

УДК 342.951:352.074](477):364

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.59>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Щербина Є.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права Дніпровського гуманітарного університету

Щербина Є.М. Адміністративно-правове забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану в Україні.

У статті досліджено адміністративно-правові засади забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність теми зумовлена трансформацією публічного управління у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України, що спричинила суттєві виклики для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій у сфері благоустрою. Акцентується увага на тому, що система благоустрою населених пунктів зазнала істотних змін, які пов'язані не лише з фізичним знищенням об'єктів інфраструктури, а й із необхідністю нормативної адаптації процедур до умов воєнного стану.

У межах дослідження проаналізовано адміністративно-правові механізми, що застосовуються у сфері благоустрою населених пунктів в період воєнного стану. Визначено особливу роль військових адміністрацій у регулюванні питань благоустрою, включаючи ухвалення розпорядчих актів, забезпечення демонтажу зруйнованих конструкцій, прибирання територій, ліквідацію стихійних звалищ, охорону об'єктів критичної інфраструктури. Розкрито механізми взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також наголошено на необхідності формування єдиної координаційної моделі адміністративного реагування в умовах надзвичайної ситуації.

Досліджено нормативно-правові акти, зокрема Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Закон України «Про благоустрій населених пунктів», а також їхню взаємодію в умовах воєнного стану. Встановлено, що чинне законодавство містить низку колізій і прогалин, зокрема в питаннях демонтажу аварійних споруд, відновлення елементів благоустрою та обліку пошкодженого майна. Зроблено висновки щодо потреби у нормативному оновленні законодавства з урахуванням викликів воєнного часу, розширення адміністративних повноважень військових адміністрацій, впровадження тимчасових правових режимів та механізмів публічно-приватної взаємодії.

Стаття пропонує концептуальні підходи до реформування основ адміністративно-правового регулювання благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану і має прикладне значення для публічного адміністрування в цій сфері.

Ключові слова: благоустрій населених пунктів, адміністративне право, воєнний стан, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, публічне управління, правовий режим, нормативно-правове регулювання, надзвичайна ситуація.

Shcherbyna E.M. Administrative and legal provision of the improvement of settlements in the conditions of martial law in Ukraine.

The article examines the administrative and legal principles of ensuring the improvement of settlements in the conditions of martial law in Ukraine. The relevance of the topic is conditioned by the transformation of public administration in connection with the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, which caused significant challenges for executive authorities, local self-government bodies and military administrations in the sphere of improvement. Attention is focused on the fact that the system of improvement of settlements has undergone significant changes, which are connected not only with the physical destruction of infrastructure objects, but also with the necessity of normative adaptation of procedures to the conditions of martial law.

Within the framework of the study, administrative and legal mechanisms applied in the sphere of improvement of settlements during the period of martial law are analyzed. The special role of military administrations in regulating issues of improvement is determined, including the adoption of directive acts, ensuring the dismantling of destroyed constructions, cleaning of territories, liquidation of spontaneous dumps, protection of objects of critical infrastructure. Mechanisms of interaction between

military administrations and local self-government bodies are revealed, and also the necessity of forming a unified coordination model of administrative response in the conditions of an emergency situation is emphasized.

Normative and legal acts are studied, in particular the Law of Ukraine "On the legal regime of martial law" and the Law of Ukraine "On the improvement of settlements", as well as their interaction in the conditions of martial law. It is established that the current legislation contains a number of collisions and gaps, in particular in the issues of dismantling emergency constructions, restoration of elements of improvement and accounting of damaged property. Conclusions are made regarding the need for normative renewal of legislation taking into account the challenges of wartime, expansion of administrative powers of military administrations, introduction of temporary legal regimes and mechanisms of public-private interaction.

The article proposes conceptual approaches to the reforming of the foundations of administrative and legal regulation of the improvement of settlements in the conditions of martial law and has applied significance for public administration in this sphere.

Key words: improvement of settlements, administrative law, martial law, military administrations, local self-government bodies, public administration, legal regime, normative and legal regulation, emergency situation.

Постановка проблеми. Воєнна агресія Російської Федерації проти України спричинила масштабні руйнування інфраструктури, пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства та суттєві зміни у функціонуванні системи публічного управління на місцях. В умовах повномасштабної війни перед органами державної влади та місцевого самоврядування постали нові виклики, серед яких одним із найбільш нагальних є збереження та відновлення благоустрою населених пунктів як складової життєзабезпечення населення, забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки та елементу загальної обороноздатності країни.

Сфера благоустрою населених пунктів, що в мирний час була зорієнтована переважно на естетичну, екологічну та комунальну функції, в умовах воєнного стану набуває стратегічного значення. Своєчасне очищення територій від завалів, утримання об'єктів критичної інфраструктури, облаштування тимчасових укриттів, демонтаж аварійних споруд, організація евакуаційних маршрутів – усе це вимагає ефективного адміністративно-правового реагування з урахуванням надзвичайного правового режиму. Водночас застосування чинного законодавства, зокрема Закону України «Про благоустрій населених пунктів», у реаліях війни стикається з низкою труднощів, які підлягають вирішенню за допомогою сучасних адміністративних засобів.

Метою статті є виявлення та теоретико-правове обґрунтування особливостей адміністративно-правового забезпечення благоустрою населених пунктів України в умовах воєнного стану, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання та практики правозастосування у цій сфері. Відповідно до поставленої мети у роботі передбачається вирішення таких **завдань**: 1) проаналізувати адміністративно-правову природу благоустрою як об'єкта публічного управління в умовах надзвичайної ситуації; 2) охарактеризувати нормативно-правові акти, що регулюють сферу благоустрою під час воєнного стану, з урахуванням компетенції військових адміністрацій (ВА) та органів місцевого самоврядування (ОМС); 3) виявити ключові проблеми та прогалини у правозастосовній практиці та розробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення благоустрою в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання благоустрою в Україні традиційно розглядалося в контексті забезпечення сталого розвитку територій, екологічної безпеки та муніципального управління. Суттєвий внесок у розробку загальнотеоретичних аспектів адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою зробили українські науковці, які представляють різні галузі національного права. Так, Є. Пряхін досліджує питання адміністративно-правового регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів [1], О. Ігнатенко визначає шляхи системного державного регулювання у сфері благоустрою населених пунктів [2], П. Покатаєв досліджує сутність та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів [3]. Деякі автори фокусуються на окремих елементах благоустрою населених пунктів. Так, Є. Ключниченко досліджує особливості управління розвитком міст [4]; В. Міщенко, Ю. Маковецька, Т. Омеляненко аналізують порядок організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо вивезення та утилізації побутових відходів [5]; А. Баско визначає особливості адміністративно-правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері благоустрою територій [6].

Водночас, варто зазначити, що сучасні виклики, пов'язані з функціонуванням системи благоустрою в умовах воєнного стану, досліджені недостатньо. Існує брак комплексного аналізу осо-

бливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій як суб'єктів регулювання цієї сфери. Залишається поза увагою проблема адаптації чинного законодавства до обставин, що передбачають обмеження прав, запровадження тимчасових режимів управління та зміну моделі реалізації владних повноважень в умовах воєнного стану. Також не розкритими залишаються питання взаємодії між державними та муніципальними органами в частині реалізації повноважень у сфері благоустрою в умовах надзвичайного правового режиму.

Виклад основного матеріалу. Воєнний стан як особливий правовий режим кардинально змінює характер публічного управління, зокрема у сфері благоустрою територій. Основною особливістю управлінських рішень у таких умовах є їхній антикризовий, мобілізаційний та тимчасовий характер, що зумовлює переорієнтацію адміністративної діяльності з планового благоустрою на заходи, спрямовані на забезпечення життєдіяльності громад у надзвичайних обставинах.

Відповідно до ст.ст. 8 та 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації на період воєнного стану набувають особливих повноважень у сфері публічного управління, зокрема в частині забезпечення громадського порядку, організації життєдіяльності територіальних громад та відновлення пошкоджених елементів інфраструктури [7]. ВА можуть делегуватися повноваження, що традиційно належать до компетенції органів місцевого самоврядування, зокрема щодо контролю за станом об'єктів благоустрою, організації утримання вулично-дорожньої мережі, прийняття рішень про демонтаж аварійних конструкцій, очищення територій від небезпечних відходів. Водночас, в умовах співіснування ВА та ОМС виникає потреба в чіткій координації дій. У практичному вимірі це реалізується шляхом видання спільних розпорядчих актів, затвердження тимчасових регламентів, а також залучення комунальних служб, що залишаються у підпорядкуванні місцевих рад. У регіонах, де ОМС не припинили своїх повноважень, військові адміністрації часто виступають органами оперативного реагування, а не сталого управління.

Адміністративно-правові механізми у сфері благоустрою в умовах війни ґрунтуються на поєднанні розпорядчих та виконавчих заходів, а також контролю за їх реалізацією. Адміністративний контроль щодо забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану здійснюється переважно у формі виїзних перевірок та інспектувань територій із боку військових адміністрацій, служб ДСНС, департаментів ЖКГ та інших виконавчих органів. Ці інструменти реалізуються у формі розпоряджень, наказів, протоколів обстежень та актів реагування, що часто мають тимчасовий характер і не входять до стандартного переліку рішень ОМС у мирний час.

Закон України «Про благоустрій населених пунктів» залишається базовим актом, який регулює порядок організації, утримання та контролю за станом об'єктів благоустрою. Однак у період дії воєнного стану його реалізація ускладнюється або трансформується під впливом спеціального правового режиму. Зокрема, закон передбачає участь органів місцевого самоврядування у встановленні правил благоустрою, організації прибирання територій, демонтажу самочинно встановлених конструкцій, утримання об'єктів інженерної інфраструктури [8] тощо. Утім, в умовах війни ці функції частково або повністю можуть бути передані військовим адміністраціям, що породжує складнощі у правозастосуванні через відсутність чіткого розмежування повноважень. На практиці це виявляється у невизначеності відповідального суб'єкта за демонтаж аварійних споруд, очищення територій після обстрілів, тимчасове відновлення інфраструктури тощо.

У відповідь на виклики, спричинені повномасштабним вторгненням, органи виконавчої влади та військові адміністрації змушені оперативно формувати нормативну базу, спрямовану на тимчасове регулювання питань благоустрою. Йдеться про ухвалення рішень щодо обмеження доступу до територій, оперативного демонтажу зруйнованих об'єктів, запровадження порядку прибирання завалів, розміщення пунктів гуманітарної допомоги на об'єктах благоустрою тощо. Так, законопроектом № 7153 визначено нові спрощення для місцевих органів самоврядування. Зокрема, у громадах без бойових дій голова громади може самостійно приймати рішення про благоустрій, встановлення або внесення змін до правил з питань благоустрою територій населених пунктів територіальної громади, забезпечення на території територіальної громади чистоти і порядку [9]. Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» було надано міським, селищним і сільським головам можливість одноосібно приймати рішення щодо благоустрою територій у громадах, де не ведуться бойові дії, з обов'язковим інформуванням обласної ВА протягом 24 годин. До їх повноважень віднесено звільнення комунальної землі від незаконних споруд, обстеження пошкоджених об'єктів і демонтаж аварійних конструкцій, тощо [10].

Незважаючи на загальну мобілізацію публічних ресурсів і розширення повноважень військових адміністрацій, нормативно-правова база, що стосується благоустрою населених пунктів, в умовах воєнного стану залишається фрагментарною та недостатньо деталізованою. По-перше, відсутні спеціальні процедури щодо демонтажу аварійних, частково зруйнованих або потенційно небез-

печних об'єктів на території громад, зокрема таких, що розташовані на об'єктах загального користування. По-друге, не врегульовано механізми обліку пошкоджених елементів благоустрою, що ускладнює планування їх відновлення та визначення обсягів фінансування. По-третє, чинне законодавство не містить зобов'язань щодо тимчасового утримання територій, які постраждали внаслідок бойових дій, до моменту проведення повноцінних відновлювальних робіт. Також відсутні норми, які б визначали алгоритми взаємодії військових адміністрацій з комунальними підприємствами та іншими виконавцями робіт у сфері благоустрою.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» надає військовим адміністраціям повноваження щодо встановлення тимчасового порядку використання територій, приміщень та іншого майна, зокрема з метою забезпечення оборони та громадської безпеки. Водночас, Закон «Про благоустрій населених пунктів» залишається чинним у повному обсязі, не враховуючи специфіки кризових умов, що створює нормативно-правову колізію. Зокрема, у сфері прийняття рішень щодо демонтажу об'єктів благоустрою або облаштування тимчасових споруд для потреб ЗСУ або ВПО, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування часто спираються на різні правові підстави. Відсутність чітко визначеної ієрархії норм у цих випадках породжує невизначеність у розмежуванні повноважень, що може мати наслідком перевищення службових обов'язків.

Додаткову складність становить паралельне застосування норм земельного, адміністративного та господарського законодавства, які не враховують реалій тимчасового управління майном в умовах збройного конфлікту. У правозастосовній практиці такі колізії проявляються у вигляді затримок із погодженням технічної документації, суперечностей у питаннях експертизи пошкоджених об'єктів та відсутності єдиного порядку інформування населення.

Одна з ключових проблем у сфері адміністративно-правового забезпечення благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану полягає у відсутності чітко визначених процедур реагування на руйнування, спричинені бойовими діями. Насамперед це стосується демонтажу аварійних споруд, розчищення завалів, прибирання фрагментів озброєння та іншого військового майна, що залишилися на територіях населених пунктів після активних бойових дій. Чинне законодавство, зокрема Закон України «Про благоустрій населених пунктів», не містить чітко сформульованих механізмів щодо визначення правового статусу об'єктів, які втратили експлуатаційну придатність унаслідок збройного конфлікту, а також порядку їх демонтажу чи утилізації. У переважній більшості випадків такі дії здійснюються на підставі локальних рішень військових адміністрацій або органів місцевого самоврядування без належного нормативного підґрунтя, що створює ризики для дотримання майнових прав громадян та юридичних осіб.

Крім того, порядок поводження з залишками військової техніки або зброї, виявленими на територіях громад, регулюється переважно актами воєнного характеру, які не інтегровані у сферу благоустрою, що ускладнює координацію між відповідальними структурами. Це призводить до ситуацій, коли виконання першочергових заходів із забезпечення безпеки та санітарного очищення здійснюється без визначення відповідальних осіб або порядку фінансування таких робіт.

Окремим викликом є технічна неможливість фіксації адміністративних правопорушень, зокрема через відсутність доступу до відеоспостереження, руйнування об'єктів інфраструктури або евакуацію відповідальних посадових осіб. Крім того, зменшення чисельності працівників комунальних служб і контрольних підрозділів унаслідок мобілізації чи релокації також негативно впливає на ефективність адміністративного нагляду.

Наявні адміністративно-правові інструменти впливу, такі як притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил благоустрою, у багатьох випадках є неефективними або не застосовуються через обмеженість юрисдикції органів місцевого самоврядування у прифронтових зонах. Як наслідок, втрачається стабільність правозастосування, а відновлення функціональності системи контролю потребує запровадження адаптивних форм реагування.

Висновки. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану вимагає оперативних змін до чинного законодавства та системного переосмислення підходів до публічного управління в надзвичайних умовах за наступними напрямками.

1. *Оновлення нормативно-правової бази з урахуванням воєнного досвіду.* Актуальні умови воєнного стану в Україні виявили низку істотних прогалин у чинному адміністративно-правовому регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» ухвалювався в мирний час, тому значна частина його положень не враховує потреб надзвичайного реагування на військові загрози, обмеження в доступі до територій, пошкодження критичної інфраструктури, необхідність термінового демонтажу аварійних об'єктів тощо. З огляду на це, виникає об'єктивна потреба в комплексному оновленні відповідної нормативної бази з урахуванням реалій та викликів, що постали перед органами публічної влади під час збройної агресії.

Особливого значення набуває розроблення правових норм, які регламентували б порядок упорядкування територій, постраждалих від бойових дій, а також визначення повноважень військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, волонтерських організацій та інших суб'єктів у сфері управління елементами благоустрою населених пунктів. Крім того, потребує перегляду система адміністративної відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів: зокрема, слід передбачити окремі склади правопорушень, що виникають в умовах воєнного чи надзвичайного стану (самовільне захоплення комунальних територій, недбале поводження з пошкодженими об'єктами тощо).

2. *Запровадження тимчасових процедур реагування на надзвичайні ситуації у сфері благоустрою.* У період дії воєнного стану особливої актуальності набуває питання впровадження гнучких, тимчасових процедур, що дають змогу оперативно усувати наслідки бойових дій та забезпечувати мінімальні стандарти благоустрою населених пунктів. Ідеться насамперед про нормативне закріплення механізмів спрощеного ухвалення рішень про демонтаж або приведення у безпечний стан зруйнованих будівель, очищення вулиць від завалів, налагодження санітарного прибирання в умовах обмеженого ресурсу.

На законодавчому рівні доцільним є прийняття спеціальних тимчасових процедурних положень (аналогічних до постанов Кабінету Міністрів у сфері житлово-комунального господарства), які б діяли протягом усього періоду воєнного стану та певного перехідного періоду після його завершення. Такі процедури мають враховувати обмежену спроможність органів місцевої влади, необхідність міжсекторальної взаємодії (зокрема з військовими та волонтерами), а також визначати критерії мінімально прийняттого рівня благоустрою населених пунктів в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пряхін Є.В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Львів: Держ. ун-т внутр. справ, 2007. 19 с.
2. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ: НАДУ при Президентіві України, 2016. 471 с.
3. Покатаєв П.С. Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2011. 20 с.
4. Ключниченко Є.Є. Управління розвитком міст: навчальний посібник. К.: КНУБА, 2015. 160 с.
5. Міщенко В.С., Маковецька Ю.М., Омеляненко Т.Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції. К.: ДУ «Ін. економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». 2013. 192 с.
6. Баско А.В. Особливості адміністративно-правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері благоустрою територій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 445–449. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/11>.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 30.08.2025).
8. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 року № 2807-IV (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text> (дата звернення: 30.08.2025).
9. Проект Закону про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39203> (дата звернення: 30.08.2025).
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 30.08.2025).