

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

БУГА НАЗАР ОСИПОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д. політ. н., професор
Чальцева О.М.
«_____» _____ 2025 р.

**ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ДЕРЖАВНИЙ
ІНСТИТУТ В УМОВАХ ВІЙНИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:
Ягунов Д. В., доцент кафедри
політології та державного управління,
д. політ. н., доцент
Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)
Голова ЕК: _____
підпис

Вінниця 2025

АНОТАЦІЯ

Буга Н. О. Військово-цивільні адміністрації як державний інститут в умовах війни в Україні.

Кваліфікаційна робота на здобуття наукового ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2025.

Метою дослідження є всебічне теоретико-правове обґрунтування статусу, ролі та особливостей функціонування військових адміністрацій в Україні в умовах воєнного стану, аналіз їх взаємодії з органами державної влади, недержавними структурами та визначення напрямів удосконалення їх діяльності з урахуванням виявлених проблем. У роботі застосовано системний та структурно-функціональний підходи, методи аналізу і синтезу, порівняльно-правовий та нормативно-правовий аналіз, а також елементи SWOT-аналізу та контент-аналізу офіційних нормативних актів і аналітичних матеріалів. Отримані результати дозволили узагальнити сучасні підходи до визначення статусу ВА, виявити ключові правові колізії та суперечності повноважень, охарактеризувати особливості взаємодії ВА з органами місцевого самоврядування, державними й недержавними інституціями, а також сформулювати практичні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання та організаційної моделі їх функціонування.

Наукова новизна полягає в удосконаленні класифікації функцій військових адміністрацій, у розкритті їх ролі як стабілізаційного інструменту на деокупованих і прифронтових територіях, а також у запропонованому авторському механізмі поступового переходу від військових адміністрацій до відновлених органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації, публічне управління, реінтеграція територій, конфліктне врегулювання, безпека.

Бібліографія: 104 найменування.

ABSTRACT

Buha Nazar. Military-Civilian Administrations as a State Institution in the Context of War in Ukraine

Qualification thesis for obtaining the Master's degree in speciality 281 Public Management and Administration. Vasyl Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2025.

The purpose of the research is to provide a comprehensive theoretical and legal justification of the status, role, and functioning of military administrations in Ukraine under martial law, to analyse their interaction with state authorities and non-state actors, and to determine key directions for improving their activity based on the identified challenges. The study applies systemic and structural-functional approaches, methods of analysis and synthesis, comparative and regulatory legal analysis, as well as elements of SWOT analysis and content analysis of legal acts and analytical materials.

The obtained results made it possible to generalise contemporary approaches to defining the status of military administrations, identify major legal conflicts and contradictions in their powers, characterise their interaction with local self-government bodies, state institutions and civil society organisations, and develop practical recommendations aimed at improving legal regulation and the organisational model of their functioning.

The scientific novelty lies in refining the classification of functions of military administrations, revealing their role as a stabilisation instrument on de-occupied and frontline territories, and proposing an author's mechanism for a gradual transition from military administrations to restored local self-government bodies after the termination of martial law.

Key words: military administrations, civil-military administrations, public administration, reintegration of territories, conflict management, security.

Bibliography: 104 items.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ, ЇХ ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ ТА ПРОБЛЕМАТИКА	11
1.1. Визначення військових адміністрацій як спеціального інституту. Нормативно-правові підстави для їх формування та діяльності в Україні.....	11
1.2. Роль та значення військових адміністрацій в системі державної влади.....	17
1.3. Військові адміністрації з 2022 року: виклики повномасштабної війни.....	23
РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	36
2.1. Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування, іншими державними інституціями	36
2.2. Взаємодія військових адміністрацій з недержавними інституціями, волонтерськими, цивільними, військовими та громадськими ініціативами.....	40
2.3. Правові колізії та суперечності повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....	45
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	5
5	
3.1. Напрями удосконалення правового регулювання та організаційної взаємодії військових адміністрацій на основі виявлених проблем.....	55
3.2. Шляхи гармонізації інститутів ВА з системою місцевого самоврядування в майбутньому.....	5
8	
ВИСНОВКИ.....	66
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	70

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АТО – Антитерористична операція
ВА – військова адміністрація
ВПО – внутрішньо переміщена особа
ВЦА – військово-цивільна адміністрація
ЄС – Європейський Союз
ЗУ – Закон України
ЗСУ – Збройні сили України
Кабмін, КМУ – Кабінет Міністрів України
КМДА – Київська міська державна адміністрація
КМВА – Київська міська військова адміністрація
МВА – місцева військова адміністрація
МДА – місцева державна адміністрація
ОВА – обласна військова адміністрація
ОДА – обласна державна адміністрація
ООС – Операція Об’єднаних сил
ОМС – органи місцевого самоврядування
РДА – районна державна адміністрація
РЕ – Рада Європи
РФ – Російська Федерація
СБУ – Служба безпеки України

ВСТУП

Актуальність дослідження військово-цивільних адміністрацій зумовлена тим, що повномасштабна війна кардинально змінила систему публічного управління в Україні. Через тимчасову окупацію, руйнування інфраструктури та загрозу безпеці багато органів місцевого самоврядування не можуть виконувати свої функції, що потребує створення спеціальних адміністративних структур. Військово-цивільні адміністрації забезпечують безперервність державної влади на територіях, де звичайні механізми управління не працюють. Саме на них покладається оперативне прийняття рішень у критичних умовах, що безпосередньо впливає на життя і безпеку цивільного населення. Значення цієї теми зростає у зв'язку зі складністю воєнної ситуації, коли рівень ризиків та управлінських викликів постійно змінюється. Потреба у швидкому реагуванні на загрози вимагає ефективних та гнучких адміністративних інструментів, які й забезпечують військово-цивільні адміністрації.

Актуальність посилюється також тим, що ВЦА стали фактичним механізмом стабілізації на деокупованих та прифронтових територіях. Вони відіграють ключову роль у відновленні необхідних послуг, управлінні ресурсами та організації гуманітарної підтримки. Важливим чинником є й те, що діяльність цих структур відбувається у правовому полі, яке досі формується та потребує узгодженості й удосконалення. Сучасні умови вимагають критичного аналізу їхньої ефективності, оскільки від цього залежить стійкість держави в умовах війни. Крім того, вивчення досвіду функціонування ВЦА є доречним для підготовки України до можливих затяжних кризових ситуацій. Саме тому дослідження військово-цивільних адміністрацій є надзвичайно актуальним і відповідає ключовим викликам сьогодення.

Стан наукової розробленості теми. Проблематика функціонування військово-цивільних адміністрацій у сучасний період активно досліджується українськими науковцями. О. Ю. Лялюк аналізує конституційно-правовий

статус військових та військово-цивільних адміністрацій і вказує на наявність законодавчих суперечностей у регулюванні їх повноважень [44]. А. М. Захарченко досліджує повноваження військових адміністрацій у сфері громадської безпеки та наголошує на нечіткості окремих норм законодавства [37]. В. К. Зінкевич вивчає правовий статус військових адміністрацій та підкреслює потребу в чіткому розмежуванні їхніх повноважень із місцевим самоврядуванням [38]. А. А. Полтавець розглядає генезис, функції та особливий статус ВЦА як тимчасових державних органів публічної влади [60]. О. С. Арсентьєва у колективному аналітичному дослідженні відзначає колізії у сфері правонаступництва та неврегульованість окремих аспектів діяльності ВЦА [1]. Попри наявні наукові розробки, недостатньо вивченими залишаються механізми взаємодії військових адміністрацій із місцевим самоврядуванням у післявоєнний період та шляхи їх інституційної трансформації.

Метою дослідження є всебічне теоретико-правове обґрунтування статусу, ролі та особливостей функціонування військових адміністрацій в Україні, аналіз їх взаємодії з іншими інституціями публічної влади в умовах війни та визначення напрямів удосконалення їх діяльності в системі державного управління.

Відповідно до поставленої мети, **завданнями дослідження** є:

- з'ясувати сутність військових адміністрацій як спеціального інституту публічної влади та проаналізувати нормативно-правові засади їх формування й діяльності в Україні;
- проаналізувати роль і значення військових адміністрацій у системі державної влади, порівняти їх повноваження з військово-цивільними адміністраціями;
- охарактеризувати ключові виклики та особливості функціонування військових адміністрацій у період повномасштабної війни з 2022 року;
- дослідити особливості взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування та державними інституціями;

- визначити механізми співпраці військових адміністрацій з недержавними структурами – волонтерськими, громадськими, цивільними та військовими ініціативами;
- виявити правові колізії та конфлікти повноважень у діяльності військових адміністрацій;
- запропонувати комплекс заходів щодо оптимізації діяльності військових адміністрацій, спрямованих на мінімізацію конфліктів повноважень та підвищення прозорості управління;
- сформулювати шляхи гармонізації діяльності військових адміністрацій із системою місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є функціонування військових та військово-цивільних адміністрацій як спеціального інституту публічної влади в Україні в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є правові засади, організаційні механізми та практичні форми діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій, їх взаємодія з органами державної влади, місцевим самоврядуванням і недержавними структурами, а також проблеми та напрями удосконалення їх функціонування в умовах війни.

Гіпотеза дослідження. Ефективність функціонування військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану залежить від рівня нормативно-правової визначеності їх статусу, чіткого розмежування повноважень із органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також від налагодженості взаємодії з недержавними інституціями. Передбачається, що усунення правових колізій, оптимізація організаційних механізмів діяльності військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій і впровадження моделей гармонізації їх взаємодії з органами місцевого самоврядування на деокупованих і прифронтових територіях сприятимуть підвищенню прозорості, результативності та легітимності публічного управління. Очікується, що реалізація таких підходів забезпечить формування стійкої моделі кризового управління та створить

підґрунтя для поступової інтеграції функцій військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій у систему публічної влади в поствоєнний період.

Методи дослідження. У процесі написання кваліфікаційної роботи було використано комплекс сучасних методів наукового дослідження. Застосовано загальнонаукові методи аналізу та синтезу, що дозволили систематизувати теоретичні підходи до функціонування військових адміністрацій та оцінити їх взаємодію з іншими інституціями. Методи індукції, дедукції та порівняння забезпечили виявлення закономірностей, суперечностей і особливостей правового статусу ВА в умовах воєнного стану. Крім того, було використано структурно-функціональний та системний підходи, що дало змогу охарактеризувати інститут ВА як елемент цілісної системи публічного управління. Для формування практичних рекомендацій застосовано SWOT-аналіз, а також елементи контент-аналізу нормативних актів, експертних матеріалів та аналітичних звітів міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів. Здійснено комплексне дослідження військових адміністрацій як тимчасових органів публічного управління в умовах воєнного стану в Україні з урахуванням досвіду 2015-2025 років. Удосконалено класифікацію функцій військових адміністрацій, яка включає не лише адміністративно-управлінські, а й безпекові, гуманітарні та інтеграційні функції, що раніше не розглядалися в системі державної влади як структурно об'єднані. У роботі запропоновано розглядати військові адміністрації як стабілізаційний інструмент державної політики на деокупованих територіях, здатний компенсувати відсутність дієздатного місцевого самоврядування в умовах бойових дій, а також окреслено поетапний механізм переходу від військових адміністрацій до відновлення органів місцевого самоврядування після завершення воєнного стану.

Практичне значення отриманих результатів. Матеріали роботи можуть бути використані у навчальному процесі при підготовці магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в рамках вивчення

кризового менеджменту та державної політики в умовах воєнного стану. Також ця робота може бути використана військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування для вдосконалення поточної управлінської діяльності. Рекомендації можуть бути використані для підвищення ефективності та прозорості їхньої роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами:
Кваліфікаційна робота виконана в рамках тематичного плану НДР Донецького національного університету імені Василя Стуса – ініціативного фундаментального дослідження кафедри політології та державного управління: «Публічна політика і державне управління в умовах війни та повоєнного відновлення України» (реєстраційний номер 0123U101423).

Апробація результатів роботи. У розділі 3 основна інформація щодо цифровізації була використана для написання статті: М. Кравцов, Н. Буга, М. Дубель. Цифровізація адміністративних послуг в Україні під час воєнного стану. Національні інтереси України, розділ «Публічне управління та адміністрування». №4 (9), 2025. С. 801-812. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-4\(9\)-801-812](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-4(9)-801-812)

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи обумовлені метою, завданнями і предметом дослідження та складається зі вступу, 3 розділів, 8. підрозділів, висновків . Загальний обсяг магістерської роботи становить 80 сторінок , із них 6 сторінок – список використаних джерел (106 найменувань).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ, ЇХ ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ ТА ПРОБЛЕМАТИКА

1.1. Визначення військових адміністрацій як спеціального інституту.

Нормативно-правові підстави для їх формування та діяльності в Україні

До 2014 р. в Україні проблематика діяльності військово-цивільних та військових адміністрацій не звертала значної уваги науковців та державних службовців. Така проблема розглядалася зазвичай в історичному контексті або ж в плані дослідження зарубіжного досвіду. Але коли в 2014 році, внаслідок повалення режиму Віктора Януковича, росією була анексована Автономна Республіка Крим, а також розпочата війна на Донбасі, а саме у Донецькій та Луганській областях нашої держави, ситуація кардинально змінилась. Внаслідок бойових дій (Антитерористична операція) та окупації територій канонічна влада України, яка була репрезентована через місцеві ОДА та РДА, а також органами місцевого самоврядування, перестала бути в змозі керувати цими територіями згідно чинного законодавства, оскільки фактично виконувати свої повноваження посадові особи не могли – або евакуювались, або самоусунулись, або загинули.

Місцеві державні адміністрації могли змінювати та розосереджувати своє фактичне розташування: зокрема, після початку збройної агресії окремі структурні підрозділи Донецької ОДА функціонували в Маріуполі та Краматорську одночасно [26; 42]. Дана проблема вимагала негайного вирішення, і 3 лютого 2015 р. після пропозиції Ради з національної безпеки і оборони (РНБО) [63] тодішній президент України Петро Порошенко підписав закон, який створював новий інститут державної влади – Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII [31]. Сам Порошенко тоді зазначав, що «це дозволить вирішити питання відсутності влади на звільнених територіях, коли фактично втекли всі обрані депутати місцевих рад...» [63].

Згодом, після запровадження цього закону, було створено ще один – «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, № 389-VIII [33]. Прикметно, що в цьому Законі, крім самого воєнного стану, в ст. 4, було згадано інший термін – «військові адміністрації», але в цілому поняття «військово-цивільних адміністрацій» та «військових адміністрацій», а також підстави для їх формування в вищезазначених Законах не сильно відрізняються.

Задля повного визначення поняття «військово-цивільних адміністрацій» звертається увага на ч.1 ст. 1 цього Закону, де й наводиться його трактування [31]:

«Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції».

Військові адміністрації – це також тимчасові державні органи, які мають юридичну правосуб'єктність виключно під час воєнного стану, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, згідно зі ст. 4 та 8 Закону [33].

В Законі [31] вказано, що підставою для формування таких адміністрацій є наступні відповідні причини:

- суспільна необхідність (забезпечення порядку та безпеки тощо).
- відсутність правомочності влади.
- неможливість скликання сесії відповідної ради.

В той же час, єдиною підставою для формування військових адміністрацій слугує лише введення воєнного стану [33]. Особливість правосуб'єктності ВЦА заключається також у тому, що сама система ВЦА є специфічним інститутом державної влади із множинним багатовладним підпорядкуванням [18]:

- Антитерористичному центру при СБУ – через закріплення в законодавстві та специфіку виконуваної функції в межах АТО;
- Кабміну України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області;
- Президенту України – внаслідок створення ним ВЦА та призначення голів, керівників в відповідні адміністрації;
- Верховній Раді України – у питаннях реалізації відносин.

Така складна з юридичної точки зору субординація значно могла ускладнювати процеси виконання планів і дотримання завдань такими суб'єктами публічного адміністрування в тодішніх умовах, але вона була стратегічно важливою, через складність проведення антитерористичної операції на Сході України. ВЦА можуть бути створені за вимогою Президента України, що, на думку вітчизняного дослідника О.П. Сікорського [80], сприяє розширенню компетенції Президента України і, відповідно, суперечить основним принципам системи права України, які були закладені в демократичну Конституцію.

У Законі [33] керівників районних та обласних військових адміністрацій може призначати та звільнювати також лише Президент України, а місцевих – може погодити районний або обласний керівник такої адміністрації, до того ж, керівниками таких місцевих адміністрацій можуть стати чинні голови сільських, селищних чи міських рад. Відповідно, можна зазначити, що ВЦА може бути створена поза умов воєнного стану і може діяти в будь-який час за належних підстав, а місцеві військові адміністрації (МВА) – лише під час воєнного стану

та припиняють свою роботу не пізніше ніж за 30 діб після завершення цього воєнного стану.

В Законах [31, 33] прописано, що при створенні ВЦА колишні місцеві ради (адміністрації) припиняють свою діяльність. Кількість ВЦА стала зростати, оскільки створенням цього інституту центральна влада стала вирішувати будь-які проблеми. Зрештою станом на 2021 рік у 10 із 46 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у Донецькій області та 8 із 26 – в Луганській, ОМС були ліквідовані через утворення відповідних ВЦА [16].

Тим часом при створенні військових адміністрацій – колишні цивільні адміністрації не ліквідовуються, а змінюють назву та отримують більше повноважень. Важливим є також те, що на відміну від ВЦА, де виключно військові можуть займати керівні посади, в військових адміністраціях колишні цивільні керівники залишались на тих же посадах. Так і сталось з початком повномасштабної війни, коли президент підписав указ про створення військових адміністрацій на базі цивільних в кожній області та кожному районі [89].

Повноваження цих державних інституцій, які викладені в статтях 4, 5 ЗУ [31] та ст. 15 ЗУ [33], майже цілком тотожні згідно критеріїв сфер їхньої діяльності [78]:

- 1) повноваження в плануванні і соціально-економічному розвитку;
- 2) повноваження у власному бюджетуванні та фінансуванні;
- 3) повноваження у сфері управління майном;
- 4) повноваження у містобудуванні, житлово-комунального господарства та благоустрою територій, торгівлі, побуту, логістиці, зв'язку і мас-медіа;
- 5) повноваження в освіті, охороні здоров'я, культурі, молоді, спорті та соціальному захисті населення;
- 6) повноваження у землевпорядкуванні, охороні навколишнього середовища, пам'яток історії і культури;
- 7) повноваження в оборонній площині, царині національної безпеки, а також цивільного захисту;

8) зобов'язання у забезпеченні законності, правопорядку, захисті прав, свобод і законних інтересів громадян;

9) діяльність в плані вирішення організаційно-представницьких питань і в площині адміністративно-територіального устрою.

Наостанок варто зазначити, що внаслідок введення нового інституту державної влади виникла ще одна проблема – колізії з фінансуванням, адже про військові та військово-цивільні адміністрації спочатку не вказувалось в жодному нормативно-правовому акті, який стосувався питань бюджетування. Цю колізію довелось вирішити Кабінету Міністрів. 15.04.2015 р. №207 була затверджена Постанова «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності ВЦА» [69], а після початку повномасштабної війни – новою Постановою Кабміну від 1 квітня 2022 р. № 397 – «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій» [68]. Постанови фактично ідентичні – як і ВЦА, так і військові адміністрації фінансуються згідно принципу, який чітко прописується в даних постановах: місцеві ВЦА та військові адміністрації фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету населеного пункту, де такий орган влади був створений; районні та обласні ВЦА і військові адміністрації фінансуються за державні кошти (та обласні, районні, якими вони розпоряджались і раніше). Відповідно до вищезазначеної інформації, можна скласти таку таблицю 1.1.

Таблиця 1.1

Основні законодавчі акти, що регулюють діяльність ВЦА

Назва Закону/постанови	Дата прийняття	Ключові положення та значення
ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» [31]	03.02.2015 № 141-VIII	Визначає ВЦА як юридичних осіб публічного права, їх повноваження, самостійність та відповідальність.
ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [33]	06.04.2015 № 389-VIII (та подальші зміни)	Інтегрує ВА в особливий правовий режим воєнного стану, розширює їх повноваження в зонах бойових дій. Визначає умови припинення повноважень ВА.
ЗУ № 3633-IX (зміни до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»)	11.04.2024	Посилює роль ВА у координації діяльності силових структур, ТЦК та ОМС для мобілізаційних заходів.

Постанова КМУ «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності ВЦА» [69]	15.04.2015 № 207 (з подальшими змінами)	Деталізує механізми фінансування ВЦА, включаючи джерела коштів (місцевий, державний бюджет тощо) та правила оплати праці.
Постанова КМУ «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій» [68]	1 квітня 2022 р. № 397 (з подальшими змінами)	Деталізує механізми фінансування військових адміністрацій, включаючи джерела коштів (місцевий, державний бюджет тощо) та правила оплати праці.
ЗУ № 2126-IX (зміни щодо державних гарантій)	15.03.2022	Спрямований на створення умов для відновлення та продовження діяльності, забезпечення державних гарантій в умовах воєнного стану.

Джерело: створено автором на основі [31;33;68;69]

Аналіз основних нормативно-правових актів свідчить, що інститут військово-цивільних та військових адміністрацій в Україні формується на багаторівневій законодавчій базі, яка поєднує спеціальний закон, положення правового режиму воєнного стану та підзаконні акти Кабінету Міністрів. Закон «Про військово-цивільні адміністрації» визначає організаційно-правовий статус ВЦА, тоді як Закон «Про правовий режим воєнного стану» забезпечує інтеграцію військових адміністрацій у систему особливих державних повноважень у зоні бойових дій. Підзаконні постанови КМУ деталізують механізми фінансового забезпечення діяльності цих органів, що є критично важливим для їх безперервного функціонування. Окремі зміни, прийняті у 2022–2024 рр., розширюють компетенції військових адміністрацій, особливо в питаннях мобілізації, координації силових структур та відновлення територій.

Загалом проаналізовані акти демонструють тенденцію до посилення ролі військових адміністрацій у системі публічного управління під час війни, однак водночас вказують на потребу подальшої кодифікації та узгодження норм для забезпечення стабільності їх діяльності в умовах постійної зміни безпекової ситуації. Аналіз історико-правових передумов створення військово-цивільних і військових адміністрацій в Україні засвідчив, що формування цих інституцій було реакцією на інституційну порожнечу, спричинену бойовими діями та

відсутністю здатності органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження в умовах збройного конфлікту.

Вивчення теоретико-правових засад функціонування військово-цивільних і військових адміністрацій свідчить, що їх поява в Україні стала результатом інституційного вакууму, спричиненого руйнуванням механізмів конституційної влади в умовах російської агресії. У науковій літературі такі інституції трактуються як форми кризового публічного управління, здатні тимчасово перебрати на себе повноваження місцевого самоврядування з метою стабілізації життєдіяльності територій [27]. Дослідники О. Ю. Лялюк, В. К. Зінкевич, А. А. Полтавець та О. С. Арсентьева наголошують, що створення ВЦА є прикладом адаптації державного апарату до надзвичайних безпекових умов, коли класичні інструменти адміністративного менеджменту стають неспроможними виконувати свої функції [30]. З позицій теорії публічної влади, такі адміністрації виконують роль спеціалізованих тимчасових суб'єктів державної юрисдикції, які діють на межі між воєнним управлінням і цивільною адміністрацією, що дозволяє державі забезпечити неперервність влади, що є ключовою умовою функціонування будь-якої політичної системи під час збройних конфліктів.

Суттєвим теоретичним аспектом є також питання інституційної гібридності військово-цивільних адміністрацій. У наукових працях наголошується, що їх правовий статус поєднує елементи вертикально підпорядкованої державної адміністрації та функції, які традиційно належать органам місцевого самоврядування [42]. Такий гібридний характер ускладнює побудову чіткої системи підзвітності та контролю, що створює ризики правових колізій і дублювання компетенцій. Водночас саме така форма управління дозволяє адаптувати адміністративні механізми до умов воєнного часу, коли необхідно поєднувати швидкість прийняття рішень із забезпеченням правової визначеності. На думку О. Ю. Лялюк, В. К. Зінкевич, А. А. Полтавець та О. С. Арсентьева ефективність цих інституцій визначається здатністю забезпечувати баланс між військовими потребами та цивільними правами, не допускаючи згорання демократичних процедур [30].

Крім того, важливою теоретичною площиною є проблема легітимності та відновлення довіри населення на деокупованих територіях. У контексті сучасної адміністративної науки військово-цивільні адміністрації розглядаються як інструмент відновлення належного врядування в умовах, коли місцеві ради не можуть виконувати свої повноваження через дестrukцію інституційного середовища [30]. Такі органи одночасно мають забезпечити нормалізацію правопорядку, запуск критичних функцій публічних сервісів і створення умов для повернення класичної системи місцевої демократії. Саме тому у дослідженнях наголошується, що ВЦА виконують роль містка між надзвичайним режимом управління та стандартною моделлю муніципального самоврядування, що особливо важливо для післявоєнного відновлення регіонів [42]. Ефективність цієї моделі залежить від здатності держави забезпечити прозорість функціонування адміністрацій і мінімізувати вплив політичних ризиків.

Також у теоретичному дискурсі підкреслюється, що ВЦА та військові адміністрації є складовою ширшого механізму забезпечення національної стійкості в умовах війни. Вони забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, гуманітарної підтримки, координації з військовим командуванням та силовими структурами, що відповідає підходам сучасних концепцій security governance [27]. Науковці зазначають, що успішність таких адміністрацій залежить від нормативної чіткості, ресурсного забезпечення та координації з центральними органами влади. У цьому контексті особливу цінність становить здатність цих органів гнучко реагувати на зміни оперативної обстановки й здійснювати повноваження без надмірної бюрократизації, що є критичним у фазі активних бойових дій [30]. Водночас така модель управління повинна мати чіткі часові межі та структуру відповідальності для забезпечення її демократичної легітимності.

Окремої уваги потребує питання подальшої еволюції інститутів ВЦА та військових адміністрацій, яке активно обговорюється в науковій літературі. Згідно з теоретичними підходами до трансформації державного управління,

після завершення воєнного стану такі органи мають поступово передати повноваження відновленим органам місцевого самоврядування, дотримуючись принципів інституційної спадкоємності та правової безпеки [42]. Це означає, що перехід має бути поетапним і передбачати збереження управлінської спроможності територій, аби уникнути повторення інституційного вакууму, як це сталося у 2014 році. Теоретики підкреслюють, що такий перехід потребує вдосконалення законодавчої бази, у тому числі чіткого визначення процедур, відповідальності та часових рамок передачі повноважень [27]. Відтак, сучасний інститут військових адміністрацій залишається динамічним і таким, що потребує подальшого дослідження та нормативного вдосконалення.

1.2. Роль та значення військових адміністрацій в системі державної влади

Згідно із ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [32]. Але ця законотворча база дотична лише в період мирного стану держави, і через це більшість законодавчих актів щодо виявлення недоліків повноважень державних адміністрацій, шляхів удосконалення їх функціонування – не враховували особливий, надзвичайний або воєнний стан [67].

Як вже зазначалось в попередньому підрозділі, згідно статті 1 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації», ВЦА створюються на територіях, де ОМС та органи державної влади втрачають можливість реалізовувати свої повноваження – через окупацію чи бойові дії тощо. Вони виконують такі функції, що раніше належали ОДА/РДА, а також органам місцевого самоврядування, забезпечуючи:

- забезпечення дотримання Конституції та законів;
- підтримання публічної безпеки й порядку в умовах воєнних дій;
- нормалізацію життєдіяльності населення;
- протидію терактам, запобігання агресії, гуманітарній катастрофі

тощо.

ВЦА є антикризовим рішенням, яке має за мету гарантувати збереження вертикалі державного управління в екстремальних умовах. ВЦА діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України, і, відповідно, вони є органами із множинним підпорядкуванням.

Значення ВЦА в державному управлінні:

- забезпечення безперервності державної та місцевої влади в кризових умовах, коли влада мирного часу не мала можливості для цього,
- надання військовим більше прав та можливостей для захисту територій,
- компромісний варіант для держави, коли воєнний стан вводиться ризиковано, а демократичні реформи не можна згорнути.

Щоправда значення ВЦА трактується неоднозначно. Навіть у ті часи (до початку повномасштабної війни) мала місце думка, що відповідний закон мав бути лише перехідним, проміжним. Але разом з важливими та ключовими моментами у вигляді відновлення контролю канонічної влади України, збереження порядку в прифронтових територіях тощо, в той же час виникла низка проблем, які і досі мають відголоски в місцевих військових адміністраціях.

Першою проблемою є те, що на тоді ще підконтрольних Україні землях Донецької та Луганської областей інституціями ВЦА фактично було ліквідовано ОМС. Навіть після стабілізації тодішньої війни та початку децентралізації громади під ВЦА опинилися фактично поза реформами. Внаслідок військових дій спочатку на Донбасі, а потім в контексті повномасштабної війни реформа децентралізації в цих областях місцями де-факто не встигла себе проявити.

Другою проблемою стало те, що керівники таких ВЦА фактично одноосібно могли розпоряджатися бюджетними коштами, що потенційно призводить як мінімум до непрозорості, а як максимум — до відвертої корупції через відсутність звичних механізмів контролю з боку місцевого самоврядування. Нормативна база щодо фінансування ВЦА так і не була змінена, але станом на зараз це не актуально через де-факто відсутність ВЦА.

Третьою основною проблемою стала централізація та авторитаризація влади – всю повноту влади щодо створення та призначення голів ВЦА має виключно президент України. Це питання, на думку експертів із руху «Чесно», особливо перегукується з децентралізацією, за логікою якої мали б запровадити інститут префектів, котрих експертне середовище та громадянське суспільство вимагає призначати саме з кадрового резерву держслужбовців, а не з-поміж політичних приспівників Офісу президента. Однак в нормативно-правовій базі і досі відсутня чіткість, хто має бути керівником військових адміністрацій [16]. В обох Законах (як і про ВЦА, так і про військові адміністрації) вказується, що керівником може бути військовослужбовець або співробітник правоохоронних органів, без особливої конкретизації. Враховуючи вищезазначену інформацію, можна логічно зазначити, що Президент може призначити будь-кого, хто йому сподобається, на цю посаду, і, відповідно, цим може скористатись центральна влада для економічних, політичних, корупційних або інших незаконних благ для себе. Беручи до уваги репутаційні та судові інциденти в Чернігові, Сумах, Рівному, Запоріжжі, Києві, Одесі та інших містах [16, 37, 67], роль і значення ВА можуть бути знівельовані та навіть дискредитовані в очах громадськості.

В той же час роль військових адміністрацій хоч і схожа, але має деякі різниці з роллю ВЦА. Наприклад, в ч.4 ст.3 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» [31] вказується, що лише військові та правоохоронці можуть стати керівниками ВЦА, а співробітниками, згідно з ч. 5 і 6 цієї ж статті – також виключно особи цього ж профілю. Однак, в частині 5 є натяк на те, що «...за рішенням керівника районної, обласної ВЦА на посади держслужбовців у такій адміністрації можуть призначатися інші особи, які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору». В той же час, як зазначалось вище, керівником військової адміністрації може де-факто бути будь-хто за погодженням Президента, не лише той, хто уже займав посаду місцевого голови або районного, обласного керівника місцевої держадміністрації, а, відповідно, будь-хто з військової або правоохоронної структури.

Згідно з законодавством, ВЦА де-факто може бути створене поза умов воєнного стану (як в умовах АТО на Донбасі), а в умовах воєнного стану – такі ВЦА припиняють свої повноваження, передаючи їх військовим адміністраціям. Цим вони стають взаємовиключними, вони не можуть одночасно співіснувати. Таким чином, можна відмітити деяку різницю в їх значенні – ВЦА репрезентують владу України поза умов воєнного стану, а військові адміністрації – те ж саме, але лише в умовах воєнного стану.

Значущість ВЦА пов'язана із особливістю функціонального навантаження адміністрації. Відповідно до законів України, ВЦА мають одночасно функції як органів державного управління, так і ОМС та військової адміністрації, що яскраво демонструє складність механізму функціонування ВЦА та особливість його правового статусу [95]. Значущість ж військових адміністрацій не така велика, як у ВЦА – але такі адміністрації куди більш самостійні, ніж ВЦА, адже підпорядковуються лише Президенту (і адміністрації вищої інстанції, якщо це адміністрація районна або населеного пункту).

Спільним в обох державних інституціях є те, що вони, реалізуючи такі ж функції, що й місцеві державні адміністрації, мають дещо інші повноваження. Мова йде про повноваження охоронного характеру, властиві апріорі силовим структурам держави, а не мирним цивільним адміністраціям [16]. Спільним також є те, що обидва цих інститути мають право узурпувати собі владу місцевого самоврядування (у випадку створення адміністрацій населених пунктів Президентом України).

Головною спільною рисою таких інституцій є їхня тимчасовість. Обидва органи формуються лише на спеціально зазначених підставах: воєнний стан чи терористична загроза тощо, і, відповідно, припиняють свою роботу після завершення воєнного стану або ж при відкритті сесії новообраної місцевої ради.

Таким чином, можна засвідчити, що запровадження військових адміністрацій має принципове значення для функціонування публічної влади в умовах воєнного стану. По-перше, воно забезпечує вищий рівень централізації влади на всіх рівнях управління, що дає змогу оперативно ухвалювати рішення в

умовах загрози. По-друге, військові адміністрації сприяють максимальній координації, чіткості та організованості взаємодії з військовим командуванням, що є критично важливим для оборони держави. По-третє, у період їх функціонування реформаторний порядок денний відходить на другий план, оскільки провідним завданням стає забезпечення громадської безпеки, правопорядку, оборони і захисту території. На основі викладеного доцільно узагальнити ключові функції та напрями діяльності військових адміністрацій у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Ключові характеристики та функції військових адміністрацій в умовах
воєнного стану

Характеристика / функція	Зміст та значення
Централізація влади	Забезпечує концентрацію управлінських рішень у вертикалі виконавчої влади, що дозволяє оперативно реагувати на загрози та координувати ключові процеси.
Координація з військовими структурами	Тісна взаємодія з командуванням ЗСУ, СБУ, ТЦК, що гарантує швидке прийняття рішень у сфері оборони та безпеки.
Підтримання громадського порядку та безпеки	Виконання функцій, спрямованих на охорону правопорядку, недопущення диверсій, забезпечення стабільності на територіях, що перебувають під загрозою.
Оперативність управління	Можливість діяти без тривалих процедур місцевої демократії, що важливо в умовах бойових дій та критичної нестабільності.
Тимчасове переорієнтування політики	Відтермінування частини реформ через пріоритетність завдань оборони, безпеки та життєдіяльності населення під час війни.

Джерело: складено автором на основі [16, 18, 31, 33, 78, 80, 89].

Проведений аналіз засвідчує, що військові адміністрації стали ключовим елементом системи публічного управління у період збройної агресії, виконуючи стабілізаційну та компенсаторну функції. Їх поява була зумовлена інституційним вакуумом, який виник після паралізації органів місцевого самоврядування на окупованих та прифронтових територіях. В умовах, коли обрані депутати не могли виконувати свої повноваження, військові адміністрації стали єдиним механізмом забезпечення безперервності влади. При цьому модель їх функціонування передбачає значно вищий рівень централізації рішень, що є необхідним в умовах швидкої зміни безпекової ситуації. Важливо й те, що вони

поєднують як елементи військового управління, так і функції, притаманні цивільним адміністраціям, що створює гібридний, але ефективний механізм реагування. Такий підхід дозволив зберегти керованість територіями, які перебували під загрозою гуманітарної катастрофи. Аналіз правових норм показує, що повноваження військових адміністрацій охоплюють практично всі сфери суспільного життя, від оборони до соціального захисту. Це підтверджує, що їх створення було не просто вимушеним, а системно обґрунтованим кроком держави для захисту населення.

Окремо варто виділити питання координації військових адміністрацій з військовим командуванням та силовими структурами, що є фундаментальним у контексті національної безпеки. Така взаємодія дозволяє мінімізувати ризики для цивільного населення та забезпечувати оперативне виконання рішень, пов'язаних із захистом територій. Водночас саме завдяки цій координації вдалося організувати евакуаційні заходи, гуманітарні місії та інші критично важливі процеси. Центральний характер повноважень військових адміністрацій забезпечує чіткість управлінських вертикалей та відповідальність за прийняття рішень. Це важливо, оскільки в умовах війни децентралізовані підходи можуть призводити до затримок та хаосу в реалізації публічних завдань. Функціонування військових адміністрацій посилило здатність держави контролювати безпекову ситуацію та підтримувати порядок у найнебезпечніших регіонах. Цей механізм став ключовим для забезпечення стійкості державного управління під час активних бойових дій. Саме тому питання їх ефективності залишаються у фокусі науковців та державних інституцій.

Не менш важливим є організаційно-правовий вимір діяльності військових адміністрацій, який продовжує викликати наукові дискусії. Законодавча база, що регулює їхню діяльність, формувалася поступово та в умовах гострої безпекової потреби, що спричинило появу окремих колізій. Зокрема, неврегульованість бюджетного забезпечення цих органів у перші роки стала однією з головних проблем, що вимагала втручання Кабінету Міністрів через ухвалення відповідних постанов. Також певні труднощі створила множинність

підпорядкувань – Президенту, Кабінету Міністрів, Антитерористичному центру при СБУ, що ускладнювало адміністративні процедури. Це зробило військові адміністрації інституційно унікальними, але в той самий час підкреслило потребу у вдосконаленні нормативної моделі. Водночас розширення їхніх повноважень у 2022–2024 рр. свідчить про зміщення акценту в державній політиці на забезпечення безпеки та оборони. Тобто система військових адміністрацій продовжує еволюціонувати, реагуючи на виклики воєнного часу. Така гнучкість забезпечує її стійкість, але потребує подальшого законодавчого доопрацювання.

У підсумку можна зазначити, що військові адміністрації стали центральним елементом державного механізму реагування на загрози національній безпеці та територіальній цілісності. Їх діяльність підтвердила здатність держави швидко адаптуватися до критичних умов і зберігати керованість навіть у районах з активними бойовими діями. Разом з тим, сучасні реалії потребують формування чіткої стратегії щодо майбутнього цих інституцій після завершення воєнного стану.

1.3. Військові адміністрації у 2022–2025 рр: виклики повномасштабної війни

24 лютого 2022 року Росія без всякого оголошення війни почала так звану «спеціальну військову операцію», де-факто – повномасштабну війну проти нашої держави. З огляду на це, українська влада негайно запровадила режим воєнного стану на всій території України, а як уже зазначалось вище, президент України Володимир Зеленський підписав указ про створення військових адміністрацій на базі державних в кожній області та в кожному районі [89].

З приходом повномасштабної війни, відповідно до законодавства, ВЦА на території Донецької та Луганської області припинили свою діяльність, поступившись відповідним військовим адміністраціям. Станом на 24.02.2022 р. діяли 19 ВЦА, з них 8 в Луганській та 11 в Донецькій відповідно [13].

Крім обласних та районних ВА, там, де місцеві ради і/або їхні виконавчі органи, місцеві голови не здійснювали покладені на них повноваження, або в інших передбачених законом випадках, утворювалися місцеві ВА населених пунктів. Це дозволило зберегти безперервність управління та надання послуг на місцях, де діяльність ОМС була паралізована через бойові дії або окупацію. Наприклад, після 24.02.2022 р. відповідними указами Президента України на території Донецької області було створено:

- відповідну обласну військову адміністрацію,
- 5 районних військових адміністрацій,
- 36 військових адміністрацій населених пунктів.

Загалом на початку війни військові адміністрації населених пунктів були створені у 184 територіальних громадах 12 областей України, що свідчить про їхню ключову роль у забезпеченні оперативного управління на прифронтових та деокупованих територіях [13].

Повноваження військових адміністрацій як таких трактуються широко, з охопленням багатьох царин, які критично необхідні для функціонування держави в умовах війни. Дослідження С. Мельника поділяє ці повноваження на групи: правотворчого, мобілізаційного, забезпечувального, організаційного та інформаційно-аналітичного характеру [56]. В зв'язку з війною нормативно-правові акти щодо правового режиму воєнного стану стали корегуватись постійно. Також до них додавались нові підзаконні акти, і одним із таких прикладів є розширення повноважень військових адміністрацій: зміни, затверджені Постановою Кабміну від 16 грудня 2022 року №1389 «Про внесення змін до Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» [65]. Ці зміни надали ВА значно більшу самостійність в ініціюванні та прийнятті рішень про залучення громадян до виконання таких відповідних суспільно-корисних робіт (СКР), а також у визначенні видів таких робіт, необхідних на відповідній території. Це дало змогу ефективніше використовувати людські ресурси для потреб оборони та відновлення,

забезпечуючи при цьому зарплату на рівні не менше мінімальної, з можливістю додаткового фінансування з обласних бюджетів [4].

Крім того, Кабмін нещодавно вносив зміни до Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, які стосуються нарахування грошового забезпечення військовослужбовцям, поліцейським та працівникам ДСНС, відряджених до таких ВА. Ці зміни, які були внесені як окрема поправка Постановою КМУ від 9 травня 2025 р. № 535, мало на меті усунути колізії та проблеми в оплаті праці між особами, які виконують ідентичні функції адміністрування, але отримували нерівні виплати через колізії у джерелах фінансування та механізмах призначення. Запровадження єдиних, справедливих і логічних правил фінансового забезпечення для цих людей стало стратегічно важливим для держави в умовах воєнного стану, адже фінансова мотивація є дуже важливою для ефективності праці таких осіб. Відповідно було виправлено негативну колізію, коли військові, які були направлені на роботу в ВА, отримували меншу зарплату, ніж інші на тих же посадах, які були призначені по-іншому, наприклад, по цивільним процедурам [66, 92, 96].

Повномасштабна війна поставила перед військовими адміністраціями низку нових критичних безпекових викликів, які стали вимагати негайного та ефективного втручання. Однією з найкритичніших та наймасштабніших викликів для таких адміністрацій стало забруднення значних територій України вибухонебезпечними предметами. Війна завдала шкоди майже третині території держави, а саме 176 тисяч квадратних кілометрів території, Україна стала найбільш замінованою державою світу. За заявою міністра захисту довкілля та природних ресурсів Руслана Стрільця у 2024 році, що спочатку «для повного розмінування України треба було аж 700 років, ухваливши різні урядові рішення і певних моделей розвитку розмінування має місце зменшення цього терміну до 70 років, а з прогресом техніки, ринком розмінування і появою спеціальних компаній це може бути скорочено аж до 7 років» [90]. Різні ОВА відіграють ключову роль у визначенні пріоритетних земельних ділянок для гуманітарного розмінування. Особлива увага приділяється сільськогосподарським угіддям, які

необхідно якнайшвидше повернути в обробіток для забезпечення продовольчої безпеки країни та світу. Проте, значною проблемою залишається нестача кваліфікованих спеціалістів-саперів, попри швидке зростання темпів їх підготовки у навчальних центрах Міністерства оборони та Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Для прискорення процесу розмінування активно впроваджуються новітні технології та техніка, що свідчить про системний підхід до вирішення цього виклику [11, 44]. Ще в 2023 році стали впроваджувати технології ІІІ задля покращення та пришвидшення розмінування територій [96], а уже в 2024 році директор Центру гуманітарного розмінування Володимир Байда зазначав, що цей рік відзначався різким прискоренням темпів завдяки повноцінному запуску ринку гуманітарного розмінування [11], а наприкінці червня 2025 – відбулась масштабна польова виставка для тестувань сучасних технологій розмінування. Захід зібрав понад 200 учасників – українських виробників техніки, новаторів, урядовців, міжнародних партнерів, операторів гуманітарного розмінування та фермерів. Більше 20 виробників та розробників зі всієї території України представляли свої передові рішення та технології [44]. Також було складено карту небезпечних територій (рис. 1.1) [27], і досі там оперативно позначаються небезпечні, потенційно небезпечні території, а також зони, де було проведено розмінування.

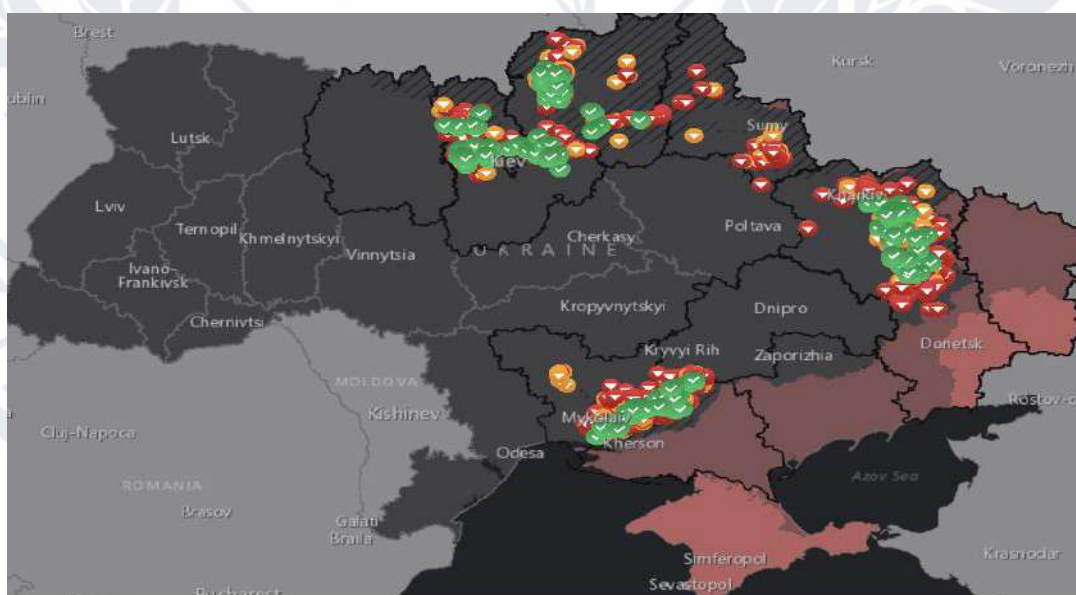


Рисунок 1.1 Інтерактивна карта розмінування України

Джерело: узагальнено автором на основі [39]

Іншою та не менш важливою задачею військових адміністрацій стало те, що вони несуть пряму відповідальність за організацію евакуації населення, гарантування безпеки в прифронтових зонах та вводити різного роду обмеження та правила згідно зі статтею 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [33], адже вони зобов'язані. Це включає як розробку та надання чітких рекомендацій щодо дій під час обстрілів та вибухів, так і заборону фотографування військових об'єктів та пересування під час комендантської години без відповідних дозволів. Постійні обстріли та бомбардування звільнених населених пунктів, які знаходяться в межах досяжності ворожої артилерії, посилюють ці виклики та вимагають врахування таких особливостей при розробці державної політики.

Також немаловажну роль в евакуації грають громадські організації, волонтери та інші недержавні органи влади. У 2022 році на Донеччині Національна поліція створила спеціальний підрозділ «Білі янголи» [98]. Назву екіпажу дали місцеві жителі через білий колір поліцейських машин та їхньої відданості в порятунку людей. Спочатку цей підрозділ було створено в нині знищеному та окупованому росіянами місті Мар'їнка, але згодом поліцейські поширили свою співпрацю на всю лінію фронту. Цю ініціативу підхопили інші правоохоронці, тому згодом було створено гуманітарні місії на всіх напрямках фронту. Було відомо про випадок допомоги в евакуації жінки похилого віку на Сумщині [27]. Але, незважаючи на небезпеку, люди вагаються з виїздом, навіть незважаючи на примус офіційної влади. Близько півмільйона українців залишаються на прифронтових територіях. Це майже як населення Миколаївської області до анексії Криму. В Україні евакуацією займається Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Багато волонтерських об'єднань та організацій також допомагають виїхати цивільним [98]. Також деякі організації створюють різного роду інформаційні подкасти або важливі документи, наприклад, правила поведінки в умовах бойових дій для дітей [54], щоби зберегти порядок, та, можливо, життя. Те ж саме стосується волонтерів [6], для них також створили правила безпеки.

Великою проблемою є підтримання порядку та захисту, оскільки логічним та передбачуваним явищем є те, що в умовах воєнного стану значно зростає ризик злочинності, в особливості, мародерства. Військові адміністрації, спільно з правоохоронними органами, відіграють вирішальну роль у підтриманні громадського порядку та боротьбі з цими явищами. Мародерство, що за ст. 432 Кримінального кодексу України трактує як викрадення речей у вбитих або поранених військових на полі бою, карається позбавленням волі строком від 5 до 10 років. Але в той же час варто розрізняти мародерство від грабежу, оскільки суб'єктами злочину за ст. 432 цього Кодексу можуть бути лише військовослужбовці та особи які належать до інших збройних формувань. Захоплена зброя, військове майно, що може використовуватися стороною, яка їх захопила, вважається військовими трофеями і не є мародерством [20, 53, 101].

Вперше в історії правове визначення та заборона мародерства були прописані в Гаазькій конвенції про звичаї війни від 1899 та 1907 року. Крім того, Женевськими конвенціями про захист жертв війни від 1949 року та Додатковими протоколами до них від 1977 року забороняється пограбування загиблих, а також їх місць поховань. Незважаючи на це, під час Першої та Другої світових воєн, локальних воєн і збройних конфліктів XX – початку XXI століття (наприклад, у Кореї в 1950-1953 роках, у В'єтнамі в 1964-1973 роках, в Афганістані у 1979-1989 роках) військові підрозділи та окремі військовослужбовці часто порушували положення зазначених конвенцій, міжнародного законодавства, зокрема й щодо мародерства [53]. Але на окупованих територіях українською владою контролювати порядок неможливо, і росіяни використовують це в своїх цілях. Було задокументовано безліч випадків мародерства російськими військовими, що уже є нормою для Росії з часів повалення імперської влади [5]. В контексті нинішньої війни дуже доречно зазначити думку судді Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду О. Булейко, чію юридичну думку з приводу мародерства було згадано вище. Вона також зазначала, що «Для України проблема мародерства стала особливо актуальною з початком бойових дій на сході України у квітні 2014 року» [53]. Це також підтверджується у книзі

Т. Кузьо «Війна Путіна проти України», де крім всього цього, згадується ще й одна надто

Ще однією надзвичайно критичною проблемою є гуманітарна ситуація, адже вона і досі в деяких місцях внаслідок війни є складною, і військові адміністрації перебувають на передовій у вирішенні цих проблем. Військові адміністрації відповідають за безперебійне функціонування критичної інфраструктури, що включає енергетику, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та інші життєво важливі сфери. Вони здійснюють координацію для забезпечення населення необхідними послугами, зокрема розміщенням



тимчасових споруд для життєзабезпечення постраждалого та евакуйованого населення [64]. Процес отримання статусу критично важливого підприємства для функціонування економіки та забезпечення життєдіяльності населення є складним і вимагає відповідності низці критеріїв, затверджених Урядом та регіональними ВА (рис. 1. 2) [59]. Забезпечення функціонування цих об'єктів в умовах постійних загроз є надзвичайно складним завданням [67, 20].

Рисунок 1.2 Критерії визначення критичності підприємств

Джерело: узагальнено автором на основі [59].

Кабінет Міністрів приймав Постанову від 04.08.2023 № 904 [67], де визначались механізми як розробки, схвалення, оприлюднення схем розміщень непостійних споруд для життєзабезпечення населення, її складу та змісту, вимог до тимчасових споруд для життєзабезпечення населення, так і їх зведення, перенесення та демонтажу в контексті мінімальних вимог для забезпечення виживання та базових потреб людей, в першу чергу тих, які постраждали від катастроф, бойових дій або терактів, евакуйованих, внутрішньо переміщених, а також тих, які були задіяні в обстеженні та відновленні пошкоджених об'єктів, виконанні відновлювальних робіт з ліквідації наслідків катастроф, обстрілів, терактів тощо [64].

Військові адміністрації можуть отримувати та розподіляти гуманітарну допомогу, особливо під час воєнного стану, для задоволення потреб населення та військових. Але законодавство недостатньо чітко вказує гуманітарні відносини військових адміністрацій. Але виникає питання – чи має право військова адміністрація отримувати та потім розподіляти між комунальними підприємствами та населенням, передавати на потреби ЗСУ благодійну та гуманітарну допомогу? Хоча військові адміністрації не завжди чітко визначені як отримувачі гуманітарної допомоги в законодавстві, існують винятки, що дозволяють їм отримувати допомогу для задоволення потреб енергетики та інших цілей, пов'язаних з національною безпекою та цивільним захистом [65, 15]. Також мають місце проблеми з викраденням та привласненням, незаконним продажом такої допомоги, відсутністю фіксації отримання, зберігання та передачі такої допомоги тощо [66]. Відсутність фіксації щодо гуманітарної допомоги виправдовується, коли така допомога прибуває та перерозподіляється на територіях ведення бойових дій чи у випадку об'єктивної відсутності ресурсів та умов для ведення такого обліку через оперативну обстановку. Але в той же компетентні особи в регіонах, де немає бойових дій, можуть перевищувати свої повноваження та не вести облік задля задоволення власних інтересів. Про це зазначало Національне агентство з питань запобігання корупції [55].

З початком повномасштабної війни мільйони українців були змушені тікати з зони бойових дій, ставши ВПО, що створило катастрофічне та безпрецедентне навантаження на державну систему, в особливості на інші громади, які стали приймати таких осіб, та військові адміністрації. ВА стали відігравати головну роль у допомозі таким ВПО, включаючи матеріальну підтримку, надання товарів, гуманітарної допомоги, облаштування колективних центрів проживання й допомога з пошуком роботи і житла. Наприклад, Вінницька ОВА активно працює над формуванням фондів житла для ВПО та вдосконаленням механізмів пільгового кредитування та іпотеки. З березня 2022 року в Вінницькій області почали співпрацювати з низкою міжнародних гуманітарних організацій, які, зокрема, надавали допомогу внутрішньо переміщеним особам за різними напрямками: починаючи від грошової підтримки, надання товарів, закінчуючи облаштуванням колективних центрів проживання [83]. Попри значні зусилля, проблема інтеграції ВПО, зокрема житлове питання, залишається гострою, оскільки значна кількість переміщених осіб фактично не може отримати компенсацію за зруйноване житло, що ускладнює їхню адаптацію та інтеграцію в нових громадах. У 2024 році на засіданні Секції Асоціації міст України з розвитку деокупованих та тимчасово окупованих громад Вадим Бойченко, голова цієї Секції та за сумісництвом Маріупольський міський голова заявив, що в Україні було зафіксовано майже 5 мільйонів ВПО, ще понад 8 мільйонів виїхали з України [29]. Таким чином можна засвідчити, що ця проблема небачених масштабів надзвичайно серйозна для України, і досі в державі ще немає всіх можливостей для її подолання.

Ще однією проблемою стала медицина. Логічно, що в умовах війни медичні заклади не зможуть функціонувати нормально, тому забезпечення доступу громадян до медичних послуг в умовах воєнного стану є стратегічно важливим завданням. Втручання Росії в Україну спричинило критичне навантаження на систему охорони здоров'я, що пов'язано не лише зі значними знищенням та руйнуваннями об'єктів закладів охорони здоров'я, але й підвищенням попиту громадян на різні види медичної допомоги та послуг, які не

були пріоритетними до війни, а саме поранення, травми та захворювання, пов'язані з війною. на початок липня 2022 року було повністю зруйновано 118 об'єктів, частково зруйновано 633 об'єктів закладів охорони здоров'я [46]. Військові адміністрації координують роботу медичних закладів, забезпечують запаси медикаментів, медичних виробів та автономні джерела живлення. Для ВПО та постраждалих від війни діють спрощені бюрократичні процедури, пов'язані з наданням медичної допомоги, в особливості, у воєнний час ВПО може отримати допомогу безкоштовно по місцю фактичного проживання, звернувшись до будь-якого закладу охорони здоров'я, котрий може надати затребуване лікування для такої особи [47].

Крім фізичного здоров'я, надзвичайно важливим також є збереження ментального і психічного [61]. Ментальна підтримка населення, включаючи військовослужбовців та їхні родини, є одним з важливих напрямків роботи, що реалізується через численні гарячі лінії та центри психосоціальної допомоги. Ці служби надають кризову психологічну допомогу, консультації, групи підтримки та реабілітацію, що є вкрай важливим для подолання травматичних наслідків війни, до прикладу – одна з програм підтримки психічного здоров'я військовослужбовців [102] та їх сімей [81]. За підтримки Першої леді Олени Зеленської було створено Всеукраїнську програму «Ти як?» [21, 45]. Однак рівень масштабності потреби психологічної підтримки є надзвичайним, що створило виклик для надання достатньої кількості кваліфікованих фахівців та доступності послуг для всіх, хто жадає цього. Наслідки війни залишають безповоротний слід на психіці населення. За даними аудиту послуг охорони психічного здоров'я «близько 15 млн. українців потребують роботи з фахівцями у галузі психологічної підтримки, а з них 3-4 млн. необхідно медикаментозне лікування» [45]. Серед 74 % дорослих ВПО не була отримана психологічна допомога вчасно.

На жаль, очевидним є те, що саме після деокупації території постраждалі громади стикаються з безліччю проблем, найгострішими з яких такого роду:

- відсутність або обмеження доступу до комунальних послуг, знищення трубопроводів, електричних комунікацій, зв'язку, інтернету тощо,
- руйнування різних видів інфраструктури, житлового фонду, адміністративних та інших публічних будівель, погіршення якості та доступності публічних послуг;
- мінування житла, важливих будівель, сільгосптериторій, лісів;
- знищення логістики між населеними пунктами,
- зменшення доступності критично важливих послуг: невідкладної медицини, пожежної охорони, продовольчої ситуації тощо;
- відсутність чи мала кількість бомбосховищ та інших укриттів;
- крах економіки через руйнацію, погіршення безпеки та втрату людей.

Ці виклики бувають ще більш критичними через постійні та часто прицільні обстріли та бомбардування, адже велика частина звільнених міст, селищ та сіл все ще знаходяться в межах доступності ворожої артилерії. Особливо велика увага звертається на міста Суми та Харків, які хоч і не були захоплені росіянами, але знаходяться в зоні доступності російським озброєнням середньої дальності через їхню близькість до державного кордону.

Такий стан речей вимагає врахування особливостей звільнених територій при розробці державної політики. Важливий крок в цьому напрямку зроблено при оновленні Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, актуалізацію якої ініціювало Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, а Кабмін вніс зміни до цієї стратегії окремою Постановою від 13 серпня 2024 р. № 940 [64]. В ході консультацій з головами повернених під законну юрисдикцію України територіальних громад, а також керівниками МВА, представниками експертів, волонтерів, які працюють саме на цих територіях даним колективом було запропоновано врахувати важливість відновлення системи реформованого публічного управління та надання кваліфікованих послуг на звільнених територіях [14, 41, с. 301-303].

З метою впорядкування організаційно-правових засад діяльності тимчасових державних органів, які виконуватимуть повноваження органів місцевого самоврядування після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, Донецька і Луганська ОВА зверталась з пропозиціями вирішення адміністративних організаційних, та правових колізій щодо роботи та функціонування тимчасових державних інститутів, а саме щодо перегляду положень до різних дотичних до процесу міністерств. Також міністерствами, розроблялися інші спеціальні акти, які були спрямовані на покращення стану деокупованих територій та територій, на яких ведуться активні бойові дії, а саме:

- стратегія щодо відновлення законної влади й реінтеграції населення звільнених територій України на період до 2026 р. та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 рр.,
- план підготовчих заходів життєзабезпечення для окремих територій, на яких ведуться бойові дії,
- стратегії державної політики щодо відновлення влади та реінтеграції населення деокупованих територій України тощо.

Донецька та Луганська ОВА завжди спираються у діяльності на пропозиції представників бізнесу, досвіді різних сфер населення, різноманіття представників громадянського суспільства та готова розглянути усі проєкти, зауваження та пропозиції, направлені на повоєнне відновлення регіону [13]. Але найголовнішою задачею військових адміністрацій в цей час є те, що вони включені в систему оборони України, особливо в прифронтових і деокупованих територіях. Їхнє основне завдання полягає у забезпеченні громадської безпеки і порядку, а також охороні прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території. Це включає координацію оборонних зусиль та сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Вони також відіграють ключову роль у будівництві та зміцненні фортифікаційних споруд, таких як бойові опорні пункти та траншеї, що підвищує ефективність дій Збройних Сил України та інших сил оборони. Ці

заходи несуть критично важливе значення для стримування агресора та захисту територіальної цілісності Української держави.

Як висновок варто зазначити, що Україна оперативно перейшла до режиму воєнного стану та трансформувала систему місцевого управління: військово-цивільні адміністрації (ВЦА) на Донбасі поступилися військовим адміністраціям (ВА). Нова модель управління передбачила багаторівневу систему: обласні, районні та понад 180 місцевих ВА в прифронтових громадах, що зберегло безперервність державного керівництва й надання критично важливих послуг у тих районах, де ОМС були паралізовані бойовими діями. Такі ВА отримали широкі повноваження – від правотворчої та мобілізаційної діяльності до організації гуманітарного розмінування, евакуації населення, підтримки критичної інфраструктури (медицини, енергетики, соцзахисту) і забезпечення громадського порядку. Постійне коригування нормативно-правової бази (розширення прав на залучення осіб до суспільно-корисних робіт, уніфікація фінансових виплат) свідчить про адаптивність ВА до динаміки воєнної ситуації.

Водночас практика їхньої діяльності виявила проблеми у концентрації повноважень у виконавчій вертикалі, колізії в гуманітарній координації та ризики корупції у розподілі допомоги. Значення ВА у кризових зонах є беззаперечним, але їхня ефективність у довгостроковій перспективі вимагає додаткового врегулювання інституційних механізмів контролю, чіткого розмежування функцій із громадськістю та забезпечення прозорості в управлінні.

Наприкінці варто зазначити, що діяльність ВА є надзвичайно важливою для держави в умовах повномасштабної триваючої війни. ВА відіграють ключову роль у координації оборонних зусиль, підтриманні громадського порядку, захисті прав і свобод громадян, а також у забезпеченні безперервного функціонування критичної інфраструктури. Їхнє ефективне функціонування є запорукою життєздатності як прифронтових, так і відносно тилкових регіонів.

РОЗДІЛ 2

ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування, іншими державними інституціями

В контексті публічного управління питання взаємодії військових адміністрацій і досі актуальне, враховуючи неодноразові інциденти і конфлікти між різними державними і недержавними інституціями. Згідно з ч. 4 ст. 3 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» [31], ВЦА формуються з військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються, в той же час вони не виключаються зі списків особового складу. Варто засвідчити те, що ВЦА, на відміну від військових адміністрацій, складаються з підготовлених і висококваліфікованих фахівців не лише у військовій, а й у юридичній, економічній та кадровій сферах. Це дозволяє ефективно реагувати на виклики, допомагати військовим формуванням і правоохоронним органам відповідно до їх компетенції.

Аналізуючи ст. 4 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації», серед 50 пунктів повноважень ВЦА, варто за необхідне виділити два, а саме п. 31: сприяння у роботі судів, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Нацполіції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України; та п. 37: конкретизація визначень територій, де можливе проведення небезпечних заходів за присутності цивільного населення і за участю особового складу ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів з залученням озброєння і військової техніки. Повноваження ВЦА також охоплюють: координацію діяльності правоохоронних органів; організацію роботи місцевих рад; реалізацію державних програм соціально-економічного розвитку. У свою чергу слід дійти висновку, що ВЦА тісно взаємодіють із правоохоронними органами та військовими формуваннями, адже вони складаються з військовослужбовців

вищезазначених формувань, а також сприяють діяльності останніх у різних сферах та різними способами, наприклад, здійснюють координацію дій правоохоронних органів для забезпечення правопорядку [93].

Враховуючи інформацію з попереднього розділу, можна скласти схему, яка показує взаємодію ВЦА в Україні до повномасштабної війни (рис. 2.1).

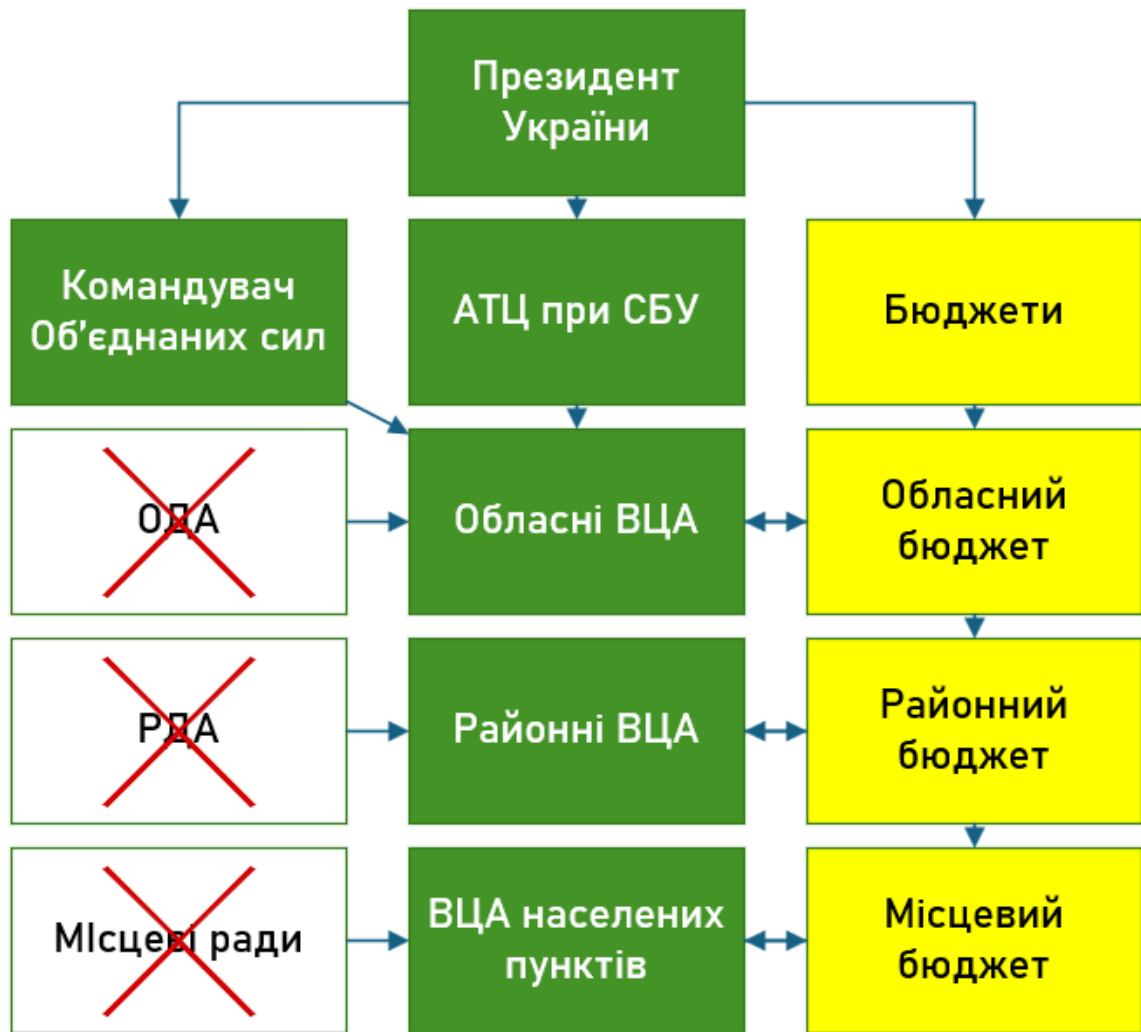


Рисунок 2.1 Схематичне розуміння ієрархії ВЦА

Джерело: побудовано автором на основі джерел [31, 33]

Можна засвідчити той факт, що ВЦА фінансуються аналогічно звичайним держадміністраціям, і, відповідно, мають ідентичні зв'язки з державою у сфері бюджетування. Замість цивільних держадміністрацій та місцевих рад ВЦА заміщають такі ОМС і органи державної влади, як-то було під час АТО. ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» визначив основні принципи та завдання їх діяльності. Цей закон чітко окреслив повноваження ВЦА, зокрема щодо

контролю за дотриманням законності, забезпечення соціально-економічного розвитку територій, а також взаємодії з ОМС [93]. Фінансування діяльності ВА має двоїтий характер, що відображає гібридну природу цих органів. Виконання повноважень, делегованих від ОМС, здійснюється за рахунок відповідних місцевих бюджетів, тоді як виконання інших функцій фінансується за кошти Державного бюджету України. Це відповідає конституційним вимогам, згідно з якими делегування повноважень має супроводжуватися передачею необхідних матеріальних і фінансових засобів [1].

З урахуванням бойового досвіду, набутого ЗСУ та іншими воєнізованими державними структурами, офіцери юридичної служби (юридичні радники) можуть залучатися до:

- роботи командира з ВЦА;
- заходів військово-цивільного співробітництва правового характеру;
- процедур, пов'язаних із відшкодуванням шкоди цивільному населенню у районах бойових дій;
- інших завдань, що потребують юридичного супроводу.

Кваліфіковане правове забезпечення військових операцій допомагає командирам виконувати обов'язок щодо мінімізації втрат серед цивільного населення, запобігання шкоди цивільним об'єктам та дотримання норм національного й міжнародного права. Актуальність цього питання зростає в умовах війни, що вимагає як адаптації законодавства до нових реалій, так і налагодження ефективної взаємодії між державними органами [93]. В. Шевченко також виділяла військово-цивільне співробітництво по зразку НАТО [95]: координація з боку представника штабу ЗСУ, інтеграція в план командувача, узгодження з місцевими громадами та тимчасовий характер із подальшою передачею повноважень цивільній владі.

Стосовно військових адміністрацій ситуація в плані військових органів не сильно відрізняється, але розподіл впливу влади дещо інший. Правовий режим воєнного стану змінює вертикаль влади, концентруючи її у Президента як Верховного Головнокомандувача та наділяючи його ширшими повноваженнями.

Такі положення є виправданими для збереження незалежності й суверенітету України, проте потребують глибшого дослідження. Відповідно до ст. 106 Конституції саме Президент ухвалює рішення про введення воєнного стану, а ст. 118 надає йому право призначати голів місцевих державних адміністрацій. ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» визначає [32], що виконавчу владу в областях і районах, а також у Києві та Севастополі здійснюють місцеві держадміністрації. Водночас ця нормативна база розроблялася для мирного часу, тому більшість наукових досліджень не враховують особливостей їх функціонування в умовах воєнного стану [67].

Станом на зараз військові адміністрації стали ключовою ланкою у вертикалі державної влади, що забезпечує координацію та реалізацію загальнонаціональної політики на регіональному рівні в умовах воєнного стану. Згідно зі ст. 15 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [33], обласні ВА мають повноваження координувати та спрямовувати діяльність територіальних органів поліції та СБУ. Це дозволило інтегрувати різні гілки влади в централізовану вертикаль, що критично важливо для збереження безпекового становища та правопорядку в умовах воєнного стану і в зонах бойових дій. Ця централізована координація дозволила ефективно реагувати на безпрецедентні виклики. Наприклад, взаємодія з Міністерством відновлення України деталізувала порядок залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт, відомих як «Армія відновлення» [4]. Уряд розширював повноваження ВА, надававши їм більшу самостійність в рішеннях щодо організації цих робіт. Завдяки цій співпраці, військове командування та обласні ВА спільно організовують роботи, що дозволяє залучати безробітних до відновлення інфраструктури та підтримки життєдіяльності громад. Подібна міжвідомча взаємодія була продемонстрована у відповідь на трагедію, спричинену руйнуванням Каховської ГЕС. Був створений Міжвідомчий координаційний центр зі збереження культурної спадщини, в якому ключову роль відіграли військові адміністрації [12]. Ця участь показує, як ВА стали сполучною ланкою, що інтегрує діяльність різних міністерств, зокрема Міністерства культури, на регіональному рівні. Такий

підхід свідчить про формування нової, більш гнучкої та централізованої системи управління, яка дозволяє швидко та ефективно реагувати на масштабні кризові ситуації.

Аналіз діяльності військових і військово-цивільних адміністрацій засвідчує їхню ключову роль у забезпеченні стабільності та правопорядку в умовах війни. ВЦА, сформовані з підготовлених військовослужбовців і правоохоронців, ефективно виконують як військові, так і цивільні функції, координуючи роботу правоохоронних органів, місцевих рад і забезпечуючи реалізацію державних програм. Водночас їхня діяльність інтегрована у вертикаль державної влади та фінансується з місцевих і державного бюджетів, що підкреслює їх гібридну природу.

Правовий режим воєнного стану посилив централізацію влади, змістивши її у бік Президента як Верховного Головнокомандувача, що дозволило обласним ВА координувати діяльність поліції, СБУ та інших структур на місцях. Така централізація виявилася ефективною під час масштабних криз, зокрема в організації «Армії відновлення» чи реагуванні на катастрофу Каховської ГЕС.

Таким чином, військові та військово-цивільні адміністрації стали невід'ємною частиною системи публічного управління України, забезпечуючи взаємодію військових і цивільних структур, інтеграцію різних рівнів влади та швидке реагування на надзвичайні виклики воєнного часу.

2.2. Взаємодія військових адміністрацій з недержавними інституціями, волонтерськими, цивільними, військовими та громадськими ініціативами

Одним із ключових напрямів діяльності військових адміністрацій є координація співпраці з недержавними інституціями, міжнародними організаціями та дипломатичними місіями, що відіграє визначальну роль у попередженні гуманітарних криз та забезпеченні потреб населення прифронтових територій [33]. В умовах воєнного стану саме військові адміністрації виступають центральними координаторами між державою, військовими формуваннями та цивільним сектором, забезпечуючи ефективний

розподіл ресурсів, гуманітарної допомоги та організацію критично важливих сервісів. Така взаємодія дозволяє максимально швидко реагувати на загрози, що виникають унаслідок бойових дій, та реалізовувати програми підтримки внутрішньо переміщених осіб. Крім того, присутність міжнародних партнерів сприяє зменшенню навантаження на державні структури та підвищує стійкість регіональних систем управління. Військові адміністрації координують діяльність партнерських інституцій так, щоб допомога надходила у ті громади, які цього найбільше потребують, зокрема у прифронтові райони. Така модель співпраці стала основою нової системи гуманітарного менеджменту, що сформувалася в Україні після початку повномасштабної війни [34].

Важливою складовою взаємодії ВА є співпраця з волонтерськими ініціативами, які з 2014 року відіграють ключову роль у підтриманні обороноздатності та забезпеченні потреб населення [35]. Війна на Донбасі стала каталізатором для формування потужного волонтерського руху, який трансформувався з неформальних груп підтримки у стійку мережу громадських ініціатив. За даними міжнародних рейтингів, Україна з 150-го місця у «World Giving Index» ще у 2010 році піднялася до 81-го вже у 2014–2015 рр., що демонструє різке зростання громадянської активності [36]. У цей період сформувалася унікальна модель взаємодії волонтерів та громад, коли населення забезпечувало зібраними ресурсами добровольчі батальйони та військових на передовій. Після створення військово-цивільних адміністрацій частина функцій волонтерів була інституціоналізована та передана державним структурам, однак їхня роль залишилася вагомим, особливо в питаннях медичної допомоги, логістики та пошуку зовнішніх партнерів [37]. Водночас держава почала інтегрувати волонтерство у нормативне поле, ухваливши закони та створивши координаційні ради задля узгодження цієї діяльності з потребами регіонів [38].

Взаємодія військових адміністрацій з міжнародними гуманітарними організаціями стала ще одним стратегічним напрямом їх роботи. ВА координують діяльність таких структур, як УВКБ ООН, Міжнародна організація з міграції, Міжнародний комітет Червоного Хреста та «Лікарі без кордонів»,

забезпечуючи доставку допомоги у найбільш уразливі громади [39]. Міжнародні партнери надають різні види підтримки – від фінансової допомоги та продуктів харчування до мобільних медичних пунктів, генераторів, обладнання для шелтерів та засобів першої необхідності. Військові адміністрації виконують роль посередника між громадами та гуманітарними структурами, спрямовуючи гуманітарні вантажі відповідно до потреб територій, що зазнали значних втрат унаслідок бойових дій [40]. У своїй роботі міжнародні організації застосовують сучасні інструменти моніторингу, зокрема методологію 5W (Who, What, Where, When, for Whom), що дозволяє систематизувати рух допомоги та уникати дублювання зусиль [41]. Така інституціоналізація гуманітарних процесів забезпечує високу прозорість і дає змогу ефективно координувати ресурси держави та недержавних партнерів. Прикладом успішної співпраці є діяльність Вінницької ОВА, яка взаємодіє з низкою міжнародних організацій, включно з УВКБ ООН, МОМ, Червоним Хрестом та іноземними благодійними фондами [42].

Окремий напрям співпраці стосується партнерства військових адміністрацій із громадськими та цивільними організаціями, які реалізують локальні ініціативи у сферах соціального захисту, енергетичної безпеки, розвитку громад та відновлення інфраструктури. Так, ще у 2019 році Сіверськодонецьк був відібраний для участі у програмі «Енергоефективність у громадах II», яка реалізовувалася за підтримки Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку Німеччини [43]. У межах проєкту громади співпрацювали з місцевими НУО для розробки партнерських програм, спрямованих на розвиток відновлюваної енергетики та підвищення енергетичної стійкості регіонів. Подібні ініціативи демонструють, що військові адміністрації можуть бути не лише інструментом управління під час війни, а й важливим партнером у довгострокових програмах розвитку. Сьогодні співпраця з громадським сектором відіграє роль у формуванні адаптивної моделі локальної стійкості, яка поєднує воєнні потреби та перспективи післявоєнної відбудови. Така взаємодія дозволяє зберегти соціальну єдність, підтримати місцеві громади

та залучити зовнішні ресурси до відновлення територій. Саме тому партнерство військових адміністрацій із недержавними акторами є не лише вимушеним елементом, а й стратегічним ресурсом сучасної моделі публічного управління [44]. До прикладу, Вінницька ОВА співпрацює з такими організаціями (таблиця 2.1) [83]:

Таблиця 2.1

Взаємодія Вінницької ОВА з міжнародними партнерами

Міжнародна організація	Сфера співпраці та надана допомога
УВКБ ООН, МОМ, Міжнародний Червоного Хреста комітет	Надання комплексної допомоги ВПО, включаючи грошову підтримку, продукти харчування, непродовольчі товари та облаштування центрів проживання.
«Лікарі без кордонів»	Медична допомога та забезпечення медичних закладів усім необхідним.
Solidar Suisse	Фінансова підтримка внутрішнім переселенцям у конкретних громадах (Погребищенській та Оратівській).
Побратими у Польщі та Чехії	Гуманітарні вантажі (генератори, медикаменти, ліжка, одяг), організація оздоровлення дітей військовослужбовців.

Джерело: створено автором на основі [83].

Важливим напрямом взаємодії військових адміністрацій із недержавним сектором є співпраця з великими національними компаніями, які стали значними донорами гуманітарної підтримки. Одним із найбільш показових прикладів є діяльність «Нової пошти», яка у 2024 році інвестувала понад 2,5 млрд грн у підтримку армії, цивільного населення та гуманітарних програм, співпрацюючи більш ніж із 1500 благодійними організаціями [48]. Така інтеграція бізнесу в гуманітарні процеси є свідченням розвитку моделі «корпоративної соціальної відповідальності воєнного часу», у якій приватний сектор доповнює державну інфраструктуру. Військові адміністрації, у свою чергу, координують доставку, логістику й розподіл цієї допомоги у прифронтових громадах. Завдяки такій співпраці вдалося забезпечити мільйони громадян товарами першої необхідності, засобами захисту, медикаментами та обладнанням для укриттів. Це створює симбіоз недержавних ресурсів і державного управління в умовах війни. Таким чином, національні компанії стали структурним елементом гуманітарної екосистеми, що функціонує під керівництвом ВА [49].

Суттєве місце у структурі взаємодії займають громадські організації, які формують основу локальних ініціатив і виконують частину функцій соціального забезпечення. Яскравим прикладом є діяльність Дніпровської районної військової адміністрації, яка організовує конференції та платформи комунікації з провідними громадськими організаціями: Plan International Ukraine, «Рокада», Danish Refugee Council, UNICEF та іншими [51]. Спільна робота охоплює питання соціального захисту, гуманітарного забезпечення, освітніх програм та вразливих категорій населення. У Києві подібні ініціативи реалізуються Деснянською РВА, яка співпрацює з ГО «Конвіктус Україна», організовуючи тренінги, профілактичні програми та соціально-психологічні проекти для підлітків і сімей у складних обставинах [52]. Така діяльність свідчить про еволюцію громадського сектору від волонтерського реагування до професійно організованих соціальних сервісів. ВА відіграють роль модератора, який забезпечує комунікацію між державою та громадським сектором. Модель співпраці демонструє, що громадські організації стали рівноправним партнером військових адміністрацій у реалізації соціальної політики у прифронтових регіонах [53].

Не менш важливою сферою діяльності військових адміністрацій є організація гуманітарних та евакуаційних процесів у регіонах, що зазнають інтенсивних бойових дій. У серпні 2024 року Донецька ОВА провела координаційну онлайн-зустріч із представниками ООН (УКГС ООН), місцевими гуманітарними партнерами та профільними кластерами, де обговорювалися питання безпеки, евакуації населення та підготовки до осінньо-зимового періоду [54]. У ході таких зустрічей військові адміністрації визначають пріоритетні потреби регіону та узгоджують механізми гуманітарного реагування. Паралельно ОВА організовує обов'язкову евакуацію цивільного населення, забезпечуючи його безкоштовним житлом, виплатами ВПО, медичним та психологічним супроводом [55]. Військові адміністрації надають логістичну підтримку, зокрема підвіз до евакуаційних поїздів, забезпечення транспортом та розселенням у безпечних регіонах. Такий масштабний процес можливий лише за

умов чіткої координації військових структур, соціальних служб, місцевих органів влади та міжнародних партнерів [56]. Саме тому евакуація стала одним із найбільш показових прикладів того, як військові адміністрації беруть на себе функції, які у мирний час належали б виключно цивільним інституціям [57].

На основі проведеного аналізу можна стверджувати, що військові адміністрації трансформувалися у комплексні гуманітарні центри, які поєднують функції державного управління, кризового менеджменту та міжнародної координації. Їхня робота охоплює три ключові напрями: взаємодію з міжнародними організаціями (ООН, МОМ, МКЧХ), інтеграцію волонтерського руху та співпрацю з громадськими організаціями [58]. Така модель вже не є хаотичною чи тимчасовою – вона стала системною та інституційно оформленою, що підтверджується впровадженням стандартизованих гуманітарних методологій, зокрема 5W, та появою координаційних платформ на базі ВА. Військові адміністрації взяли на себе функцію гаранта безпеки, соціальної підтримки та забезпечення базових потреб цивільного населення, що виходить за межі класичної оборонної діяльності. У контексті «тотальної війни» межа між військовими й цивільними функціями суттєво стирається, що зумовлює нову модель управління територіями під час конфліктів [59]. Такий досвід має фундаментальне значення для майбутньої системи публічного адміністрування, оскільки демонструє реальну здатність держави діяти в умовах багатовимірної кризи. Отже, взаємодія з недержавними структурами стала не просто підтримувальною функцією, а стратегічною умовою стабільності регіонального управління під час війни.

2.3. Правові колізії та суперечності повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Військові адміністрації (ВА), будучи конституційно визначеним і функціонально виправданим інститутом під час війни, з часом стали предметом інтенсивних дискусій щодо меж своїх повноважень та потенційних ризиків політичної інструменталізації. Хоча їхнє створення було необхідним для забезпечення управління на окупованих, деокупованих та прифронтових територіях, практика показала, що ВА дедалі частіше використовуються й у відносно стабільних регіонах, де органи місцевого самоврядування (ОМС) продовжують виконувати свої функції. Це засвідчило тенденцію до централізації виконавчої влади, усунення незалежних місцевих лідерів та згортання здобутків реформи децентралізації.

Однією з ключових правових проблем є фундаментальна колізія між тимчасовою природою ВА та гарантованими Конституцією України правами громад на місцеве самоврядування. Статті 7, 140 і 143 Основного Закону визначають самоврядування як невід'ємне право територіальної громади, що реалізується через обрані органи влади. Водночас чинне законодавство встановлює, що створення ВА автоматично припиняє повноваження відповідних рад та голів громад. Це протиставляє тимчасово призначену вертикаль виконавчої влади конституційним і постійним правам громад, створюючи правову напругу й суперечність.

Громадська організація «Опора» неодноразово наголошувала на ризиках використання ВА для політичного тиску, що особливо проявилось у випадку Чернігова [97]. Саме на підставі таких суперечностей партія «УДАР» запропонувала закріпити безперервність повноважень місцевих рад до складання присяги новообраними органами та чітко розмежувати компетенції ОМС і ВА [88]. Це свідчить про зростання суспільного запиту на врегулювання правової невизначеності у сфері співвідношення державної влади та місцевого самоврядування.

Особливо дискусійним є формулювання підстав для створення військових адміністрацій населених пунктів, зокрема згадка про «нездійснення повноважень» рад чи їхніх органів. Цей термін не має законодавчого визначення, що відкриває широке поле для дискреції Президента та виконавчої влади. Закон не встановлює критеріїв, не визначає, які саме функції вважаються визначальними, та не покладає контроль за цим фактом на незалежний судовий орган. У поєднанні з нечітким формулюванням «в інших випадках, передбачених цим законом» така норма фактично створює необмежені можливості для політичного втручання у діяльність ОМС.

Саме ця юридична неоднозначність створила можливості для використання ВА як інструменту впливу на демократично обрані органи влади. Норма, яка мала б застосовуватися лише у випадках повної неієздатності місцевих рад, почала використовуватися і в громадах, де органи місцевого самоврядування функціонували належним чином. Таким чином, інститут, покликаний забезпечити стабільність під час війни, став каналом для політичного втручання, що виходить за рамки безпекових міркувань.

Аналіз практики свідчить про активізацію використання ВА в регіонах, де зберігалася стабільна робота ОМС. Аналітики пов'язують такі рішення з прагненням центральної влади посилити контроль над регіонами, зокрема через усунення впливових міських голів – як-от Г. Труханова чи В. Кличка – та консолідацію централізованої вертикалі управління [37]. Ці випадки розглядаються як частина ширшої стратегії, яка включає й інші інструменти – санкції РНБО проти громадян України, позбавлення громадянства закритими указами тощо. У сукупності такі механізми використовуються для обмеження політичної автономії регіональних еліт.

Створення ВА у громадах, де продовжують діяти ОМС, неминуче породжує ситуацію двовладдя, що призводить до системних конфліктів у сфері управління територіями. Найбільш гостро конфлікти проявляються у бюджетній сфері: начальник ВА може бути наділений повноваженнями одноосібно розпоряджатися бюджетними коштами громади, що суперечить ст. 143

Конституції України. Місцеві ради традиційно забезпечують контроль за фінансами, прозорість та підзвітність. Передача цієї функції одній не обраній громадою особі ліквідує механізми стримувань і противаг, створює ризики непрозорості та корупції, на що неодноразово звертали увагу експертні організації [8, 16, 88].

Ще одним джерелом конфліктів є дублювання повноважень між ВА та ОМС. На одній території можуть діяти два центри прийняття рішень: місцева рада та начальник ВА, який має право видавати обов'язкові до виконання накази. Це породжує юридичну невизначеність і хаос: не зрозуміло, які розпорядження є пріоритетними, особливо коли вони суперечать одне одному. Така ситуація найбільш помітна у Києві, де міська військова адміністрація втручається у сфери, які традиційно належать до компетенції муніципалітету – благоустрій, управління кадрами, інфраструктурна політика [56, 88].

Проблеми підзвітності також становлять структурну загрозу. ОМС є демократично підзвітними своїм виборцям, тоді як ВА підпорядковуються виключно вертикалі виконавчої влади. Перебирання ВА функцій місцевої влади фактично розриває зв'язок між громадою та ухваленням рішень. Рішення, що впливають на життя людей, ухвалюються чиновником, який не несе перед ними політичної відповідальності. Така концентрація повноважень без демократичних механізмів контролю створює умови для зловживань та підриває довіру до органів влади. Саме на це звертала увагу платформа «Чесно», підкреслюючи ризики корупції та авторитаризації управління [16].

Сукупність наведених факторів дозволяє стверджувати, що інститут військових адміністрацій, попри його важливість у сфері національної оборони, зазнав значної політичної інструменталізації. Правові колізії, відсутність судового контролю, нечіткість підстав для усунення ОМС та надмірна концентрація влади в руках начальників ВА створюють передумови для перетворення цього інституту на засіб централізації влади. Це суперечить як принципам демократичного врядування, так і базовим положенням Конституції щодо прав громад.

Таким чином, військові адміністрації, які були створені як винятковий інструмент для забезпечення керованості територій в умовах війни, опинилися в центрі системних правових конфліктів та політичних суперечностей. Наявні законодавчі колізії, відсутність чітких процедур і можливість довільного трактування норм призвели до перетворення ВА на інструмент, що може використовуватися не лише заради публічних інтересів, а й у політичних цілях. Подальше функціонування цього інституту вимагає чіткого законодавчого врегулювання, встановлення прозорих процедур, відновлення балансу між державою та місцевим самоврядуванням і забезпечення відповідності Конституції України.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1 Напрями удосконалення правового регулювання та організаційної взаємодії військових адміністрацій на основі виявлених проблем

У другому розділі дослідження нами було здійснено комплексний аналіз взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування, правоохоронними структурами, недержавними інституціями, міжнародними гуманітарними організаціями та волонтерськими ініціативами. Проведене дослідження дало змогу виявити низку ключових проблем, що істотно впливають на ефективність функціонування військових адміністрацій у період повномасштабної війни. Серед найважливіших виявлених викликів – правові колізії у співвідношенні повноважень ВА та органів місцевого самоврядування, ризики надмірної централізації та політичної інструменталізації цього інституту, нестача чітких критеріїв щодо підстав для створення або припинення діяльності військових адміністрацій, а також наявність дублювання управлінських функцій у громадах.

Окрему групу проблем становлять питання фінансової підзвітності, непрозорості окремих процедур, колізії у розподілі гуманітарної допомоги та неоднакове нормативне трактування компетенцій різних видів військових адміністрацій. Водночас аналіз засвідчив і позитивні аспекти їх діяльності: здатність забезпечувати безперервність публічної влади в умовах воєнного стану, ефективну координацію з військовим командуванням, організацію гуманітарних та евакуаційних процесів, підтримання стабільності в прифронтових громадах та інтеграцію міжнародної допомоги.

Враховуючи отримані результати, у третьому розділі пропонується сформувати систему напрямів удосконалення діяльності військових адміністрацій, що ґрунтується на проведеному SWOT-аналізі. Це дозволяє систематизувати виявлені сильні та слабкі сторони інституту військових

адміністрацій, а також визначити можливості та загрози для його розвитку у післявоєнний і перехідний періоди – табл.3.1.

Таблиця 3.1

Результати SWOT-аналізу інституту військових адміністрацій в Україні

S – Strengths (Сильні сторони)	W – Weaknesses (Слабкі сторони)
1. Забезпечення безперервності влади в умовах війни та на деокупованих територіях.	1. Нечіткість законодавчих підстав створення ВА, зокрема поняття «нездійснення повноважень ОМС».
2. Можливість оперативного управління та швидкого реагування на загрози.	2. Дублювання функцій між ВА та органами місцевого самоврядування, виникнення двовладдя.
3. Висока координація з військовим командуванням, СБУ, поліцією.	3. Ризики надмірної централізації та політичної інструменталізації.
4. Інтеграція міжнародної гуманітарної допомоги та координація з волонтерами.	4. Недостатня нормативна визначеність процедур гуманітарного розподілу та фінансової підзвітності.
5. Ефективна організація евакуації, розмінування, підтримки критичної інфраструктури.	5. Нерівність статусів і оплати праці персоналу (військових/цивільних) до останніх змін Кабміну.
O – Opportunities (Можливості)	T – Threats (Загрози)
1. Гармонізація законодавства для врегулювання повноважень ВА та ОМС.	1. Поглиблення конфліктів між ВА та місцевими радами, втрата довіри громад.
2. Запровадження чітких критеріїв створення, діяльності та припинення ВА.	2. Збереження політичних ризиків та використання ВА для усунення місцевих лідерів.
3. Розвиток електронного управління, цифровий контроль гуманітарних потоків.	3. Неєфективність управління у громадах через надмірну централізацію.
4. Посилення прозорості фінансів та звітності військових адміністрацій.	4. Міжнародні ризики щодо легітимності за умов тривалої дії ВА.
5. Підготовка моделі трансформації ВА після завершення воєнного стану (поетапна передача повноважень).	5. Погіршення інституційної спроможності громад через тривалу відсутність місцевого самоврядування.

Джерело: узагальнено автором

Проведений SWOT-аналіз дозволяє виявити комплексну природу інституту військових адміністрацій, який одночасно поєднує значний потенціал для забезпечення стабільності у кризових умовах та низку структурних обмежень, що перешкоджають його ефективному функціонуванню. Сильні сторони, зокрема здатність військових адміністрацій забезпечувати безперервність влади та високий рівень координації з військовим командуванням, формують потужний фундамент для оперативного реагування на безпекові виклики. Це є критично важливим у контексті ведення бойових дій,

де традиційні органи місцевого самоврядування часто не можуть виконувати свої функції. У той же час виявлені слабкі сторони – правові колізії, дублювання владних функцій, невизначеність у бюджетних процедурах – створюють системні ризики для легітимності й прозорості управлінських процесів. Таким чином, інститут військових адміністрацій функціонує на стику гнучкості та вразливості, що потребує комплексних реформ, спрямованих на усунення суперечностей у законодавстві та практиці застосування цього інструменту публічного управління.

З іншого боку, виявлені можливості свідчать про значний потенціал розвитку військових адміністрацій у напрямі модернізації та інституційного зміцнення. Зокрема, гармонізація законодавства, запровадження чітких критеріїв створення та припинення діяльності ВА і цифровізація гуманітарних та бюджетних процесів можуть суттєво підвищити рівень прозорості та ефективності цього інституту. Водночас можливості, пов'язані з упорядкуванням процедур підзвітності та механізмів взаємодії з органами місцевого самоврядування, дають змогу закласти основу для післявоєнного реформування публічної влади. Проте наявні загрози – політична інструменталізація інституту ВА, конфлікти між цивільними та військовими центрами управління, ризики надмірної централізації влади – можуть нівелювати потенційні позитивні зміни. Це підкреслює необхідність розробки системи превентивних механізмів, що дозволять уникнути зловживань у перехідний період воєнного стану та після його завершення.

Особливої уваги потребує питання розриву демократичної підзвітності, який виникає внаслідок домінування військової вертикалі над інститутами місцевого самоврядування. Як свідчать результати аналізу у другому розділі, заміщення виборних рад військовими адміністраціями у громадах, де органи місцевої влади продовжують бути дієздатними, створює небезпечні прецеденти для функціонування державної влади. Така модель управління, хоч і виправдана в умовах інтенсивних бойових дій, не може бути сталим механізмом у довгостроковій перспективі, оскільки підриває принципи локальної демократії

та інституційної автономії громад. Втрата горизонтальної підзвітності посилює ризики корупції, неефективного використання бюджетних ресурсів та політичного тиску на локальних лідерів. Відновлення балансу між вертикаллю виконавчої влади та місцевим самоврядуванням стає одним із ключових завдань для держави на етапі трансформації системи публічного управління.

Крім того, значний вплив на якість управління має проблема дублювання повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевої влади, що створює конкуренцію у прийнятті рішень і дезорієнтує населення. У громадах, де одночасно функціонують обидві владні інституції, виникає правова невизначеність щодо того, чиї рішення є пріоритетними у вирішенні бюджетних, соціальних, містобудівних чи адміністративних питань. Такий дуалізм влади не лише знижує ефективність управління, а й створює можливості для політичних маніпуляцій, блокування рішень і затримок у реалізації критично важливих проєктів. Це особливо небезпечно у воєнний час, коли швидкість реагування та чіткість управлінських рішень є визначальними чинниками стабільності територій. Таким чином, усунення функціонального дублювання має стати одним із ключових напрямів подальшої реформи інституту військових адміністрацій.

Також важливим є питання нормативно-правової невизначеності у сфері гуманітарної діяльності, розподілу матеріальної допомоги та координації з міжнародними партнерами. Відсутність деталізованих процедур, прозорих алгоритмів звітності та єдиних стандартів міжвідомчої взаємодії створює ризики нерівномірного доступу до гуманітарних ресурсів. Під час війни це може призвести до гуманітарної нерівності між громадами, що перебувають у схожих умовах небезпеки. Прозорі стандарти та цифрові інструменти контролю гуманітарних потоків дозволили б посилити інституційну спроможність військових адміністрацій та забезпечити рівність доступу до допомоги. Ці питання особливо актуалізуються у контексті необхідності адаптації досвіду міжнародних організацій та інтеграції їхніх методик у державну систему гуманітарного менеджменту.

Узагальнюючи результати аналізу, можна стверджувати, що інститут військових адміністрацій потребує комплексної модернізації, спрямованої на врегулювання виявлених правових колізій, підвищення прозорості та відновлення балансу між центром і місцевими громадами. Подальший розвиток цього інституту має спиратися не лише на потреби воєнного часу, а й на перспективу післявоєнної трансформації системи публічного управління. На основі проведеного SWOT-аналізу доцільно сформулювати перелік конкретних напрямів удосконалення, що дозволять підвищити ефективність діяльності військових адміністрацій у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. Узагальнені пропозиції щодо реформування інституту військових адміністрацій подано в таблиці 3.2.

Таблиця 3.2

Основні напрями удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні

Група напрямів	Зміст напрямку удосконалення	Очікуваний ефект
1. Нормативно-правові напрями	1.1. Уточнення правових підстав створення, діяльності та припинення військових адміністрацій, зокрема чіткого визначення критерію «нездійснення повноважень ОМС».	Зменшення правових колізій, усунення можливостей довільного застосування закону.
	1.2. Встановлення меж та умов компетенції ВА щодо органів місцевого самоврядування, розробка механізмів взаємодії та уникнення дублювання повноважень.	Попередження конфліктів юрисдикцій та забезпечення стабільності управління.
	1.3. Кодифікація положень про ВА в окремому законодавчому акті або уніфікованому розділі законодавства про воєнний стан.	Підвищення цілісності та системності нормативної бази.
2. Інституційно-організаційні напрями	2.1. Запровадження стандартів управління гуманітарною допомогою, включаючи єдині протоколи взаємодії з міжнародними організаціями.	Підвищення прозорості та рівності доступу до гуманітарних ресурсів.
	2.2. Формування чіткої моделі координації між ВА, військовим командуванням та ОМС у сферах безпеки, евакуації, інфраструктури та соціальних послуг.	Оптимізація управлінських рішень та підвищення оперативності реагування.
	2.3. Усунення ситуацій двовладдя шляхом встановлення пріоритетності рішень у випадках юрисдикційних суперечностей.	Стабілізація локальних управлінських процесів.

3. Фінансово-управлінські напрями	3.1. Розробка прозорих стандартів бюджетної підзвітності для ВА із застосуванням цифрових інструментів контролю.	Зменшення корупційних ризиків і підвищення довіри громад.
	3.2. Запровадження обмежень на одноосібне розпорядження бюджетними коштами начальниками ВА та впровадження механізмів колегіального схвалення ключових рішень.	Посилення демократичних механізмів контролю у військових адміністраціях.
	3.3. Розроблення єдиних правил розподілу гуманітарної допомоги з відкритими реєстрами отримувачів.	Справедливий розподіл ресурсів та зменшення суспільної напруги.
4. Інформаційно-цифрові напрями	4.1. Інтеграція цифрових систем: Єдиного реєстру гуманітарної допомоги, 5W, електронного документообігу та системи «Дія».	Підвищення ефективності управління та зниження людського фактора.
	4.2. Розробка електронних платформ взаємодії ВА та громад (звернення, звіти, комунікації).	Посилення прозорості та доступності управління для громадян.
	4.3. Впровадження електронного моніторингу реалізації рішень ВА.	Контроль за виконанням політик та підзвітність.
5. Післявоєнна трансформація	5.1. Підготовка поетапної моделі повернення до системи місцевого самоврядування після завершення воєнного стану.	Забезпечення безперервності влади та плавний інституційний перехід.
	5.2. Розробка механізмів передачі повноважень, майна, архівів та кадрового забезпечення від ВА до ОМС.	Єдність управлінського циклу та уникнення управлінського вакууму.
	5.3. Оцінка інституційної спроможності громад і визначення пріоритетів підтримки для їх відновлення.	Відбудова локального врядування на сталих принципах.

Джерело: узагальнено автором

Запропоновані напрями удосконалення діяльності військових адміністрацій свідчать про необхідність системного реформування цього інституту, виходячи з виявлених правових, організаційних і управлінських проблем. У нормативно-правовій сфері ключовим завданням є усунення невизначеності, яка нині створює підґрунтя для різночитань і політичних маніпуляцій, зокрема щодо критеріїв створення та припинення діяльності ВА. Визначення чітких юридичних меж компетенції військових адміністрацій дозволить знизити ризики дублювання повноважень із місцевим самоврядуванням та запобігти конфліктам юрисдикцій. Кодифікація

законодавчих норм уніфікує статус різних типів військових адміністрацій та забезпечить їх системність у структурі публічної влади. Усе це створить стійкі правові засади для діяльності ВА як інструменту кризового управління, що відповідає принципам верховенства права.

Організаційні напрями удосконалення зосереджені на впорядкуванні взаємодії між військовими адміністраціями, органами місцевої влади та військовим командуванням. У ситуації, коли ВА ставали фактичними центрами ухвалення рішень у прифронтових громадах, важливо забезпечити чіткі механізми координації, що унеможливляють суперечливі рішення та адміністративний хаос. Особливу вагу має врегулювання процедур управління гуманітарною допомогою, адже від цього залежить соціальна стабільність та справедливий розподіл ресурсів у кризових умовах. Запровадження стандартів гуманітарного менеджменту, адаптованих до міжнародних методологій, підвищить рівень прозорості та передбачуваності рішень військових адміністрацій. Така інституціоналізація дозволить уникнути хаотичності, характерної для початкових етапів повномасштабного вторгнення.

Фінансово-управлінські проблеми, виявлені у другому розділі, потребують особливої уваги, адже саме вони створюють найбільші ризики неефективності та корупції. Ситуація, коли начальник ВА може одноосібно розпоряджатися бюджетними коштами громади, є несумісною з конституційними принципами підзвітності та фінансової прозорості. Удосконалення у цій сфері передбачає впровадження механізмів колегіального ухвалення рішень щодо бюджетних питань, що зменшить концентрацію влади в одних руках і підвищить довіру населення до рішень військових адміністрацій. Водночас цифровізація бюджетних процедур дозволить мінімізувати вплив людського фактора та зменшити корупційні ризики. Поступове вирівнювання правил фінансового управління між ВА та ОМС гарантуватиме стабільне функціонування територіальних громад навіть у надзвичайних умовах.

У сфері гуманітарного управління також необхідно впровадити інструменти прозорого обліку гуманітарних потоків, що мають базуватися на

міжнародних стандартах звітності. Єдині платформи моніторингу, відкриті реєстри отримувачів і стандартизовані процедури розподілу дозволять попередити зловживання та усунути ризики нерівності між громадами. Такий підхід сприятиме формуванню довіри між населенням, військовими адміністраціями та міжнародними партнерами. Уніфікація гуманітарних процедур також полегшить роботу органам місцевої влади в післявоєнний період, забезпечуючи безперервність соціальної підтримки. Таким чином, модернізація гуманітарної системи управління стане однією з основних передумов стабільності громад.

Інформаційно-цифрові напрями мають трансформаційний потенціал, оскільки здатні суттєво підвищити ефективність військових адміністрацій у коротко- і довгостроковій перспективі. Інтеграція електронних реєстрів, систем 5W, електронного документообігу та цифрових платформ комунікації забезпечить оперативний доступ до даних, їхню актуальність і належний контроль. Це особливо важливо в умовах обмеженого часу на ухвалення рішень, коли цифрові рішення можуть замінити багато бюрократичних процедур. Також електронні інструменти підвищують рівень прозорості дій ВА, адже дозволяють здійснювати моніторинг у реальному часі та відкривають можливості для великої кількості учасників управлінського процесу. Цифровізація стає не лише інструментом модернізації, а й гарантом захисту управлінських даних у воєнних умовах.

Окремої уваги потребує перспектива післявоєнної трансформації інституту військових адміністрацій, яка має ґрунтуватися на принципах інституційної спадкоємності та поступовості. Поетапна модель повернення до самоврядування дозволить уникнути управлінського вакууму та забезпечити плавний перехід до сталих форм місцевого врядування. У цьому контексті важливою є розробка чітких критеріїв оцінки інституційної спроможності громад, які визначатимуть їхню готовність повернутися до повноцінного самоуправління. Також слід передбачити механізми передачі повноважень, кадрових ресурсів, майна та документів, що забезпечать спадковість управління

та безперервність надання послуг населенню. Запропонована модель має стати одним із ключових елементів післявоєнної відбудови державної системи.

Узагальнюючи запропоновані напрями реформування, можна зазначити, що вони формують цілісну стратегію модернізації інституту військових адміністрацій, яка має враховувати як потреби воєнного часу, так і перспективи післявоєнного розвитку. Усі пропоновані заходи взаємопов'язані та взаємодоповнюють один одного: правові реформи забезпечують юридичну визначеність, організаційні – ефективність координації, фінансові – прозорість і підзвітність, а цифрові – оперативність та сучасність управління. Зрештою, ключовим завданням держави є забезпечення балансу між безпековими потребами та демократичними принципами, що стане основою для стабільного розвитку територіальних громад. Саме тому реалізація запропонованих напрямів удосконалення є не лише технічним завданням, а стратегічною передумовою успішної трансформації державної системи управління.

3.2. Шляхи гармонізації інституту ВА з системою місцевого самоврядування в майбутньому

Гармонізація взаємодії військових адміністрацій (ВА) та органів місцевого самоврядування (ОМС) у післявоєнний період є одним із найскладніших завдань сучасної державної політики. Адаптація досвіду діяльності ВА не означає механічне копіювання їхніх методів управління, що застосовуються в умовах надзвичайної ситуації. Її сутність полягає у засвоєнні управлінських уроків і трансформації їх у стійкі механізми функціонування мирного часу. Повномасштабна війна фактично «заморозила» фінальний етап реформи децентралізації – ухвалення конституційних змін, нового закону про місцеве самоврядування та створення інституту префектів, який мав замінити місцеві державні адміністрації [17]. Утворений правовий вакуум, у межах якого відсутній чітко виписаний інститут державного нагляду за законністю актів ОМС, став одним із ключових системних ризиків. Саме тому питання

гармонізації ВА та ОМС нерозривно пов'язане з відновленням децентралізаційної архітектури держави.

Особливістю поточного етапу є те, що реформа місцевого врядування в Україні відбувається під безпрецедентним впливом міжнародних партнерів. Рада Європи та Європейський Союз стали не лише донорами, але й активними арбітрами у внутрішньополітичному конфлікті щодо майбутньої моделі врядування. Засідання Комітету Ради Європи з питань демократії (CDDG), консультації щодо «повоєнного відновлення демократичних інститутів» та запуск програми «Добре демократичне врядування в Україні: рух вперед у повоєнний період» фактично визначили європейські стандарти як точку відліку для будь-яких реформаторських рішень [91]. Це перетворило міжнародну експертизу на визначальний чинник при оцінюванні законопроектів, зокрема №4298, який має на меті реформувати місцеві державні адміністрації. Таким чином, шляхи гармонізації неминуче формуються під впливом зовнішньої політичної та правової кон'юнктури.

Усередині країни протистояння між центральною владою та місцевим самоврядуванням набуло характеру структурного конфлікту щодо змісту реформи. Асоціація міст України (АМУ) наполягає на тому, що законопроект №4298 суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування [34], обмежуючи автономію громад. Натомість уряд та автори законопроекту апелюють до зобов'язань України перед ЄС у межах Ukraine Facility 2024–2027, де ухвалення цього документа визначено ключовим індикатором прогресу [38]. Така дуальна аргументація призвела до того, що рекомендації Ради Європи та Єврокомісії стали вирішальним чинником, а не формальною порадою. У результаті сформувалася ситуація, коли будь-які кроки у напрямі гармонізації можливі лише за умови компромісу між зовнішніми вимогами та внутрішнім політичним балансом.

Стратегічний аналіз демонструє, що універсальної моделі гармонізації не існує. Це усвідомлення було підтверджено на низці експертних консультацій, зокрема під час заходів у Коростені (2023 р.) [24]. Україна має розробити три

різні моделі перехідного періоду, які враховуватимуть тривалість та характер окупації конкретних територій. У випадку територій, що зазнали короткочасної окупації, гармонізація є найпростішою: ВА розпускаються після стабілізації ситуації, а ОМС відновлює повний обсяг повноважень. Проте деокуповані території середньострокової окупації потребують гібридної моделі, у межах якої ВА тимчасово зберігатимуть посилені функції безпеки, тоді як ОМС поступово відновлюватимуть свою спроможність. Найскладнішою є ситуація довгострокової окупації (Крим, окремі частини Донбасу), де відновлення ОМС є питанням тривалої перспективи. У цьому випадку ВА стануть єдиним інструментом управління на роки.

Запровадження трирівневої моделі неможливе без глибинної трансформації законодавства. Законопроект №4298 потребує суттєвого доопрацювання відповідно до висновків Ради Європи [103]: вилучення галузевих повноважень, обмеження нагляду лише на відповідність актів Конституції та законам, відновлення конкурсності призначення керівництва та чітке визначення підстав для зупинення актів ОМС. Альтернативний законопроект №13124, на який посилається АМУ, не вирішує ключових проблем реформи, оскільки фактично імітує її виконання без внесення структурних змін [36]. Тому гармонізація неможлива без законодавчої ясності, яка має усунути нинішні колізії та знизити політичну напругу.

Важливою складовою гармонізації є відновлення довіри між центром та громадами. Нині реформа опинилася у «пастці», де корупційні ризики місцевого рівня використовуються як аргумент для посилення контролю, а опір цьому контролю — як інструмент збереження корупційних практик [37]. Вирішення цієї дилеми можливе через інституційне розмежування антикорупційних функцій (НАБУ, САП) і функцій державного нагляду (префектури). Паралельно важливим є розвиток майданчиків для діалогу, як-от Конгрес місцевих і регіональних влад при Президенті України, які здатні забезпечити горизонтальну та вертикальну координацію рішень за умови реального, а не декларативного включення громад.

Поступова та асиметрична модель імплементації нової системи врядування має передбачати різні траєкторії для тилових, деокупованих та довгостроково окупованих територій. На стабільних територіях реформовані ВА та ОДА перетворюватимуться на префектури з чітко визначеними функціями законності. На деокупованих територіях ВА зберігатимуться у трансформованому вигляді до відновлення повноцінного ОМС. На територіях тривалої окупації ВА виконуватимуть функції прямого державного управління, доки не буде сформовано легітимні місцеві органи. Така асиметрія дозволяє уникнути управлінського колапсу та забезпечити рух до європейських стандартів врядування.

Важливим інструментом м'якої гармонізації є деліберативні механізми демократії, що впроваджуються Радою Європи, зокрема «Громадські асамблеї». Реалізація таких інструментів у Києві, Рівненській громаді та Львівській агломерації у 2025–2026 рр. продемонструвала їх потенціал як засобу відновлення довіри, створення спільних рішень та легітимації дій влади [72]. Для деокупованих територій це особливо важливо, адже відновлене ОМС матиме ухвалювати непопулярні рішення щодо відбудови та розподілу ресурсів. Участь громадян, відібраних за репрезентативною вибіркою, дозволяє знизити конфліктність управління та зміцнити легітимність.

Повернення деокупованих територій до системи публічної влади неможливе без завчасного стратегічного планування. Території, звільнені у майбутні роки, вимагатимуть значно складніших адміністративних заходів, ніж ті, що були звільнені у 2022–2023 рр. Саме тому органи державної влади та ВА вже зараз мають інтегрувати етапи реінтеграції в регіональні стратегії розвитку [14]. Значення має також залучення евакуйованих ОМС, що входять до «Асоціації нескорених громад», до формування політики відновлення – це забезпечує інституційну безперервність і запобігає втраті управлінського потенціалу.

Окремим напрямом гармонізації є цифровізація управлінських процесів. Інструменти на зразок чат-боту «СВОЇ» демонструють, що цифрові сервіси здатні забезпечити не лише оперативність надання послуг, а й підвищити довіру населення до влади завдяки прозорості [89]. Створення єдиних стандартів цифрової взаємодії між ВА та ОМС, впровадження платформ кризового реагування, логістичних протоколів та систем оповіщення є необхідною умовою для успішного управління у перехідний період.

Таблиця 3.3

Ключові заходи гармонізації інституту військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Напрямок	Конкретний захід	Очікуваний результат
1. Законодавча реформа	Доопрацювання законопроекту №4298 згідно з висновками Ради Європи (вилучення галузевих повноважень, обмеження нагляду)	Усунення правових колізій; мінімізація ризиків рецентралізації
2. Децентралізаційна модель	Запровадження трирівневого підходу: коротка, середня, довга окупація	Асиметричне управління, відповідне до безпекових умов
3. Інституційна спроможність	Підготовка кадрів для ОМС та ВА, навчальні програми та тренінги	Підвищення ефективності та професійності місцевого врядування
4. Деліберативна демократія	Масштабування «Громадських асамблей» у деокупованих громадах	Відновлення довіри, легітимізація політичних рішень
5. Цифрова інтеграція	Створення єдиних цифрових платформ ВА–ОМС; кризові протоколи	Підвищення прозорості, мобільності та швидкості рішень
6. Фінансове врядування	Запровадження механізмів бюджетного контролю та аудиту	Зниження корупційних ризиків та зміцнення фінансової дисципліни
7. Реінтеграція громад	Залучення «Асоціації нескорених громад» до політики відновлення	Інституційна безперервність та стійкість місцевої влади

Джерело: узагальнено автором

Представлені у таблиці 3.3 заходи окреслюють цілісну та багаторівневу модель гармонізації інституту військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Вони демонструють, що реформування має здійснюватися не точково, а через комплексну трансформацію правових, інституційних, організаційних і технічних механізмів. Першим і ключовим блоком залишається

законодавча модернізація, оскільки саме вона має усунути правові колізії, що створюють ризики рецентралізації та політичної інструменталізації влади. Запропоноване доопрацювання законопроекту №4298 дозволить запровадити систему державного нагляду, сумісну зі стандартами Ради Європи, що забезпечить баланс між автономією громад та вимогами безпеки.

Трирівнева модель реінтеграції, запропонована у таблиці, обґрунтовує необхідність асиметричного підходу, який враховує відмінності у тривалості окупації та масштабах руйнувань. Це забезпечує керованість територій у перехідний період і мінімізує ризики адміністративного хаосу. Інституційна спроможність, яка включає підготовку кадрів ОМС та ВА, є фундаментальною для ефективної імплементації реформи, адже навіть ідеально виписані норми не працюватимуть без професійного кадрового ресурсу.

Окремого значення набуває впровадження інструментів деліберативної демократії, що сприяють відновленню довіри у громадах та дозволяють залучати населення до вироблення складних рішень. Цифрові інструменти, згадані в таблиці, відіграють роль не лише у підвищенні прозорості, але й у забезпеченні оперативного реагування та покращенні сервісності держави. Не менш важливою є реформа фінансового врядування, яка покликана зменшити корупційні ризики та забезпечити підзвітність бюджетних процесів.

Завершальним елементом є заходи з реінтеграції громад, що передбачають залучення асоціацій евакуйованих ОМС до процесів відновлення, що забезпечує інституційну пам'ять та неперервність управління. У цілому таблиця 3.3 демонструє системний і взаємопов'язаний підхід, що поєднує правові, управлінські, безпекові та соціальні інструменти, необхідні для успішної гармонізації інституту ВА з моделлю демократичного місцевого самоврядування.

У підсумку слід зазначити, що гармонізація інституту військових адміністрацій із системою місцевого самоврядування є багатовимірним процесом, який неможливий без вирішення глибинних правових і політичних суперечностей. Замороження ключових елементів реформи децентралізації

створило структурний конфлікт між центром та громадами, що загрожує відкатом демократичних здобутків. Водночас саме міжнародний компонент – позиція Ради Європи та ЄС – став визначальним у виробленні рамок умов реформи. Найбільш ефективним шляхом є поєднання трирівневої моделі перехідного періоду, глибокого доопрацювання законодавства, розвитку деліберативних механізмів та цифрових інструментів управління. Такий підхід дозволить уникнути управлінського хаосу, зберегти принципи децентралізації та забезпечити стійку інтеграцію ВА у майбутню систему публічної влади України.

ВИСНОВКИ

1. У ході дослідження було з'ясовано сутність військових адміністрацій як спеціального інституту публічної влади, що виникає в умовах надзвичайних безпекових загроз і покликаний забезпечити безперервність державного управління на територіях, де органи місцевого самоврядування та державної влади не здатні виконувати свої повноваження. Встановлено, що військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації є тимчасовими органами особливого правового статусу, діяльність яких ґрунтується на поєднанні елементів цивільного управління та військового командування. Їх організаційно-правовий механізм характеризується гібридністю, централізованістю та здатністю оперативно реагувати на динамічні безпекові виклики. Аналіз правового забезпечення показав, що формування цих інституцій стало відповіддю держави на інституційну порожнечу та потребу швидкої стабілізації управління в умовах конфлікту.

2. Дослідження ролі та місця військових адміністрацій у системі державної влади дозволило встановити їх ключове значення як стабілізаційного елемента державного управління під час воєнних загроз. Визначено, що військові адміністрації виконують подвійний функціонал – забезпечують реалізацію державної політики та перебирають на себе повноваження органів місцевого самоврядування, що унеможливорює виникнення управлінського вакууму. У порівнянні з військово-цивільними адміністраціями, військові адміністрації мають вищий рівень централізації, ширші оборонні та координаційні повноваження і є інструментом прямого забезпечення безпеки, правопорядку, мобілізаційної готовності та оперативного прийняття рішень. Таким чином підтверджено, що вони є критично важливими для функціонування вертикалі влади та ефективного управління територіями в умовах воєнного часу.

3. Охарактеризовано ключові виклики та особливості функціонування військових адміністрацій у період повномасштабної війни. Встановлено, що їх діяльність відбувається в умовах багатовимірного тиску — від масштабного

мінування територій і постійних обстрілів до гуманітарних криз, масової внутрішньої міграції, руйнування інфраструктури та значного навантаження на систему охорони здоров'я. Військові адміністрації стали центральними суб'єктами у процесах евакуації населення, підтримання правопорядку, організації розмінування, забезпечення життєдіяльності громад і відновлення критичних об'єктів. Вони виконують координуючу роль між військовими структурами, органами влади, волонтерами та міжнародними організаціями. Доведено, що саме завдяки їхній діяльності вдалося зберегти стабільність державного управління та мінімізувати гуманітарні ризики на деокупованих і прифронтових територіях.

4. Встановлено особливості взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування та державними інституціями. Виявлено, що військово-цивільні та військові адміністрації виконують роль стабілізуючого елементу у вертикалі влади, забезпечуючи безперервність управління на територіях, де ОМС не можуть діяти у повному обсязі. Їхня діяльність базується на розширених повноваженнях, що охоплюють координацію правоохоронних структур, реалізацію державних програм і забезпечення безпеки населення. Така модель управління дозволяє зберегти керованість регіонів у кризових умовах, забезпечити оперативність ухвалення рішень і підтримати функціонування критичної інфраструктури.

5. Визначено механізми співпраці військових адміністрацій з недержавними структурами – волонтерськими, громадськими, цивільними та військовими ініціативами. Встановлено, що саме ВА стали основними координаторами між державою, міжнародними організаціями, гуманітарними фондами та місцевими спільнотами. Вони забезпечують інтеграцію волонтерських ресурсів, організовують логістику, спрямовують міжнародну допомогу та підтримують соціальну інфраструктуру прифронтових і деокупованих територій. Утворилася нова модель гуманітарного менеджменту, де державні та недержавні актори діють у синхронізованому режимі, що значно підвищує стійкість регіональних систем у воєнний час.

6. Виявлено правові колізії та конфлікти повноважень військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Доведено, що нечіткість підстав для створення ВА, дублювання компетенцій, концентрація бюджетних повноважень і відсутність механізмів демократичної підзвітності створюють ситуацію правової невизначеності та підвищують ризики політичної інструменталізації цього інституту. Встановлено, що правові суперечності щодо меж впливу державної та місцевої влади можуть спричиняти конфлікти інтересів, двовладдя та зниження ефективності управління територіями. Це вимагає комплексного оновлення нормативної бази та чіткого розмежування компетенцій в умовах воєнного стану.

7. Встановлено сутність, інституційні особливості та системні проблеми функціонування військових адміністрацій як тимчасового інструменту публічної влади в умовах воєнного стану. На основі комплексного аналізу їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, правоохоронними структурами, міжнародними організаціями та цивільним суспільством доведено, що ВА забезпечують стабільність, безперервність управління та оперативне реагування на безпекові виклики у прифронтових і деокупованих громадах. Дослідження поглибило розуміння їхньої ролі як інституцій, що поєднують військову вертикаль і цивільне врядування, виконуючи функції гуманітарного менеджменту, координації евакуаційних та соціальних процесів. Водночас виявлено низку системних правових і організаційних суперечностей: розмитість підстав створення ВА, колізії з конституційними правами громад на самоврядування, дублювання повноважень, ризики надмірної централізації та порушення демократичної підзвітності. Саме ці результати стали основою формування науково обґрунтованих напрямів удосконалення інституту військових адміністрацій.

8. Сформовано комплекс заходів щодо оптимізації діяльності військових адміністрацій та визначено шляхи їх гармонізації із системою місцевого самоврядування у післявоєнний період. На основі SWOT-аналізу запропоновано багаторівневу модель удосконалення, яка охоплює правове врегулювання,

усунення дублювання компетенцій, підвищення прозорості фінансового управління, цифровізацію процедур і запровадження стандартів гуманітарного менеджменту. Доведено, що найефективнішою є стратегія асиметричного переходу, яка враховує різну тривалість окупації територій та стан інституційної спроможності громад. Сформульовано рекомендації щодо поетапної передачі повноважень від ВА до ОМС, зміцнення кадрової бази, застосування деліберативних механізмів демократії та створення єдиних цифрових платформ взаємодії. У підсумку встановлено, що гармонізація можлива лише через поєднання законодавчих змін, інституційного діалогу, міжнародних стандартів та відновлення довіри між центральною владою і громадами, що забезпечить стійкий розвиток публічного управління в Україні після завершення війни.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Арсентьева О. С., Котова Л. В., Татаренко Г. В. та ін. Військово-цивільні адміністрації: аналітичний огляд діяльності в регіонах Сходу України. 2022. Сєверодонецьк: СЛУ ім. В. Даля. 120 с.
2. Алгоритм проведення спрощеної закупівлі для оборонного замовника. 2023. URL: <https://surl.li/nwpprg> (дата звернення: 11.09.2025).
3. Аналіз українського волонтерства на основі методології нових соціальних рухів. 2023. URL: <https://surl.li/ntggtk> (дата звернення: 11.09.2025).
4. Армія відновлення: Уряд розширив повноваження військових адміністрацій щодо залучення громадян до суспільно корисних робіт. 2023. URL: <https://surl.li/dzjexh> (дата звернення: 11.09.2025).
5. Армія мародерів: звідки в російських солдатів взялася звичка грабувати. 2022. URL: <https://surl.li/exmlcj> (дата звернення: 11.09.2025).
6. Безпека волонтерів у прифронтових зонах. 2024. URL: <https://surl.li/igsyfo> (дата звернення: 11.09.2025).
7. В Ужгороді відбувся Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України. 2024. URL: <https://surl.li/danfsj> (дата звернення: 11.09.2025).
8. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? 2022. URL: <https://surl.li/qkrptc> (дата звернення: 11.09.2025).
9. Взаємодія з громадськими організаціями. 2023. URL: <https://surl.li/asbdhs> (дата звернення: 11.09.2025).
10. Взаємодія ОМС з волонтерським середовищем: плюси, мінуси, підводні камені. 2023. URL: <https://surl.li/krjrqo> (дата звернення: 11.09.2025).
11. Виклики та перспективи гуманітарного розмінування в Україні. 2024. URL: <https://surl.li/dscewn> (дата звернення: 11.09.2025).
12. Відбулось перше засідання Міжвідомчого центру зі збереження культурної спадщини... після руйнування Каховської ГЕС. 2023. URL: <https://surl.li/dutzic> (дата звернення: 11.09.2025).

13. Відновлення регіону в умовах сьогодення. Погляд Донецької ОВА. 2024. URL: <https://surl.cc/qrzrzh> (дата звернення: 11.09.2025).
14. Відновлення та розвиток деокупованих територіальних громад: реальність та перспективи. 2023. URL: <https://surl.lt/zbzhdz> (дата звернення: 06.07.2025).
15. Військові адміністрації та «гуманітарка»: які ризики та прогалини існують наразі. 2023. URL: <https://surl.lu/ipvyjk> (дата звернення: 05.07.2025).
16. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? 2022. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/> (дата звернення: 22.06.2025).
17. Військові державні адміністрації: альтернатива місцевому самоврядуванню? 2024. URL: <https://surl.li/uigclo> (дата звернення: 14.11.2025).
18. Маслова Я.І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. 2021. Національний університет «Одеська юридична академія». №3. С. 213–216. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/56.pdf (дата звернення: 21.06.2025).
19. Військово-цивільні та військові адміністрації як суб'єкти публічного управління: завдання та функції. 2023. URL: <https://surl.li/bpxclm> (дата звернення: 11.09.2025).
20. Воробей Н. А., Галуцько В. В., Шишка Р. Б., Лазарев А. А. Військові адміністрації як адміністративні органи. 2024. Юридичний науковий електронний журнал. №7. С. 552–555. URL: http://lsej.org.ua/7_2024/133.pdf (дата звернення: 11.09.2025).
21. Військові адміністрації: правові засади створення та функціонування: аналітична доповідь / Центр політико-правових реформ. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/vijskovi-administratsiyi-analiz> (дата звернення: 03.12.2025).
22. Гуманітарна Нова Пошта. 2022. URL: <https://humanitarian.novaposhta.ua/> (дата звернення: 11.09.2025).

23. Гуманітарний штаб при Уряді та Офісі Президента ефективно виконує роботу із забезпечення українців. 2023. URL: <https://surli.cc/absdnv> (дата звернення: 01.11.2025).

24. До відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях мають застосовуватися різні підходи. 2023. URL: <https://decentralization.ua/news/16238> (дата звернення: 11.09.2025).

25. Донецька ОВА провела зустріч із представниками ООН. 2024. URL: <https://surl.lu/dubrfm> (дата звернення: 11.09.2025).

26. Донецька ОДА переїде в «зачищений» Маріуполь. 2025. URL: <https://surl.li/wbxgjr> (дата звернення: 20.06.2025).

27. Евакуація триває: «Білі янголи» вивезли мешканку Сумського району з-під обстрілів. 2024. URL: <https://surl.li/tgypnz> (дата звернення: 04.07.2025).

28. Ефективне урядування гуманітарною допомогою на рівні обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. 2024. URL: <https://surl.li/ndlcdw> (дата звернення: 06.11.2025).

29. Забезпечення житлом ВПО: виклики та можливості для вирішення проблем. 2023. URL: <https://surl.li/fpzvtu> (дата звернення: 11.09.2025).

30. Закон про військово-цивільні адміністрації був неконституційним. Цю практику не можна поширювати. 2023. URL: <https://surl.li/ooztsq> (дата звернення: 11.09.2025).

31. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р. № 141-VIII. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 11.09.2025).

32. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV. 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 11.09.2025).

33. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 11.09.2025).

34. Законопроект 4298 (про місцеві держадміністрації) суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування. 2023. URL: <https://surl.li/xwzqor> (дата звернення: 11.09.2025).

35. Законопроект №4298 ігнорує висновок Ради Європи. 2023. URL: <https://surl.li/bxvtdj> (дата звернення: 11.09.2025).

36. Законопроект №4298. Чи зможуть центральна та місцева влада подолати розкол заради держави? 2024. URL: <https://surl.li/xidfbj> (дата звернення: 14.11.2025).

37. Захарченко А. М. Правове забезпечення діяльності військових адміністрацій у сфері громадської безпеки в умовах воєнного стану. 2022. Публічне право. №4. С. 32–40.

38. Зінкевич В. К. Правовий статус військових адміністрацій в Україні: зміст та особливості. 2023. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. №75. С. 29–33.

39. Інтерактивна карта виконання заходів гуманітарного розмінування. 2024. URL: <https://surl.lu/zbziig> (дата звернення: 03.07.2025).

40. Ключовий законопроект №4298: чи готові місцеві громади до нових правил нагляду? 2024. URL: <https://surl.li/rtoddz> (дата звернення: 14.11.2025).

41. Колективна монографія за матеріалами VII Міжнародної конференції «Війна в історичній та індивідуальній пам'яті». 2024.

1. Державний університет економіки і технологій. URL: <https://surl.li/zcuuxk> (дата звернення: 06.07.2025).

42. Краматорськ тимчасово став центром Донецької області. 2023. URL: <https://surl.li/pllnup> (дата звернення: 20.06.2025).

43. Кравцов М., Буга Н., Дубель М. Цифровізація адміністративних послуг в Україні під час воєнного стану. Національні інтереси України. №4 (9), 2025. С. 801–812. URL: <https://surl.li/cjlelw> (дата звернення: 11.11.2025).

44. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації: конституційно-правовий статус та проблеми правового регулювання. 2022.

2. Вісник Національної академії правових наук України. №3. С. 45–52.

45. Максимович М. І., Литвин Н. А. Актуальні проблеми доступу до медицини під час воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. №9, 2022. С. 330–332. URL: http://lsej.org.ua/9_2022/80.pdf (дата звернення: 06.07.2025).
46. Медицина в умовах війни: які виклики треба подолати системі охорони здоров'я. 2023. URL: <https://surli.cc/nuotrl> (дата звернення: 05.07.2025).
47. Медичне обслуговування внутрішньо переміщених осіб під час воєнного стану. 2023. URL: <https://surl.lt/hkkxpt> (дата звернення: 05.07.2025).
48. Міноборони є повільним, величезним, кволим і безвідповідальним, – Гудименко. 2024. URL: <https://surl.lu/vaddyl> (дата звернення: 11.11.2025).
49. Міноборони запустило чат-бот «Армія+»: які його функції. 2024. URL: <https://surl.li/lukbwt> (дата звернення: 12.11.2025).
50. Мінцифра запровадила нові посади в обласних військових адміністраціях – заступників з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO). 2023. URL: <https://surl.li/mowizz> (дата звернення: 12.11.2025).
51. На базі Київської обласної військової адміністрації розпочинає роботу Центр волонтерів та координації. 2023. URL: <https://surl.li/vyjpuv> (дата звернення: 11.09.2025).
52. На Київщині відбудовано 70% усіх пошкоджених об'єктів, – Олексій Кулеба. 2023. URL: <https://surl.li/iliosg> (дата звернення: 11.11.2025).
53. Не всі злочини проти власності, що вчиняються під час воєнного стану, є мародерством – суддя ККС ВС Ольга Булейко. 2023. URL: <https://surl.li/oerogw> (дата звернення: 04.07.2025).
54. (Не)безпека в час війни. 2023. URL: <https://surl.li/rbfkyj> (дата звернення: 04.07.2025).
55. Нездійснення належного обліку гуманітарної допомоги... ризики. 2022. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/115/> (дата звернення: 05.07.2025).

56. Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. Актуальні питання юриспруденції. Правова позиція. №1 (38) 2023. URL: <https://surl.li/lbcrpf> (дата звернення: 02.07.2025).

57. Khmelevska O. Humanitarian action in the conditions of war in Ukraine. 2023. Demography and Social Economy. Vol. 51, №1. С. 96–117. URL: <https://surl.li/wdwiqn> (дата звернення: 08.09.2025).

58. Особливості організації діловодства у військових адміністраціях населених пунктів... 2023. URL: <https://surl.li/jzwdpn> (дата звернення: 25.10.2025).

59. Отримання статусу критично важливого підприємства/установи/організації... 2023. URL: <https://surl.li/wqywzi> (дата звернення: 05.07.2025).

60. Полтавець А. А. Військово-цивільна адміністрація як суб'єкт публічного управління: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 220 с.

61. План гуманітарних потреб і реагування: Україна. Цикл гуманітарних програм 2024 р. 2023. УГКС ООН. 129 с. URL: <https://surl.li/jddill> (дата звернення: 08.09.2025).

62. Постанова Кабінету Міністрів України № 202 від 5 березня 2022 р. «Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги». 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2022-п#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

63. Постанова Кабінету Міністрів України № 953 від 5 вересня 2023 р. «Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану». 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/953-2023-п#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

64. Постанова Кабінету Міністрів України № 940 від 13 серпня 2024 р. «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки». 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-п#n10> (дата звернення: 06.07.2025).

65. Постанова Кабміну № 1389 від 16 грудня 2022 р. «Про внесення змін до Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт...». 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-2022-п#Text> (дата звернення: 02.07.2025).

66. Постанова Кабміну № 535 від 9 травня 2025 р. «Про внесення зміни до Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій». 2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2025-п#Text> (дата звернення: 02.07.2025).

67. Постанова Кабміну № 904 від 04.08.2023 р. «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення». 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/904-2023-п#Text> (дата звернення: 05.07.2025).

68. Постанова Кабміну № 397 від 01.04.2022 р. «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій». 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-п#Text> (дата звернення: 23.06.2025).

69. Постанова Кабміну № 207 від 15.04.2015 р. «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військово-цивільних адміністрацій». 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2015-п#Text> (дата звернення: 23.06.2025).

70. Проводимо закупівлі в умовах воєнного стану. 2023. URL: <https://surl.lt/xgpnwf> (дата звернення: 11.11.2025).

71. Психосоціальна підтримка населення – невід’ємна частина сьогодення України. 2023. URL: <https://surl.li/kgtucj> (дата звернення: 05.07.2025).

72. Рада Європи підтримає проведення трьох Громадських Асамблей у 2025–2026 роках. 2024. URL: <https://surl.li/pxqmuuj> (дата звернення: 15.11.2025)

73. РНБО пропонує створити військово-цивільні адміністрації на Донбасі. 2022. URL: <https://surli.cc/zzhqaj> (дата звернення: 20.06.2025).

74. Розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення не потребує дозвільних документів. 2023. URL: <https://surl.li/ebxxnj> (дата звернення: 05.07.2025).
75. Розподіл військовою адміністрацією гуманітарної та благодійної допомоги. 2023. URL: <https://surl.li/vlnrsg> (дата звернення: 05.07.2025).
76. Розкрадання гуманітарної допомоги в Україні. Хто, як і чому це робить? 2022. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-61584802> (дата звернення: 05.07.2025).
77. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Аналітично-порівняльне правознавство. №3, 2024. С. 441–446. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/80.pdf> (дата звернення: 25.06.2025).
78. Свіріна К. С. Особливості адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. №36, 2018. С. 164–166.
79. СВОЇ: сайт та чат-бот для громади. 2023. URL: <https://toolkit.in.ua/chatbot> (дата звернення: 12.11.2025).
80. Сікорський О. П. Військово-цивільні адміністрації як спосіб забезпечення безпеки... 2017. Наукові записки КДУ ім. В. Винниченка. Вип. 1. С. 160–164. URL: <https://surli.cc/wpuoes> (дата звернення: 21.06.2025).
81. Служба психосоціальної підтримки сімей військовослужбовців. 2023. URL: <https://pidtrymka.in.ua/> (дата звернення: 06.07.2025).
82. Співпраця з громадськими організаціями завжди на користь. 2023. URL: <https://surl.li/dsylvd> (дата звернення: 12.09.2025).
83. Співпраця з міжнародними організаціями та дипломатичними місіями... 2023. URL: <https://surli.cc/kghdsu> (дата звернення: 08.09.2025).
84. Співпраця з проектом «Енергоефективність у громадах II». 2023. URL: <https://surl.lu/dyotda> (дата звернення: 12.09.2025).
85. Спрощена закупівля в умовах воєнного стану: що це. 2023. URL: <https://surl.li/pmujuw> (дата звернення: 11.11.2025).

86. Кузьо Т. Війна Путіна проти України. Революція, націоналізм і криміналітет. 2018. Київ: Дух і Літера. 560 с. URL: <https://surli.li/aqkzhp> (дата звернення: 05.07.2025).

87. Увага! Триває евакуація з Донеччини... 2024. URL: <https://surli.lu/nmumtt> (дата звернення: 20.09.2025).

88. УДАР запропонував законопроект, який захищає демократію... 2024. URL: <https://surli.li/vahkye> (дата звернення: 10.10.2025).

89. Указ Президента України «Про утворення військових адміністрацій» № 68/2022 від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 22.06.2025).

90. Україна є нині найбільш замінованою державою світу – Міндовкілля. 2023. URL: <https://ukr.radio/news.html?newsID=103576> (дата звернення: 03.07.2025).

91. Україна презентувала план реалізації реформи місцевого самоврядування. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34965.html> (дата звернення: 13.11.2025).

92. Уряд ухвалив зміни до фінансування військових адміністрацій... 2024. URL: <https://decentralization.ua/news/19590> (дата звернення: 03.07.2025).

93. Фівкін П. М., Рибицька О. М., Правдивець Є. М. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з силами безпеки. Актуальні проблеми держави і права. 2024. С. 102–107. URL: <http://apdr.in.ua/v104/16.pdf> (дата звернення: 02.09.2025).

94. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? 2024. URL: <https://surli.lu/oseubu> (дата звернення: 11.10.2025).

95. Шевченко В. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків... 2017. Вісник Національної академії прокуратури України. №2. С. 120–127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2017_2_19 (дата звернення: 26.06.2025).

96. ІІІ допомагатиме у гуманітарному розмінуванні територій України – Мінекономіки. 2024. URL: <https://surli.cc/dfjurv> (дата звернення: 03.07.2025).

97. Юридичний аналіз підстав утворення військової адміністрації в Чернігові... 2023. URL: <https://surli.cc/elqegb> (дата звернення: 01.10.2025).
98. Як відбувається евакуація з прифронтових територій. 2023. URL: <https://surli.cc/nkavze> (дата звернення: 03.07.2025).
99. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни – колонка експертів. 2023. URL: <https://decentralization.ua/en/news/15323> (дата звернення: 13.11.2025).
100. Як і для чого можна отримати посвідчення волонтера? 2024. URL: <https://surl.li/hbqhjz> (дата звернення: 11.09.2025).
101. Як мародерство відрізняється від грабежу майна під час війни? 2023. URL: <https://surl.li/dweucl> (дата звернення: 04.07.2025).
102. Molfa Hub: Психологічна допомога військовим. 2023. URL: <https://arpp.com.ua/molfa-hub/> (дата звернення: 06.07.2025).
103. Opinion on the draft law №4298 ... European Commission for Democracy through Law. 2023. URL: <https://surl.li/jgodwp> (дата звернення: 13.11.2025).
104. REPORT on the 2023 and 2024 Commission reports on Ukraine. 2024. URL: <https://surl.li/myvbnu> (дата звернення: 14.11.2025).