодо можливості реалізації приписів проекту про присвоєння начальникам відповідних військових адміністрацій рангів за рішенням начальників районних військових адміністрацій. Варто також відзначити, що оскільки на військовослужбовців не поширюється статус працівників органів місцевого самоврядування, начальники військових адміністрацій населених пунктів, які є військовослужбовцями, за цією нормою мають можливість отримати ранг посадової особи місцевого самоврядування, не належачи до місцевого самоврядування.

Для того, щоб реалізація положень законопроекту не потребувала додаткових видатків із Державного бюджету України та місцевих бюджетів, пропонується в пункті 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту установити, що «виконання вимог цього Закону забезпечуватиметься начальниками військових адміністрацій населених пунктів у межах фондів заробітної плати, передбачених у кошторисах відповідних військових адміністрацій». Закріплення такої норми на рівні перехідних положень закону про внесення змін видається не зовсім доцільним. Пояснюється це тим, що Закон України «Про правотворчу діяльність» (набрав чинності 20.09.2023 та буде введений у дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні) передбачає, що у розділі II закону про внесення змін не можуть розміщуватися перехідні положення, пов'язані з впровадженням змін, розміщених у розділі I закону про внесення змін. Натомість запропоновані положення доречніше закріпити в статті 28 «Прикінцеві положення» Закону України «Про правовий режим воєнного стану», доповнивши її новою частиною.

Висновки

Питання правового статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів залишається недостатньо законодавчо визначеним, на що вказують як практика застосування чинного законодавства, так і роз'яснювальні позиції уповноважених державних органів та висновки наукової спільноти. З огляду на зазначене, внесення відповідних змін до законодавства видається доцільним.

Щодо законопроекту, то його окремі положення не повною мірою узгоджуються з усталеними вимогами законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, узгодженості його норм між собою. У подальшому зазначені ризики можуть ускладнити досягнення визначеної мети законопроекту, у зв'язку з чим окремі його норми, на нашу думку, потребують доопрацювання з урахуванням висловлених міркувань.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*