

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА
АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ОРГАНАМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Виконала: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Лозовенко Марина Костянтинівна

Науковий керівник:
кандидат юридичних наук
Батан Юрій Дмитрович

Рецензент:
кандидат юридичних наук, доцент
Терлецький Дмитро Сергійович

АНОТАЦІЯ
на магістерську роботу Лозовенко Марини Костянтинівни
на тему «Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого
самоврядування в Україні»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено дослідженню комплексу теоретичних, нормативно-правових та практичних аспектів взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Актуальність теми зумовлена безпрецедентними викликами, що постали перед українською системою публічної влади після початку повномасштабної агресії Російської Федерації проти України. Введення воєнного стану, створення військових адміністрацій на різних рівнях, тимчасове зупинення повноважень органів місцевого самоврядування в частині територій, а також необхідність забезпечити належний рівень оборони, безпеки та життєдіяльності громад стали імпульсом до значної трансформації в усталеній системі взаємодії державної влади та місцевого самоврядування.

У роботі встановлено, що військові адміністрації є особливим інститутом державної влади тимчасового характеру, створеним з метою забезпечення стабільності управління територіями, які перебувають під загрозою або ураженням внаслідок військових дій. Їх діяльність має імперативний, централізований характер, що істотно відрізняється від децентралізованої природи місцевого самоврядування. Разом з тим органи місцевого самоврядування залишаються конституційно визнаним суб'єктом публічної влади, який забезпечує представництво інтересів територіальної

громади, реалізацію права жителів на участь у місцевому управлінні та здійснення значної частини публічних функцій. У зв'язку з цим взаємодія між військовими адміністраціями та місцевими радами, їх виконавчими органами та іншими суб'єктами публічного управління є складним багаторівневим процесом, що потребує спеціального дослідження.

У межах роботи детально проаналізовано нормативно-правову базу, яка визначає засади утворення, структуру, компетенцію та форми діяльності військових адміністрацій. Окрему увагу приділено конституційним положенням щодо статусу місцевого самоврядування, принципам субсидіарності, народного суверенітету, верховенства права та законності, які визначають рамки для допустимого перерозподілу владних повноважень під час дії особливого правового режиму. Виявлено, що значна кількість питань, пов'язаних із взаємодією військових адміністрацій та місцевого самоврядування, залишається недостатньо врегульованою або врегульованою фрагментарно. Це стосується насамперед: розмежування компетенції та відповідальності; процедур ухвалення управлінських рішень; підпорядкованості та координації виконавчих структур; фінансового забезпечення місцевих потреб; контролю й підзвітності у сфері розпорядження ресурсами; відновлення повноважень місцевого самоврядування після припинення або скасування воєнного стану.

Підкреслено, що в умовах війни саме нечіткість у визначенні повноважень призводить до найбільш значних управлінських проблем. Типовими є конфлікти щодо розподілу відповідальності за управління комунальним майном, землею та критичною інфраструктурою, неузгодженість у прийнятті рішень з питань мобілізаційної готовності, надання адміністративних послуг, організації гуманітарного забезпечення, евакуаційних заходів, відновлення пошкоджених об'єктів та фінансового планування. Внаслідок цього виникає правова невизначеність, що може впливати на швидкість і результативність управлінських рішень, а також

породжувати ризики дублювання, безконтрольності або надмірної централізації влади.

Здійснено аналіз правозастосовної та управлінської практики у регіонах, де утворені військові адміністрації різних рівнів. На основі зібраних даних встановлено, що ефективність взаємодії значною мірою залежить від якісного нормативного забезпечення, наявності чітких процедур, комунікаційних механізмів між військовою адміністрацією та органами місцевого самоврядування, а також від рівня взаємної довіри та готовності до координації зусиль.

У процесі дослідження також виявлено низку теоретичних прогалин у науковій літературі, зокрема недостатню розробленість питань співвідношення військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади, нечіткість у визначенні меж їхнього втручання у сферу місцевої демократичної автономії, відсутність єдиних підходів до класифікації форм взаємодії й контролю, а також відсутність комплексної теорії тимчасових органів влади в умовах воєнного стану.

Результатом роботи є формування системи висновків і практичних рекомендацій, спрямованих на: удосконалення законодавства, що регулює діяльність військових адміністрацій; чітке визначення їх дискреційних повноважень; вироблення ефективних механізмів координації з органами місцевого самоврядування; запобігання конфліктам компетенції; створення умов для відновлення місцевого самоврядування після завершення воєнного стану; забезпечення балансу між централізацією, необхідною для оборони, та демократичними засадами децентралізованого врядування.

Ключові слова: військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, правовий режим воєнного стану, розмежування повноважень, координація управлінських рішень, публічна влада, компетенційні конфлікти.

SUMMARY
for the master's thesis of Lozovenko Maryna Kostiantynivna
«Interaction between military administrations and local self-
government bodies in Ukraine »

Master's research project for a master's degree in the specialty 281 «Public management and administration». – National University «Odesa Law Academy», Odesa, 2025.

The master's thesis examines the complex theoretical, regulatory, and practical aspects of interaction between military administrations and local self-government bodies in Ukraine under the legal regime of martial law. The relevance of the research is driven by the unprecedented challenges faced by the Ukrainian system of public authority following the onset of the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. The introduction of martial law, the establishment of military administrations at various levels, the temporary suspension of powers of local self-government bodies in certain territories, as well as the need to ensure adequate defense, security, and the functioning of local communities, have prompted significant transformations in the established system of interaction between state authorities and local self-government.

The study determines that military administrations constitute a special, temporary institution of state authority created to ensure stable governance over territories exposed to or affected by hostilities. Their activity is imperative and centralized in nature, which stands in contrast to the decentralized character of local self-government. At the same time, local self-government bodies remain constitutionally recognized actors of public authority, ensuring representation of community interests, realization of residents' right to participate in local governance, and the performance of a wide range of public functions. Consequently, interaction between military administrations and local councils,

their executive bodies, and other public administration actors represents a complex, multi-layered process that requires dedicated analysis.

The thesis provides an in-depth examination of the legal framework governing the establishment, structure, competence, and functional forms of military administrations. Special attention is given to constitutional provisions on the status of local self-government and to the principles of subsidiarity, popular sovereignty, the rule of law, and legality, which define the permissible boundaries of reallocating governmental powers under a special legal regime. It is established that many issues related to the interaction between military administrations and local self-government remain insufficiently regulated or regulated only fragmentarily. These include: the division of competences and responsibilities; procedures for adopting administrative decisions; subordination and coordination of executive structures; financial support for local needs; mechanisms of oversight and accountability in resource management; and the restoration of local self-government powers after the termination or cancellation of martial law.

The research emphasizes that, under wartime conditions, ambiguity in the distribution of powers gives rise to the most significant administrative challenges. Typical conflicts concern the allocation of responsibility for managing communal property, land, and critical infrastructure; inconsistencies in decisions on mobilization readiness; provision of administrative services; organization of humanitarian assistance; evacuation measures; reconstruction of damaged facilities; and financial planning. Such circumstances create legal uncertainty that may affect the speed and effectiveness of administrative decisions and generate risks of duplication, lack of control, or excessive centralization of power.

An analysis of law-enforcement and administrative practices in regions where military administrations have been established shows that the effectiveness of interaction largely depends on the quality of regulatory support, the presence of clear procedures, communication mechanisms between military administrations and local self-government bodies, as well as mutual trust and readiness to coordinate actions.

The study also identifies several theoretical gaps in academic literature, including insufficient elaboration of the relationship between military administrations and local self-government as subjects of public authority; ambiguity in defining the limits of intervention in the sphere of democratic local autonomy; the absence of unified approaches to classifying forms of interaction and control; and the lack of a comprehensive theory of temporary authorities under martial law.

The thesis results in a system of conclusions and practical recommendations aimed at improving the legislation governing military administrations; clearly defining their discretionary powers; developing effective coordination mechanisms with local self-government bodies; preventing competence-related conflicts; creating conditions for restoring local self-government after the termination of martial law; and ensuring a balance between the centralization required for national defense and the democratic foundations of decentralized governance.

Keywords: military administrations; local self-government bodies; martial law regime; division of competences; coordination of administrative decisions; public authority; competence conflicts.

ЗМІСТ

ВСТУП	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	13
1.1. Поняття і правова природа військових адміністрацій як тимчасових органів публічної влади	13
1.2. Місце військових адміністрацій у системі органів публічної влади України	25
1.3. Повноваження та функції військових адміністрацій	35
РОЗДІЛ 2. МОДЕЛІ ТА МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	45
2.1. Правові засади взаємодії військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування	45
2.2. Принципи, форми та напрями взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування	56
2.3. Стратегічний потенціал взаємодії для післявоєнного розвитку громад...	67
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	81

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність дослідження обумовлена комплексністю та багатовимірністю проблем взаємодії військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. В Україні реформування системи публічної влади через децентралізацію створило механізми місцевого самоврядування, здатні до автономного вирішення соціально-економічних та адміністративних завдань. Водночас введення воєнного стану та утворення військових адміністрацій надає державі можливість оперативного реагування на загрози національній безпеці, що створює нові взаємовідносини між централізованими та децентралізованими інститутами влади. Відтак актуальним постає питання законності, меж компетенції та ефективності взаємодії, а також забезпечення конституційних гарантій місцевого самоврядування в кризових умовах.

Сучасний досвід організації співпраці між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні виявив як високий рівень оперативності реагування на надзвичайні ситуації, так і численні правові колізії та прогалини, що потребують наукового аналізу. Практика показує, що ефективна взаємодія визначається не лише нормативною визначеністю повноважень, але й узгодженістю процедур, координацією ресурсів, а також здатністю органів влади до своєчасного прийняття рішень. Дослідження цих аспектів дозволяє систематизувати існуючі правові механізми та розробити рекомендації щодо підвищення ефективності публічного управління в умовах воєнного стану.

Додатково, наукова актуальність визначається тим, що тема взаємодії військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування має практичне значення для післявоєнного правового та інституційного відновлення територій. Аналіз наявних моделей взаємодії, виявлення проблемних зон і вивчення регіональних практик дозволяє підготувати правові засади, які можуть бути використані для формування стійкої системи координації між

державними та місцевими органами влади у перехідний період після завершення воєнного стану.

В умовах динамічних змін соціально-політичного середовища особливо актуальним є вивчення практичних аспектів діяльності військових адміністрацій. Це включає організацію життєзабезпечення населення, управління ресурсами, координацію роботи органів місцевого самоврядування та державних структур. Аналіз таких механізмів дозволяє не лише оцінити ефективність тимчасових органів влади, але й розробити рекомендації щодо їх подальшого вдосконалення в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Водночас у науковій літературі існує низка невирішених проблем, пов'язаних із функціонуванням військових адміністрацій. Зокрема, недостатньо досліджені механізми балансування повноважень між тимчасовими органами влади та органами місцевого самоврядування, а також питання оптимальної координації управлінських процесів у кризових умовах. Крім того, мало вивчені наслідки застосування тимчасових адміністрацій для довгострокового розвитку громад та їх післявоєнного відновлення. Ці прогалини підкреслюють необхідність комплексного наукового аналізу і розробки практичних рекомендацій.

Об'єкт і предмет. Об'єктом магістерського дослідження є система відносин, які виникають в процесі реалізації повноважень військовими адміністраціями своїх повноважень у контексті їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Мета і завдання.

Метою кваліфікаційної роботи є комплексний аналіз особливостей правового регулювання та практики взаємодії військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування в Україні, визначення чинників ефективності такої взаємодії та вироблення рекомендацій щодо удосконалення правових механізмів співпраці у кризових умовах.

Для реалізації поставленої мети в роботі передбачено розв'язання таких основних завдань:

1. Проаналізувати законодавчі та нормативні акти, що регулюють діяльність військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.
2. Вивчити моделі та практики взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративної системи.
3. Визначити ключові проблеми та колізії у правовому регулюванні взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування.
4. Сформулювати пропозиції щодо удосконалення правових і організаційних механізмів співпраці між центральними і місцевими органами влади.
5. Дослідити механізми та форми взаємодії військових адміністрацій з місцевими органами влади.

Методи дослідження. Методологія дослідження ґрунтується на комплексному підході, що включає системний, порівняльно-правовий, аналітичний та історико-правовий методи, а також елементи соціологічного аналізу для оцінки практичної ефективності взаємодії. Системний метод – використовувався для аналізу військових адміністрацій як частини державної системи управління. Його використання дало змогу проаналізувати функції, повноваження та взаємодію з органами місцевого самоврядування у контексті комплексного управління територіями та ресурсами під час воєнного стану. Порівняльно-правовий метод – застосовувався для порівняння нормативно-правових актів України щодо створення та функціонування військових адміністрацій із міжнародним досвідом та практиками інших держав у кризових ситуаціях. Аналітичний метод – використовувався для обробки даних про діяльність військових адміністрацій, статистичної інформації щодо управлінських рішень, координації з органами місцевого самоврядування та оцінки результативності їх взаємодії. За допомогою історико-правового

методу досліджено еволюцію механізмів тимчасового управління в Україні в умовах гібридної та повномасштабної війни. Метод кейс-стаді (аналіз конкретних випадків) – використовувався для дослідження конкретних громад і територій, де були створені військові адміністрації, що дає змогу оцінити практичну результативність їх діяльності та проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування. Завдяки поєднанню цих методів дослідження забезпечується комплексний підхід до аналізу як теоретичних, так і практичних аспектів взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Це дозволяє не лише визначити правові та організаційні механізми, а й оцінити ефективність їх реалізації в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення територій.

Нормативну джерельну базу склали нормативно-правові акти, які регулюють питання діяльності органів влади під час дії особливого режиму воєнного стану. Зокрема це Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про оборону України», Укази Президента України щодо введення спеціальних режимів, щодо створення військових адміністрацій тощо.

Доктринальну джерельну базу склали праці вітчизняних вчених таких як: Бальцій Ю.Ю., Баранов С. О., Буханевич О.М., Журавель Т.С., Крусян А.Р., ЛобкоМ.М., Ляднова О.В. Ситник С. Шаповал І. І. та інші.

Структура та обсяг Кваліфікаційна робота структурно складається зі вступу, двох розділів та шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 72 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

1.1. Поняття і правова природа військових адміністрацій як тимчасових органів публічної влади

Запровадження воєнного стану суттєво змінює конфігурацію системи публічної влади, що проявляється у помітному посиленні інституційної ваги Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України та Верховного Головнокомандувача. У період збройної агресії глава держави отримує ширший інструментарій впливу на оборонну та управлінську сферу, що забезпечує оперативність прийняття рішень і підвищує ефективність загальнодержавного реагування. Незважаючи на виправданість таких механізмів у контексті захисту державного суверенітету та збереження незалежності, вони потребують ґрунтовного наукового осмислення з позицій конституційної рівноваги влади в Україні.

Тимчасові органи влади виникають як спеціалізовані інституції для забезпечення функціонування публічної влади у нестандартних, кризових або надзвичайних умовах. Їхня поява обумовлена потребою швидкого реагування на загрози національній безпеці, суспільному порядку та життєдіяльності територіальних громад. Такі органи не замінюють конституційні структури влади на постійній основі, а виконують конкретні завдання у межах визначених законом строків та повноважень.

Інституційний механізм створення тимчасових органів влади передбачає поєднання вертикальної підзвітності перед центральною владою та необхідності взаємодії з місцевими структурами. Таке поєднання дозволяє досягти балансу між ефективним реагуванням на кризові ситуації та збереженням елементів місцевої автономії. Водночас органи виконавчої влади

із військовою компонентою забезпечують централізоване управління ресурсами та контроль над критичною інфраструктурою у кризових умовах.

Тимчасові органи влади виконують функцію правового буфера між законодавчою визначеністю та оперативною необхідністю. Вони гарантують, що державна реакція на надзвичайні ситуації буде законною, координованою та адаптованою до реальної обстановки, водночас забезпечуючи відновлення повноцінної публічної влади після стабілізації ситуації. Таким чином, їхня природа визначається поєднанням тимчасовості, законності, спеціалізованих завдань та адаптивності до кризових викликів.

З погляду конституційного права, тимчасові органи влади не можуть розширювати свої повноваження поза визначеними законом межами. Вони виконують функції, що стосуються забезпечення безпеки, правопорядку, життєдіяльності населення та координації державних заходів, водночас не замінюючи постійні органи місцевого самоврядування у мирних функціях. Це підкреслює субсидіарний характер їхньої діяльності та законодавчу визначеність компетенції.

Природа тимчасових органів влади також проявляється у їхній здатності оперативно формувати спеціалізовані штаби, робочі групи та координаційні структури. Це дозволяє швидко вирішувати комплексні завдання, пов'язані з обороною, гуманітарною допомогою та відновленням життєдіяльності на конкретних територіях. Такий функціональний підхід відрізняє тимчасові органи від постійних інституцій, які працюють у звичайному правовому полі.

Тимчасові органи із змішаною цивільно-військовою природою наділені «правовим статусом яких являє собою складну організаційно-правову конструкцію. Її унікальність полягає в тому, що один державний орган поєднує в собі управлінські та правоохоронні функції.»[76, с. 521].

Тимчасовий орган державної влади має всі ознаки, які властиві постійним органам державної влади, серед яких, на думку І. Шаповала варто виокремити наступні: «а) займає чітко окреслене положеннями Конституції

України та інших нормативно-правових актів місце в системі державного механізму; б) приймає першорядну участь у виконанні функцій держави в конкретно визначених сферах суспільних відносин; в) має певну організаційну структуру, яка відповідає меті діяльності органу державної виконавчої влади; г) виступає від імені держави у формі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності; д) наділений публічно-владними повноваженнями» [76, с. 521].

Проте, такі тимчасові органи, які поєднують у своїй природі і ознаки цивільного органу, і військового, окрім обмеженості функціонування у часі відрізняються, як порядком створення, так і функціональним призначенням у державному механізмі.

В період мирного існування української держави на Президента, відповідно до положень ст. 118 Конституції України, покладено повноваження щодо формування місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції, а саме призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій, які перед ним відповідальні [20]. У разі збройної агресії проти української держави Президент наділений повноваженнями приймати рішення про введення військового стану та створення військових адміністрацій як тимчасових органів влади.

У різних історичних та сучасних збройних конфліктах формувались тимчасові органи військового та змішаного управління (цивільно-військового), покликані забезпечити публічну владу в умовах відсутності стабільного цивільного адміністрування. Їх формування мало місце як під час активної фази конфлікту, так і вже після припинення інтенсивних бойових дій, коли виникала потреба у швидкому відновленні керованості територій. «Залежно від обстановки такі органи мали різне призначення і завдання, однак загальним для них було забезпечення безпеки, відновлення інфраструктури, місць проживання та нормалізації життєдіяльності населення в окупованих (деокупованих) районах, утворення місцевих органів виконавчої влади» [24, с. 34].

Проведений М. Лобко та А. Фучко аналіз практики створення тимчасових органів управління у збройних конфліктах у Іраку та Афганістані демонструє, що у цих тривалих конфліктах було створено два типи адміністрацій: військово-цивільних та цивільно-військових. Військово-цивільні адміністрації, як стверджують автори, «утворювались як під час ведення бойових дій (поза межами районів їх безпосереднього ведення), так і після їх припинення на контрольованих територіях» [24, с. 35]. На ці структури покладалося комплексне коло завдань, серед яких пріоритетним було забезпечення «безпеки населення та стабільної ситуації у відповідних районах». Йдеться про протидію «терористичним загрозам, нейтралізацію незаконних збройних формувань, контроль за дотриманням режиму припинення вогню між протиборчими сторонами, а також підтримання правопорядку» [24, с. 35].

Важливою складовою їх діяльності виступало відновлення пошкодженої інфраструктури, забезпечення умов для проживання людей та поступове повернення територій до звичного ритму функціонування. Окремий напрям стосувався формування місцевих органів виконавчої влади, здатних перебрати на себе повсякденне управління. Крім того, зазначені органи «брали участь у підготовці та організаційному забезпеченні проведення виборів до органів місцевого самоврядування, що створювало передумови для відновлення повноцінного демократичного врядування» [24, с. 35].

Формування військово-цивільних адміністрацій зазначених прикладів передбачало, що керівниками даних органів були військові, а кадровий склад формувався із числа цивільних осіб [24, с. 35].

Зміна обстановки у вище згаданих країнах призвела до трансформації військово-цивільних адміністрацій у цивільно-військові, на яких було покладено повноваження щодо відновлення територій, організація та проведення виборів. Кадровий склад, на відміну від військово-цивільних адміністрацій, був повністю сформований із цивільних осіб із різною

спеціалізацією, яка необхідна була для проведення заходів із відновлення [24, с. 35].

На відміну від країн передньої та середньої Азії, в Україні законодавство передбачає можливість створення двох типів органів управління із військовою компонентою, а саме військово-цивільних та військових адміністрацій. Обидва види органів державної влади є тимчасовими органами, але підстави їх створення та повноваження мають свої відмінності.

В контексті теми дослідження варто більш детально порівняти природу та функціональне призначення вище зазначених двох типів органів влади.

Мета створення військово- цивільних та військових адміністрацій має відмінності. Так, відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації утворюються «як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.» [45]. В свою чергу військові адміністрації відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації створюються для «забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [58].

Наступною відмінністю є умови в яких може бути створено ці види тимчасових органів державної влади. Військово-цивільні адміністрації створюються в умовах проведення антитерористичної операції чи операції об'єднаних сил, а військові адміністрації в умовах запровадження дії правового режиму воєнного стану.

Порядок створення та припинення діяльності має суттєві відмінності. Так, військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації утворюються за рішенням Президента України, але, у випадку створення військово-цивільних адміністрацій, таке рішення приймається главою держави одноосібно, а створення військових адміністрацій реалізується Президентом за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Щодо припинення діяльності військово-цивільних адміністрацій відповідно до положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» слід звернути увагу на те, що припинення їх діяльності закон пов'язує із днем відкриття першої сесії новообраної ради відповідного рівня (обласної, районної чи сільської, селищної, міської ради) або відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Таке рішення про припинення повноважень військово-цивільних адміністрацій Президент України приймає невідкладно.

Практичне застосування положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на початку повномасштабного вторгнення призвело до того, що було утворено військові адміністрації в усіх областях України, в то числі, і в Донецькій, і в Луганській, але Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [63] не було передбачено положення щодо припинення функціонування військово-цивільних адміністрацій у цих областях.

На виконання вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану» прийнято ряд Указів Президента України, якими було створено військові адміністрації населених пунктів на базі військово-цивільних адміністрацій у Донецькій та Луганській областях та з моменту створення військових адміністрацій припинялись повноваження відповідних військово-цивільних адміністрацій. У даному випадку привертає увагу той факт, що вирішення питання про припинення повноважень військово-цивільних адміністрацій не було здійснено невідкладно, як того вимагає закон. Зокрема:

- Указ Президента «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області» № 188/2022 [59] було видано 30 березня 2022 року;
- Указ Президента «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області» 192/2022 [61] – 31 березня 2022 року;
- Указ Президента «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області» №665/2022 [62] – 23 вересня 2022 року;
- Указ Президента «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області» № 240/2025 [60] – 16 квітня 2025 року.

Тобто прийняття рішення, яке мало бути прийнято невідкладно було здійснено з великим розривом у часі, а відтак у населених пунктах Донецької та Луганської областей військово-цивільні адміністрації населених пунктів продовжували виконувати свої повноваження.

В результаті здійснення порівняльного аналізу військово-цивільних та військових адміністрацій слід також звернути увагу на те, що створення, відповідно до закону військово-цивільних адміністрацій, призводить до припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, (відповідних рад), сільських, селищних, міських голів (у випадку створення військово-цивільної адміністрації населеного пункту) без відносно того факту чи є вони інституційно спроможними виконувати свої повноваження (частина 1 статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [45]), а відповідно до рішення керівника військово-цивільної адміністрації населеного пункту щодо спроможності виконання повноважень виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, вони припиняють виконання своїх повноважень.

В свою чергу, у разі створення військової адміністрації на рівні області чи району, відповідні представницькі органи місцевого самоврядування не припиняють свою діяльність. Такі військові адміністрації можуть набути повноважень обласної чи районної ради, але лише у випадку їх неспроможності виконувати повноваження, «або разі тимчасової окупації, або оточення адміністративного центру області, або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення» [58], проте, на відміну від створення військово-цивільних адміністрацій та автоматичного припинення повноважень органів місцевого самоврядування, у випадку виконання військовими адміністраціями повноважень рад не припиняються повноваження представницьких органів місцевого самоврядування.

Даний приклад свідчить про відмінності природи військово-цивільних та військових адміністрацій. Як наголошує у своєму дисертаційному дослідженні В. Шевченко «дуалістичний характер військово-цивільних адміністрацій полягає у тому, що їх компетенція включає повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування з одного боку, а з іншого – правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки» [77, с. 7]. До схожого висновку доходить і Т. Журавель в процесі дослідження дуалізму виконавчої влади, яка вважає, що «дуалізм виконавчої влади простежується й в ході функціонування військово-цивільних адміністрацій», хоча, як зазначає авторка, у даному випадку він, з огляду на особливий статус має інший характер [16, с. 142].

Попри відмінності між військово-цивільними та військовими адміністраціями можна, на підставі проведеного дослідження, стверджувати, що їх особлива подвійна природа, як органів, що здійснюють публічне та військове управління, обумовлює виконання ними специфічних завдань. І тут варто підтримати позицію Обрусної С.Ю. Іванова І.В. Панімаш Ю.В. Пасинчук К.М., які зазначають, що «основні завдання органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в умовах дії правового режиму

воєнного стану: захист державного суверенітету; забезпечення конституційного ладу; захист територіальної цілісності держави; забезпечення дії Конституції та законів України, безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку; захист від посягань з боку окремих організацій, осіб, груп, та держав; забезпечення протидії диверсійним проявам і терористичним актам; недопущення гуманітарної катастрофи; забезпечення підготовки та виконання відповідних бюджетів; забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування; забезпечення реалізації інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень.» [35, с. 93]

Військово-цивільні та військові адміністрації функціонують як державні органи, створені на певний період для забезпечення публічного управління в умовах особливих викликів. За своєю суттю вони інтегровані у систему публічної адміністрації та виконують «комплекс управлінських завдань у економічній, соціальній, культурній та політико-адміністративній площинах суспільного розвитку. Такі структури мають власну внутрішню організацію та апарат посадових осіб, необхідний для реалізації покладених на них повноважень. Їхнє запровадження здійснюється як тимчасовий інструмент державної влади, спрямований на стабілізацію ситуації та забезпечення безперервності управлінських процесів» [73, с. 204].

Здійснення повноважень військово-цивільними та військовими адміністраціями, а також виконання на них покладених завдань та функцій, має ґрунтуватися на об'єктивних, науково обґрунтованих засадах, що визначають порядок і межі їхньої діяльності. Принципи діяльності даних тимчасових органів публічної влади О. Ляднова пропонує виокремити у дві групи: загальні принципи та спеціальні. До загальних принципів, на думку автора слід віднести: «принцип верховенства права; принцип законності; принцип юридичної визначеності; принцип заборони свавілля; принцип дотримання прав людини; принцип заборони дискримінації; принцип рівності перед законом; принцип пріоритету прав і свобод людини; принцип

відповідальності; принципи належного врядування; принцип прозорості та підзвітності» [25, с. 85].

Проте в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій дія загальних принципів може зазнавати певних обмежень через необхідність оперативного реагування на загрози. Це передбачає впровадження «посилених заходів безпеки», спрямованих на забезпечення оборони держави, підтримання громадського порядку, охорону критично важливої інфраструктури та «реалізацію заходів, визначених правовим режимом воєнного стану». У таких умовах баланс між дотриманням загальних принципів і потребами швидкого, ефективного управління стає ключовим для легітимності та ефективності діяльності військово-цивільних і військових адміністрацій» [25, с. 85]. Виокремлення спеціальних принципів діяльності зазначених органів обумовлено не лише завданнями, які перед ними поставлені, а, в першу чергу їх гібридною, подвійною природою.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, які визначають статус військових адміністрацій О. Ляднова пропонує виокремити наступні спеціальні принципи: «принцип пріоритету національної безпеки, принцип динамічності управління, принцип централізації, принцип пропорційності, принцип тимчасовості, принцип доцільності» [25, с. 85-86].

При цьому, на думку дослідниці, принцип пріоритету національної безпеки є основною засадою діяльності військових адміністрацій. Така позиція варта підтримки з огляду на мету створення військових адміністрацій про яку зазначалось попередньо. Діяльність військових адміністрацій спрямована передусім на «захист державного суверенітету, територіальної цілісності, підтримку демократичного конституційного ладу та охорону інших національних інтересів України» в умовах реальних або потенційних загроз. В умовах воєнного стану «ризик для територіальної цілісності та безпеки держави» виступає ключовим критерієм «правомірності ухвалюваних адміністраціями рішень» [25, с. 85].

Щодо принципу динамічності управління, слід зазначити, що він «полягає в обумовленій об'єктивними обставинами критичній необхідності швидкого реагування на загрози національної безпеки, забезпечення життєдіяльності населення та уникнення гуманітарної катастрофи. Цей принцип є одним із ключових принципів діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану та передбачає можливість негайного прийняття рішень оминаючи тривалі бюрократичні процедури та здатність ефективно реагувати швидко адаптуючи управлінські рішення до нових обставин» [25, с. 86].

Принцип пропорційності в діяльності військових адміністрацій авторка пов'язує із його втілення із реалізацією військовими адміністраціями своїх дискреційних повноважень. При цьому дослідниця наголошує, що «головною метою принципу пропорційності є захист обсягу та змісту фундаментальних прав і свобод особи від свавільного впливу з боку публічних органів, а саме від їх надмірного впливу (у тому числі дискреційного характеру), необґрунтованої дискримінації, неналежного виконання ними своїх обов'язків щодо захисту цих прав і свобод» [25, с. 86].

З огляду на те, що військові адміністрації запроваджуються як спеціальні органи для виконання визначеної державою місії, а строк їх існування обмежується дією воєнного стану та додатковим тридцятиденним періодом після його припинення чи скасування, обґрунтованим є формулювання принципу тимчасового характеру їхньої діяльності. Така засада підкреслює, що після завершення особливого правового режиму ці органи мають бути розформовані та позбавлені статусу юридичних осіб, що дозволяє усунути можливі загрози узурпації влади й забезпечити повернення до звичайної моделі публічного управління на місцях [25, с. 86].

Дискусійним є віднесення О. Лядною до групи спеціальних принципів принципу централізації, оскільки цей принцип є основою функціонування органів виконавчої влади без відносно наявності чи відсутності особливого режиму функціонування системи органів державної

влади і впливає із конституційного закріплення принципу підзвітності, підконтрольності та відповідальності органів в системі виконавчої влади. Також віднесення до спеціальних принципів принципу доцільності є сумнівним з огляду на той зміст, який пропонується О. Лядною, а саме науковця вважає, що даний принцип проявляється «при здійсненні адміністративно-управлінських функцій військовими адміністраціями в межах своєї компетенції для досягнення цілей та завдань правового режиму воєнного стану чи публічного адміністрування вони мають фокусуватися на виборі найбільш ефективної раціональної форми та способу вирішення питання об'єктивно оцінюючи реальні загрози.» [25, с. 86], але у даному випадку мова йде скоріше за все не про доцільність, а про ефективність діяльності військових адміністрацій, які мають досягати поставленої мети за рахунок менших затрат (матеріальних, фінансових, працездатності).

Аналіз правової природи військових адміністрацій, принципів їх діяльності дає підстави розглядати їх як особливу форму державної організації публічної влади, що функціонує в умовах надзвичайної загрози з метою забезпечення безпеки, стабільності та безперервності управлінських процесів. Їх створення обумовлене виключно воєнними обставинами, що зумовлює тимчасовий характер повноважень і обмеження строку існування рамками дії правового режиму воєнного стану та коротким періодом після його припинення. Саме ця тимчасовість виступає ключовою інституційною ознакою, яка не лише визначає юридичну природу військових адміністрацій, а й виступає запобіжником проти концентрації влади поза межами конституційної моделі публічної влади. Окрім того природа подібних органів державної влади має дуальний характер, який обумовлений функціями і завданнями, які перед ними поставлені.

Утворення й функціонування військових адміністрацій спрямоване на оперативне реагування на виклики безпеці, забезпечення керованості територій і підтримання законності в умовах, коли стандартні механізми місцевої влади не можуть діяти належним чином. Після спаду воєнних загроз

такі органи мають бути припинені, що підтверджує їх виключний, нетривалий і допоміжний характер у системі державного управління. Таким чином, військові адміністрації виконують роль тимчасового стабілізуючого інструмента, який не змінює конституційних засад організації влади, а забезпечує їхню дієздатність у критичних умовах.

1.2. Місце військових адміністрацій у системі органів публічної влади України

Трансформація роботи органів публічної влади в умовах війни зумовлена потребою нейтралізувати комплекс загроз, що безпосередньо впливають із воєнної агресії та охоплюють ключові сфери національної безпеки. Воєнні події руйнують звичні механізми управління, порушують стійкість інституцій та вимагають негайних рішень, здатних забезпечити безперервність державних функцій. У цих обставинах пріоритетного значення набуває здатність системи влади швидко перебудовуватися, запроваджувати нові інструменти реагування та адаптувати управлінські процеси до динамічної і непередбачуваної обстановки.

Повномасштабна збройна агресія проти України призвела до радикального перегляду механізмів функціонування системи публічної влади, яка була сформована у мирний час і орієнтована на стабільні демократичні процеси. В умовах війни ключовим стає забезпечення обороноздатності держави, захист населення та збереження керованості територій, що зумовлює концентрацію управлінських рішень на центральному рівні. Така трансформація супроводжується тимчасовим посиленням ролі Президента та військового командування, оскільки саме вони володіють інструментами оперативного реагування на загрози та здатні координувати дії різних секторів безпеки й оборони.

Система влади в особливий період набуває кризово-адміністративного характеру, коли пріоритетами стають швидкість прийняття рішень, підпорядкованість та уніфікованість управлінських дій. Виконавча влада інтегрується з військовими структурами, створюються додаткові органи тимчасового управління, покликані забезпечити безперервність врядування на територіях, де органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої функції. Це сприяє підтриманню базового рівня публічних послуг, правопорядку та життєзабезпечення населення, але водночас змінює баланс між цивільними та військовими елементами публічної влади.

Разом із тим воєнний стан не скасовує конституційних засад організації державної влади, а лише модифікує їх практичну реалізацію. Зберігається система стримувань і противаг, парламентський контроль, визначеність компетенцій органів влади, що дозволяє уникати повної мілітаризації управління та підтримувати демократичну легітимність державних рішень. Водночас виникає потреба у переосмисленні моделі взаємодії між державою та місцевим рівнем влади, оскільки від ефективності їх координації залежить стабільність управління на значній частині території країни.

Враховуючи масштабні виклики, що постають перед державою внаслідок збройної агресії, національним інтересам завдається комплексна та довготривала шкода. У такій ситуації особливого значення набуває «наділення суб'єктів забезпечення правового режиму воєнного стану необхідними повноваженнями», їх чітке структурне розмежування та практична здатність діяти швидко й узгоджено. Саме належна організація компетенцій і механізмів їх реалізації створює умови для досягнення ключового результату введення цього режиму — захисту прав і свобод людини, що залишається пріоритетом держави навіть у надзвичайних умовах [72, с. 119].

Здійснюючи дослідження місця військових адміністрацій в системі органів державної влади за умов дії правового режиму воєнного стану доцільно його проводити з урахуванням того, що трансформація компетенції

органів публічної влади відбулась на всіх її рівнях, змін зазнали й завдання як вищих органів публічної влади, так і місцевих, а також система взаємовідносин між рівнями.

У період дії воєнного стану в Україні формується особлива конфігурація публічної влади, у межах якої різні державні інституції забезпечують виконання взаємопов'язаних управлінських, безпекових та координаційних функцій. До цієї системи входять органи найвищого державного керівництва, урядові структури, галузеві та спеціалізовані органи виконавчої влади, а також судові та наглядові інституції. Важливу роль відіграють і територіальні органи державної влади, адже саме вони забезпечують реалізацію рішень на місцях та підтримують безперервність державного управління в умовах збройної агресії.

Парламент в умовах війни відіграє ключову роль у забезпеченні стабільності державного управління. Події лютого 2022 року засвідчили здатність Верховної Ради діяти консолідовано та оперативно, зосереджуючи свою роботу на ухваленні критично важливих рішень. Передусім йдеться про затвердження актів, що визначили правовий режим воєнного стану та організацію загальної мобілізації. Одночасно парламент здійснив масштабне коригування законодавства відповідно до потреб воєнного часу, забезпечив необхідні фінансові перерозподіли й створив правові умови для ефективної мобілізації ресурсів держави та суспільства на відсіч агресії.

Основний Закон України не передбачає делегування або передачі нормотворчих повноважень парламенту будь-якому іншому органу, навіть за умов воєнного стану. Попри початок широкомасштабної агресії РФ, Верховна Рада не припинила свою роботу, а адаптувала власні процедури та механізми діяльності до вимог особливого правового режиму, забезпечивши безперервність законодавчого процесу [14, с. 175].

У березні 2022 року законодавчі акти ухвалювалися в надзвичайно прискореному темпі, що було зумовлено нагальністю воєнних викликів, і в таких умовах уникнути помилок було практично неможливо. Як зазначають

дослідники Лабораторії законодавчих ініціатив «Із 51 закону, які були прийняті в березні 2022 року, лише 17 залишилися без змін, тобто змін зазнали 68 відсотків прийнятих законів. Закони, прийняті за перший місяць повномасштабного вторгнення, вирізняються відсутністю сталості. І це не дивно: у цьому випадку нестабільність законодавства є прямою похідною від нестабільності загальної, яка охопила країну із початком повномасштабного вторгнення. У такий період закони готувались та приймалися поспіхом, через що їх переслідували проблеми техніко-юридичного характеру.» [17].

У воєнний період виникає гостра потреба у швидкому реагуванні на оперативно мінливі обставини, зокрема через внесення змін до законодавства. Водночас, коли окремі положення законів змінюються багаторазово протягом короткого часу, це демонструє «нестійкість правової конструкції» та обмежену перспективність підходів законодавців у плануванні довгострокових рішень [17]. Хоча за роки війни процедура прийняття законів в порівнянні із початком 2022 року, проте частота внесення змін до прийнятих під час війни законів зберігається на високому рівні у порівнянні із довоєнним періодом.

Окрім виконання парламентом своєї основної функції в контексті теми дослідження варто звернути увагу на таке: відповідно до положень частини другої статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення, у разі створення військової адміністрації населеного пункту, щодо покладення на начальника місцевої військової адміністрації повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: «сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови» [58], а також щодо підпорядкуванню начальнику місцевої військової адміністрації «апарату сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інших виконавчих органів, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади» [58].

Також до повноважень Верховної Ради України Закон України «Про правовий режим воєнного стану» відносить прийняття рішення за поданням Президента України щодо покладення виконання повноважень районної чи обласної ради на відповідну районну/обласну військові адміністрації у випадку неспроможності цих рад виконувати свої повноваження [58].

Разом ці органи формують єдину систему державної влади, яка має забезпечувати не лише відсіч збройній агресії та підтримання національної безпеки, а й обмеження конституційних прав і свобод громадян у пропорції до наявних загроз. Функціонування такої системи повинно відбуватися з урахуванням «основних конституційних принципів організації публічної влади», що гарантує легітимність і стабільність управлінських рішень.

Завдання законодавчого органу полягає у «формуванні збалансованої нормативної бази», яка регламентує діяльність усіх органів публічної влади та визначає їхню взаємодію, забезпечуючи при цьому дотримання принципу розподілу повноважень і інших фундаментальних вимог Конституції України [7, с. 83-84].

Президент України під час дій правового режиму воєнного стану поєднує виконання як «суб'єкта виконання цивільного демократичного контролю за сектором безпеки і оборони» так і реалізує повноваження Верховного Головнокомандувача у відносинах, що складаються в сфері оборони [71, с. 46]. Повноваження Президента України як Верховного Головнокомандувача передбачені рядом законів, зокрема статтею 7 Закону України «Про збройні сили України» передбачено здійснення Президентом повноважень Верховного Головнокомандувача, які він може реалізовувати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України [50]. Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» (ст. 13) здійснює Керівництво у сферах національної безпеки і оборони [54]. Законом України «Про оборону України» (стаття 6) передбачено повноваження видання наказів та директив

з питань оборони [55], які є обов'язковими до виконання всіма органами влади.

Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил, Президент України відіграє центральну роль у державному управлінні під час воєнного стану. Йому належить повноваження щодо запровадження та організації заходів особливого правового режиму, які спрямовані на захист державного суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки. На етапі введення воєнного стану саме рішення Президента надає офіційний юридичний статус цього режиму та визначає рамки його дії.

Водночас реалізація цих повноважень відбувається у координації з іншими органами влади. Парламент забезпечує необхідне законодавче підґрунтя, уряд координує виконання заходів на практиці та контролює діяльність центральних органів виконавчої влади, а місцеві органи та військові адміністрації відповідають за оперативну реалізацію рішень на території. Така організація дій ґрунтується на принципах законності, пропорційності та підзвітності, що дозволяє поєднати ефективне управління у надзвичайних умовах із дотриманням конституційних прав і свобод громадян.

Установлення в Україні особливого правового режиму, запровадженого у відповідь на збройну агресію Російської Федерації, спричинило для Кабінету Міністрів України та інших ключових органів державної влади перехід до специфічних умов функціонування. На підставі відповідного указу Президента України [44] уряд отримав доручення активувати комплексний план заходів, спрямованих на реалізацію та організаційне забезпечення дії режиму воєнного стану. До таких завдань було віднесено гарантування фінансування, оперативне вжиття визначених у межах компетенції дій, пов'язаних із виконанням режимних приписів, а також координація роботи з обласними та Київською міською державними адміністраціями, які разом з органами місцевого самоврядування мали

створити ради оборони та забезпечити взаємодію з військовим командуванням.

Особливістю перших днів після запровадження воєнного стану стало те, що уряд негайно активував «План заходів запровадження та забезпечення здійснення правового режиму воєнного стану в Україні» [39], що дало змогу безперервно перейти до роботи в умовах особливого періоду та забезпечити необхідну організаційно-правову стійкість державного управління.

Запровадження в Україні режиму воєнного стану зумовило переорієнтацію системи державного управління на роботу в умовах підвищеної загрози та необхідності швидкого ухвалення рішень. У цей період управлінський механізм держави був доповнений спеціальними інструментами, що забезпечили можливість функціонування в межах особливого правового режиму. Таким чином відбувся фактичний перехід від реагування на «гібридні форми агресії до управління державою в умовах повномасштабної війни, яка охопила східні, південні та північні рубежі країни та супроводжувалась окупацією РФ частини території України» [69, с. 127].

Взаємовідносини Кабінету Міністрів України та військових адміністрацій формуються на основі поєднання централізованого державного управління та ситуаційної гнучкості, необхідної для реагування на загрози, спричинені воєнною агресією. Уряд виступає системоутворювальним центром виконавчої влади, який забезпечує координацію дій усіх органів, задіяних у реалізації правового режиму воєнного стану. Військові адміністрації, у свою чергу, виконують функції оперативних органів публічної влади на місцях, покликаних підтримувати безперервність державного управління там, де органи місцевого самоврядування або військово-цивільні структури не можуть діяти повноцінно.

З огляду на свою правову природу, військові адміністрації не є автономними суб'єктами управління, а інтегруються у вертикаль виконавчої

влади. Через це Кабінет Міністрів визначає ключові напрями їх діяльності, встановлює обов'язкові до виконання нормативні орієнтири. Важливим елементом взаємовідносин є нормативне забезпечення. Кабінет Міністрів ухвалює постанови, розпорядження та урядові програми, які становлять правову основу діяльності військових адміністрацій. У відповідь адміністрації забезпечують зворотний зв'язок щодо результатів виконання завдань, оперативної обстановки та потреб територій. Цей механізм дозволяє уряду коригувати політику з урахуванням ситуаційних змін та забезпечувати узгодженість дій між центральним і місцевим рівнями влади. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України Постановою від 01.04.2022 р. [49] затвердив спеціальний порядок, який визначає правила фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій. У цьому акті врегульовано процедури формування та використання бюджетних ресурсів, необхідних для їх повноцінного функціонування. Зокрема, документ установлює, як здійснюється оплата праці працівників таких адміністрацій, а також порядок нарахування грошового забезпечення військовослужбовців, що проходять службу у відповідних військових формуваннях і можуть направлятися до цих органів. Окремо передбачено фінансові механізми для осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та служби цивільного захисту, які залучаються до роботи у військових адміністраціях [21, с. 131].

Разом із тим військові адміністрації наділені широкою оперативною компетенцією, що дозволяє їм приймати рішення у стислих часових рамках та адаптувати державну політику до конкретних умов певної території. Така модель взаємодії ґрунтується на динамічному балансі: уряд встановлює стратегічні рамки та механізми контролю, а адміністрації забезпечують їх практичне виконання, з урахуванням безпекової ситуації, потреб населення та стану об'єктів інфраструктури.

Проте, як зазначають дослідники «Важливим напрямом діяльності Кабінету Міністрів України й військових адміністрацій є забезпечення прав і

свобод людини і громадянина, соціальний захист таких груп населення, як військовослужбовці та внутрішньо переміщені особи. З метою підвищення взаємодії Кабінету Міністрів і військових адміністрацій та підзвітності останніх уряд має надавати військовим адміністраціям звіти про ситуацію на підконтрольних їм територіях для покращення роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й більш ефективного виконання своїх повноважень у сферах, що належать до їх компетенції. Такі звіти повинні складатися, по-перше, із загальної фінансової інформації про використання виділених бюджетних коштів, і, по-друге, – з детального опису виконаних завдань у певній галузі (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо).» [21, с. 133]. З такою позицією можна погодитись частково, оскільки сама логіка субординаційних (підпорядкованих) взаємовідносин передбачає можливий напрямок звітності знизу (від підпорядкованого суб'єкта) догори до керуючого, у даному випадку Уряду.

У підсумку взаємодія Кабінету Міністрів України та військових адміністрацій створює комплексну систему державного управління, здатну витримувати екстремальні умови воєнного часу. Вона забезпечує поєднання стратегічного керівництва та оперативної дієздатності, що є ключовою передумовою для збереження керованості держави, захисту населення та виконання завдань оборонного характеру.

Військові адміністрації за своєю природою є органами, які здійснюють повноваження в сфері публічного управління та адміністрування, і в цьому випадку є включеними до вертикалі виконавчої влади, про що було зазначено вище, а також виконують повноваження військового характеру, і, відповідно є елементом системи воєнного управління.

У цьому зв'язку слід зазначити, що військові адміністрації перебувають у подвійному підпорядкуванні: щодо сфери публічного управління – Кабінету Міністрів України, щодо військового управління – Генеральному штабу Збройних сил України. Генеральний штаб Збройних Сил України як

суб'єкт військового управління з планування оборони держави відповідно до базового Положення [41] «спрямовує, координує та контролює діяльність обласних та районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, здійснення заходів правового режиму воєнного стану; готує пропозиції щодо переліку посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації; готує пропозиції Президенту України щодо призначення на посаду та звільнення з посади начальників військових адміністрацій населених пунктів (у разі їх утворення)» [36, с. 292].

Також, слід зазначити, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає формування окремої категорії військових адміністрацій — тих, що функціонують у межах конкретних населених пунктів. Їх запровадження здійснюється у селах, селищах або містах, де органи місцевого самоврядування та/або їхні виконавчі структури з об'єктивних чи фактичних причин не можуть реалізовувати свої конституційні й законодавчо визначені повноваження. Це стосується випадків, коли такі органи фактично припиняють діяльність, ухиляються від виконання покладених завдань, втрачають спроможність забезпечувати управлінські процеси або коли їхні повноваження припинено у встановлений законом спосіб. Окрім того, створення військової адміністрації населеного пункту допускається у ситуаціях, коли виникає потреба замінити раніше функціонуючі військово-цивільні адміністрації.

Військові адміністрації населених пунктів перебирають на себе як повноваження, що раніше виконували військовими цивільними адміністраціями, так і ті повноваження, які впливають із Закону України

«Про правовий режим воєнного стану». Їх діяльність спрямована на забезпечення управління територіями, де органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати своїх функцій у повному обсязі.

Коротко підсумовуючи, слід зазначити, що місце військових адміністрацій у системі органів влади визначається їх особливим правовим статусом як тимчасових органів публічної адміністрації, що функціонують виключно в умовах воєнного стану. Вони інтегруються у вертикаль державної виконавчої влади, перебираючи частину повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування для забезпечення безпеки, безперервності управління та оперативного реагування на військові загрози. Така модель дозволяє державі зберегти керованість територій, підтримати суспільний порядок і гарантувати базові публічні послуги, водночас не замінюючи, а лише тимчасово компенсуючи спроможність звичайних інституцій влади.

1.3. Повноваження та функції військових адміністрацій

Функції та повноваження військових адміністрацій становлять ключовий елемент їх правового статусу та визначають реальний зміст їх діяльності в умовах воєнного стану. Як особливі тимчасові органи публічної влади, вони покликані забезпечити безперервність управління, підтримання правопорядку та гарантоване виконання державних рішень у ситуаціях, коли звичайні інституції місцевого самоврядування або місцевих органів виконавчої влади не здатні діяти належним чином. Саме через призму їх функціонального навантаження розкривається специфіка правового режиму воєнного стану, спрямованого на захист населення, критичної інфраструктури та підтримання стійкості державного управління в умовах збройної агресії.

Разом із тим, аналіз змісту повноважень військових адміністрацій дозволяє виявити трансформацію традиційної моделі публічної влади, що

відбувається під впливом надзвичайних обставин. Виконуючи як окремі функції органів місцевого самоврядування, так і компетенцію, притаманну органам державної виконавчої влади, військові адміністрації формують гібридну конструкцію управління, здатну оперативно реагувати на загрози, централізувати ресурси та забезпечувати належний рівень державної присутності на територіях, де нормальна діяльність звичайних органів влади тимчасово унеможливлена.

Функціональна природа діяльності органів виконавчої влади визначається змістом завдань держави, структурою публічної адміністрації та характером управлінських процесів, що зумовлює багатовимірність їх роботи. Військові адміністрації, виступаючи як ключові суб'єкти державного управління, виконують пріоритетні завдання, що безпосередньо визначаються умовами правового режиму воєнного стану. Їхня діяльність охоплює широкий спектр функцій, включно з забезпеченням обороноздатності та безпеки територій, координацією мобілізаційних заходів, підтримкою життєзабезпечення населення, організацією цивільного захисту та управлінням критично важливою інфраструктурою. Крім того, військові адміністрації здійснюють контроль за виконанням законів, реалізацію соціально-економічних програм і координацію з місцевими органами влади, що дозволяє забезпечувати безперервність публічного управління навіть у складних умовах воєнного часу. Такий комплексний підхід дозволяє ефективно реагувати на надзвичайні ситуації та підтримувати стабільність функціонування держави та громад [28, с. 102].

У вітчизняній правовій доктрині окреслено низку базових функцій, які сукупно відображають провідні напрями діяльності державного апарату в цілому та військових адміністрацій зокрема.

Регулятивна функція полягає у формуванні та реалізації державної політики у відповідних галузях, включаючи нормотворчу діяльність та встановлення загальнообов'язкових правил, процедур і стандартів, що наповнюють закон конкретним змістом і забезпечують його практичне

застосування. Завдяки цьому органи виконавчої влади виступають ключовою ланкою у деталізації та адаптації правового регулювання до суспільних потреб.

Адміністративно-організаційна функція покликана забезпечити узгодженість і безперервність управлінських процесів, упорядкованість роботи апарату влади та здатність інституцій діяти системно і прогнозовано, навіть за умов обмежених ресурсів або кризових явищ.

Правоохоронна (охоронна) функція охоплює комплекс заходів, спрямованих на підтримання правопорядку, гарантування конституційних прав і свобод, запобігання правопорушенням та реагування на загрози громадській безпеці. Це включає участь у забезпеченні національної безпеки, реалізацію заходів цивільного захисту, а також організацію діяльності, спрямованої на протидію надзвичайним ситуаціям.

Соціально-економічна функція виражає соціальну природу держави та полягає у забезпеченні населення базовими соціальними благами, створенні умов для економічної стабільності, розвитку інфраструктури, ефективного управління бюджетною та фінансовою системами, а також у сприянні формуванню конкурентоспроможної та інвестиційно привабливої економіки.

Контрольно-наглядова функція передбачає здійснення державного контролю за дотриманням законодавства, оцінювання ефективності реалізації державних програм, перевірку підпорядкованих органів та прийняття рішень щодо усунення виявлених порушень. Її виконання забезпечує законність, підзвітність і дисципліну в системі публічного управління.

Сервісно-управлінська функція відображає спрямованість виконавчої влади на задоволення потреб громадян і бізнесу, забезпечення доступності публічних послуг, розвиток електронних сервісів та підвищення відкритості, прозорості й довіри до державних інституцій [75, с. 178; 1, с. 190].

Узяті разом, ці функції формують цілісну модель діяльності виконавчої влади, що забезпечує керованість держави, реалізацію політичних рішень,

підтримання соціальної стабільності та створення умов для розвитку суспільства.

У результаті опрацювання нормативно-правової бази, що регламентує статус і діяльність військових адміністрацій, С. Баранов формулює авторську класифікацію їхніх функцій, які реалізуються в умовах дії правового режиму воєнного стану. До таких функцій дослідник відносить: «1) адміністративно-управлінські; 2) адміністративно-розпорядчі; 3) військово-мобілізаційні; 4) економічні; 5) фінансово-бюджетні; 6) правоохоронні; 7) юрисдикційні; 8) соціально-гуманітарні; 9) патріотичного-виховання» [3, с. 71].

Запропонований автором перелік поєднує у собі як функції, притаманні місцевим органам виконавчої влади у звичайних умовах, так і ті, що актуалізуються в період дії правового режиму воєнного стану. Така інтеграція зумовлена подвійною природою військових адміністрацій, які в умовах збройної агресії виконують не лише традиційні управлінські завдання, а й специфічні оборонні та безпекові функції, спрямовані на захист територій та населення.

Водночас необхідно враховувати, що у разі фактичної неспроможності органів місцевого самоврядування реалізовувати свої конституційні та законодавчо визначені повноваження, військові адміністрації перебирають на себе додатковий обсяг функцій, властивих цим органам. Це істотно розширює їх компетенцію, підсилює управлінське навантаження та трансформує їх роль на відповідній території, забезпечуючи безперервність публічної влади навіть у найбільш критичних ситуаціях.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації населеного пункту, окрім власних повноважень, визначених цим Законом, здійснює також повноваження сільської, селищної чи міської ради, її виконавчого комітету та голови відповідного населеного пункту [58].

Окрім випадків створення військових адміністрацій населених пунктів, органи місцевого самоврядування в інших адміністративно-територіальних

одиницях продовжують діяти паралельно з військовими адміністраціями. Водночас чинне законодавство передбачає ситуації, коли повноваження місцевих рад можуть бути покладені і на обласні чи районні військові адміністрації. Частина 3 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає три такі підстави: тимчасова окупація відповідної території, оточення адміністративного центру області або ухвалення Верховною Радою України рішення про передачу таких повноважень [58].

Слід окремо підкреслити, що закон не встановлює вичерпного переліку умов, за яких Президент України може внести подання до Верховної Ради щодо покладення повноважень обласної чи районної ради на начальника військової адміністрації. Така прогалина створює потенційну невизначеність у процедурі та потребує додаткового нормативного врегулювання для забезпечення прозорості і передбачуваності відповідних рішень.

В умовах дії правового режиму воєнного стану функціональне призначення місцевих державних адміністрацій зазнає суттєвого переосмислення. З утворенням на їх основі військових адміністрацій пріоритетності набувають завдання, пов'язані з обороною, мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом, координацією дій із військовим командуванням і забезпеченням безпеки територій. Попри це, вони продовжують виконувати й ті функції, що були притаманні їм до запровадження спеціального режиму, що забезпечує безперервність публічного управління навіть у надзвичайних умовах.

Для повного усвідомлення характеру діяльності військових адміністрацій недостатньо визначити лише їхні функції, адже саме система повноважень, яка деталізує відповідні напрямки діяльності, відображає фактичний обсяг компетенції та способи реалізації практичної взаємодії в умовах воєнного стану.

За час дії правового режиму воєнного стану в Україні було сформовано кілька видів військових адміністрацій, що відрізняються як своїм правовим положенням, так і організаційною структурою. Обласні та районні

адміністрації утворювались на базі відповідних місцевих державних адміністрацій, перейнявши їхню організаційну інфраструктуру та систему управлінських зв'язків. У свою чергу, військові адміністрації населених пунктів представляють новий елемент системи публічної влади, оскільки до початку повномасштабної агресії аналогічних органів у селах, селищах і містах не існувало. Їхнє створення стало необхідним у випадках, коли місцеві ради та їхні виконавчі органи не могли або не виконували свої обов'язки. Формування таких адміністрацій призвело до тимчасового обмеження автономії місцевого самоврядування, оскільки вони поєднували в собі повноваження державних органів і частину функцій місцевих рад. Це забезпечувало ефективне управління критично важливими процесами життєзабезпечення громад у складних умовах.

На рівні громад створення військових адміністрацій носить факультативний характер і здійснюється лише за ініціативою Президента України. Після введення військової адміністрації повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів тимчасово припиняють дію, а управлінські функції на території громади переходять до компетенції військової адміністрації. Відновлення діяльності органів місцевого самоврядування можливе лише після завершення воєнного стану та проведення виборів, що забезпечують легітимне повернення місцевої влади [10, с. 554].

У результаті з'явилася багаторівнева система військових адміністрацій, правовий статус та зміст повноважень яких залежать від інституційної основи та завдань, покладених на них державою. Залежно від типу адміністрації, їхня компетенція та обсяг повноважень істотно відрізняються.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [58] не встановлює вичерпного переліку повноважень обласних та районних військових адміністрацій. Частина 1 статті 15 передбачає загальну норму, що надає їм право здійснювати повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій та виконувати функції, визначені законами «Про оборону України» [55], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [53], «Про

критичну інфраструктуру» [51], а також Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [52] у разі делегування повноважень обласних та районних рад.

Військові адміністрації формуються на базі діючих державних адміністрацій і тимчасово замінюють їх у період дії особливого правового режиму. Водночас між цими органами існують значні відмінності. Так, військові адміністрації не залучаються до завдань, характерних для мирного часу, наприклад процедур приватизації. Повноваження місцевих державних адміністрацій структуровані за основними напрямками розвитку суспільства, тоді як діяльність військових адміністрацій концентрується на питаннях оборони, безпеки, реагуванні на воєнні ризики та усуненні їх наслідків. Зокрема, вони здійснюють заходи з підтримки населення у відновленні житла, пошкодженого бойовими діями чи іншими проявами агресії [3, с. 74–75; 70, с. 125].

Статус військових адміністрацій населених пунктів визначається двома блоками повноважень. Перший, за ч. 2 ст. 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [58], охоплює повноваження по здійсненню заходів реалізації режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, охорони критичної інфраструктури та захисту прав і свобод громадян. До цього блоку також відносяться ключові функції та повноваження виконавчих органів місцевих рад, визначені як власні повноваження місцевого самоврядування.

Другий блок включає повноваження, що за законодавством делегуються виконавчим органам рад, але під час воєнного стану тимчасово повертаються до системи виконавчої влади для забезпечення безперервного управління та виконання критично важливих завдань.

Повноваження військових адміністрацій населених пунктів можна запропонувати згрупувати за змістом. Відповідно до переліку повноважень військових адміністрацій населених пунктів, який наведено у Законі України «Про правовий режим воєнного стану», повноважень сільських, селищних,

міських рад, власних та делегованих повноважень виконавчих органів зазначених рад та повноваження сільських, селищних, міських голів, які передбачені у главах 1-3 Розділу 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження військових адміністрацій населених пунктів можна поділити на наступні групи:

- Повноваження оборонно-безпекового характеру, які спрямовані на здійснення заходів правового режиму воєнного стану.
- Повноваження представницьких органів, власних повноважень виконавчих органів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування (відповідних сільських, селищних, міських голів). Даний блок повноважень військові адміністрації населених пунктів реалізують з метою тимчасово виконати роль органів місцевого самоврядування у спрямуванні на забезпечення необхідних умов функціонування територіальних громад [66, с. 444].
- Повноваження, які до створення даного виду управлінського органу реалізовували виконавчі органи місцевих рад за дорученням держави (делеговані повноваження).

Привертає увагу класифікація повноважень військових адміністрацій, яку пропонує С. Мельник. Автор вбачає доцільність виокремлення груп повноважень за змістом:

— повноваження «правотворчого характеру — здійснення скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України та іншим нормативно-правовим актам, а також рішенням ради, прийнятим у межах її компетенції»;

— повноваження «мобілізаційного характеру» — організація призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, проведення мобілізації, підготовка молоді до служби в Збройних Силах України, організація навчальних, перевірочних та спеціальних військових зборів; доведення наказів військового комісара до підприємств, установ,

організацій незалежно від форми власності та населення; участь у заходах мобілізаційної підготовки та цивільного захисту;

— повноваження «забезпечувального характеру» — організація централізованого тимчасового зберігання архівних документів, що накопичуються під час документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних та фізичних осіб на відповідній території, а також інших архівних матеріалів, які не належать до Національного архівного фонду;

— повноваження «організаційного характеру» — забезпечення ефективного використання природних, трудових та фінансових ресурсів; формування та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього та контроль за його виконанням; управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, транспорту та зв'язку, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та функціональної ефективності; управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту;

— повноваження «інформаційно-аналітичного характеру» — заслуховування звітів прокурорів та керівників Національної поліції щодо стану законності, протидії злочинності, охорони громадської безпеки та порядку, а також оцінка результатів діяльності на відповідній території;

— повноваження «фіскально-регламентарного характеру» — розробка та затвердження місцевого бюджету, внесення до нього змін та контроль за виконанням; прийняття рішень щодо надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів у разі відсутності відповідного рішення ради; встановлення у межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги .[27, с. 1512-1513].

Військові адміністрації, виступаючи як ключові суб'єкти державного управління, виконують пріоритетні завдання, що безпосередньо визначаються умовами правового режиму воєнного стану. Їхня діяльність охоплює широкий спектр функцій, включно з забезпеченням

обороздатності та безпеки територій, координацією мобілізаційних заходів, підтримкою життєзабезпечення населення, організацією цивільного захисту та управлінням критично важливою інфраструктурою. Крім того, військові адміністрації здійснюють контроль за виконанням законів, реалізацію соціально-економічних програм і координацію з місцевими органами влади, що дозволяє забезпечувати безперервність публічного управління навіть у складних умовах воєнного часу. Такий комплексний підхід дозволяє ефективно реагувати на надзвичайні ситуації та підтримувати стабільність функціонування держави та громад.

РОЗДІЛ 2. МОДЕЛІ ТА МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Правові засади взаємодії військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування

Повномасштабна війна істотно змінила умови функціонування місцевого самоврядування в Україні, спричинивши переформатування його ролі у системі публічної влади. Якщо у довоєнний період ключовим вектором розвитку була децентралізація та посилення автономії територіальних громад, то із введенням воєнного стану спостерігається зворотна тенденція – підвищення рівня централізації управлінських рішень та концентрація ключових управлінських можливостей у державних органах та військових адміністрацій. Попри це, органи місцевого самоврядування зберігають власну правову природу та продовжують реалізовувати визначені законодавством складові компетенції.

Зміна умов діяльності призвела до перегрупування функціональних пріоритетів громад. Традиційні сфери, пов'язані з розвитком території, місцевою економікою, інфраструктурним плануванням та залученням інвестицій, відступили на другий план. Натомість домінуючими стали забезпечення базових потреб населення, організація гуманітарної допомоги, підтримка систем життєзабезпечення, реагування на загрози безпеці та координація евакуаційних заходів. Такий зсув відображає адаптаційний характер місцевої влади, яка змінює порядок реалізації своїх функцій залежно від викликів, що виникають.

Особливістю трансформації є також посилення взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями. У низці регіонів саме такі адміністрації отримали провідну роль у сфері управління територіями, що перебувають під загрозою або у зоні бойових дій. У цих умовах органи місцевого самоврядування змушені переглядати власні можливості у межах компетенції, погоджуючи діяльність із суб'єктами

державної влади, які мають розширений обсяг управлінських рішень. Водночас громади залишаються важливою ланкою комунікації з населенням, локальними інституціями та волонтерськими структурами, забезпечуючи інформаційний та організаційний зв'язок на місцях.

Варто підкреслити, що трансформація не означає скасування чи нівелювання місцевого самоврядування. Йдеться про тимчасову зміну змістового наповнення функцій та реалізації окремих повноважень у межах загальної компетенції, що зумовлено надзвичайним характером ситуації. Органи місцевого самоврядування продовжують забезпечувати нормативно визначені напрями діяльності, проте їхнє практичне виконання коригується воєнними потребами та обмеженнями, спрямованими на захист населення та підтримання життєдіяльності територій.

Хоча поява військових адміністрацій була зумовлена потребами воєнного часу, особливо в громадах, де органи місцевого самоврядування фактично не могли виконувати свої функції, практика їх діяльності виявила низку системних правових труднощів. Найбільш відчутною є недостатня регламентація механізмів взаємодії та поділу повноважень між тимчасовими адміністративними структурами і місцевим самоврядуванням. Відсутність детального правового визначення призводить до суперечностей у виконанні управлінських рішень, дублювання окремих управлінських процесів та до надмірної концентрації керівних повноважень у вертикалі державних призначенців. Це, у свою чергу, створює ризики послаблення демократичних інститутів на місцевому рівні та ускладнює реалізацію конституційних засад публічної влади в громадах, які тимчасово перебувають під управлінням військових адміністрацій [38, с. 367].

Сама постановка питання розмежування компетенцій, на думку Ю. Бальцій «носить доволі проблематичний характер, тому, що розмежувати функції органів, які здійснюють єдину управлінську діяльність (публічну владу) на місцях, практично неможливо» [2, с. 121].

Також, дослідники В. Куйбіда, Я. Казюк та Ю. Ганущак акцентують, що «питання узгодження компетенцій між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями у період дії воєнного стану набуває особливої складності». Автори звертають увагу на те, що створення цих тимчасових органів «у районах активних бойових дій або у стратегічно важливих прикордонних місцевостях формує нову управлінську конфігурацію, у якій пріоритети безпеки та оборонної спроможності потребують переосмислення традиційних моделей взаємодії». Надання військовим адміністраціям більш широких управлінських інструментів, необхідних для оперативного реагування на загрози, нерідко стає підґрунтям для суперечностей із місцевим самоврядуванням, яке продовжує залишатися носієм власної законодавчо визначеної компетенції. Одним із ключових викликів на цьому тлі є «дублювання та нечіткість меж між правами й обов'язками обох сторін, що провокує невизначеність» як у правозастосуванні, так і в практиці управління територіями [18].

В умовах дії правового режиму воєнного стану військові адміністрації отримують широкі дискреційні повноваження щодо управління територіями, контролю за майновими ресурсами, землею та інфраструктурою. Така розширена компетенція неминує спричиняє напруження у відносинах з органами місцевого самоврядування, для яких подібні сфери традиційно належать до власних або делегованих повноважень. Дискусійність ситуації посилюється відсутністю достатньо деталізованого нормативного розмежування владних функцій між військовими адміністраціями та місцевими радами. Унаслідок цього виникають колізії щодо того, хто саме має ухвалювати рішення у сферах управління комунальним майном, місцевими ресурсами або плануванням територій [18].

З визначенням таких напрямків розмежування компетенції між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування не погоджуються Шишка Р. Б., Галуцько В. В., Воробей П. А., які стверджують, що «зазначені наукові тенденції щодо розмежування повноважень військових

адміністрацій та органів місцевого самоврядування є такими, що не відображають юридичну природу правової системи України в умовах воєнного стану. Екзистенціальна загроза, яка стоїть перед українським народом і українською державою в умовах відбиття повномасштабного російського терористичного вторгнення, об'єктивно сприяє концентрації управлінських, оборонних, економічних, фінансових та інших зусиль, спрямованих на забезпечення обороноздатності держави та захисту невід'ємних прав і законних інтересів громадян в умовах воєнного стану. Повертаючись до першого чинника, необхідно відзначити, що будь-яка дискусія щодо виконання законних рішень військових адміністрацій органами місцевого самоврядування має вирішуватися на користь перших. Органи місцевого самоврядування зобов'язані невідкладно виконувати законні рішення військових адміністрацій з подальшим правом їх оскарження в системі адміністративного судочинства.» [78, с. 387]. З позицією даних авторів варто частково погодитись. Безперечно, що в умовах війни, питання невиконання законних рішень не підлягає обговоренню, особливо із врахуванням того, що такі рішення органами місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства.

Прикладом використання такого способу вирішення компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями може слугувати Рішення Одеського окружного адміністративного суду № 420/19894/24 [65]. Голова Херсонської районної ради Херсонської області звернувся до суду із позовними вимогами про встановлення наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень (начальника Херсонської районної державної (військової) адміністрації). Причиною звернення до суду стало видання розпорядження начальником Херсонської районної державної (військової) адміністрації, яким було увільнено працівників виконавчого апарату Херсонської районної ради від виконання посадових обов'язків та оголошено простій. На думку позивача керівництво виконавчим апаратом Херсонської районної ради є

виключною компетенцією голови ради. В результаті системного тлумачення норм та оцінки фактів суд дійшов висновку, що «після утворення Херсонської міської військової адміністрації Херсонського району Херсонської області та настання одночасно однієї з таких обставин, як тимчасова окупація частини території Херсонського району Херсонської області з 24.02.2022 року, що має місце і на теперішній час, є підставою для підпорядкування виконавчого апарату Херсонської районної ради начальнику Херсонської міської військової адміністрації Херсонського району.» [65]. Рішенням Одеського окружного адміністративного суду було відмовлено у задоволенні позовних вимог. П'ятий апеляційний адміністративний суд апеляційну скаргу залишив без задоволення [43]. Хоч у наведеному прикладі не було задоволення позовних вимог, сама можливість судового оскарження рішень прийнятих в межах реалізації дискреційних повноважень начальника військової адміністрації свідчить про функціонування правових механізмів захисту прав місцевого самоврядування, який передбачено чинним законодавством та не може бути обмежено під час дії правового режиму воєнного стану.

Щодо наявності та особливостей дискреційних повноважень начальників військових адміністрацій необхідно в контексті теми дослідження зупинитись детальніше.

У вітчизняній адміністративній юрисдикції сформовано підхід, відповідно до якого дискреційні повноваження розглядаються як можливість суб'єкта владних повноважень діяти в межах закону, але із наданою йому свободою вибору одного з кількох допустимих правових рішень. Судова практика підкреслює, що така свобода не є довільною: адміністративний орган може ухвалювати рішення лише в межах чітко окреслених нормативних рамок, обираючи серед кількох варіантів поведінки, кожен із яких відповідає вимогам законності. Зміст дискреції полягає у здатності уповноваженого суб'єкта адаптувати своє рішення до конкретних обставин справи, застосувавши правову норму у спосіб, який найповніше забезпечує досягнення мети її прийняття [42].

Дискреційні повноваження, на думку І. Шульган, В. Лемішко, «мають кілька загальних ознак:

- дозволяють органу чи особі, що виконує державні функції, на власний розсуд оцінювати факти і змінювати правовідносини;
- дозволяють вибирати один із декількох запропонованих варіантів реагування на фактичний склад;
- дають можливість вибирати міру впливу на осіб та форму видачі нормативних або індивідуально-правових актів;
- дозволяють вибирати форму виконання повноважень і визначати порядок здійснення дій, зокрема строки та послідовність;
- надають право визначати спосіб виконання управлінських рішень та передавати їх виконання підлеглим особам або іншим органам влади» [79, с. 400].

Дискреційні повноваження можуть бути досить небезпечним інструментом управління, як стверджує В. Венгер, «саме тому головним завданням права є вироблення чітких меж застосування дискреційних повноважень. Найефективнішим інструментом на цьому шляху є принцип верховенства права» [8, с. 53]. Підтримує такий підхід і Л. Міхневич, яка вбачає «систему універсальних обмежень» у застосуванні конституційних принципів, які є «рамковими бар'єрами, спираючись на які, реалізується свобода розсуду публічної влади усіх рівнів» [31].

Незважаючи на ймовірні ризики не варто заперечувати, що дискреційні повноваження військових адміністрацій у період дії воєнного стану відіграють ключову роль у забезпеченні оперативності, безпеки та безперервності публічного управління на територіях, що перебувають у зоні підвищеного ризику або втратили спроможність до самоврядного функціонування. Надання військовим адміністраціям можливості обирати один із кількох правомірних варіантів управлінських рішень дозволяє їм швидко реагувати на надзвичайні обставини, коли стандартні адміністративні

процедури втрачають ефективність або не можуть бути реалізовані через воєнну ситуацію.

Разом із тим, дискреція військових адміністрацій має подвійний характер. З одного боку, вона забезпечує необхідну гнучкість і адаптивність управлінських рішень, що є критичним у кризових умовах. З іншого – створює ризики надмірної концентрації владних повноважень у призначених державою суб'єктів, особливо за відсутності чітких нормативних меж, належного контролю й узгоджених механізмів взаємодії з органами місцевого самоврядування. Це вимагає системного вдосконалення законодавства, спрямованого на визначення меж дискреції, процедур її застосування та гарантій запобігання зловживанням.

Таким чином, ефективність діяльності військових адміністрацій значною мірою залежить від збалансованості їхніх дискреційних повноважень: вони мають бути достатньо широкими для оперативного реагування, але водночас чітко врегульованими, прозорими та підконтрольними, щоб не порушувати засади місцевої демократії та конституційні стандарти публічної влади.

Важливо, що в умовах повномасштабної війни на території України «органи місцевого самоврядування отримали низку додаткових обов'язків. Серед яких, на думку В. Мороз, можна виділити наступні: налагодження близької співпраці з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодження порядку роботи та, за потреби, погодження перерозподілу окремих повноважень. Завдяки цьому в короткі терміни було організовано оборону населених пунктів, а також забезпечено усі ресурси, що були для цього необхідні. Важливе значення на той момент мало питання забезпечення своєчасного донесення актуальної інформації до населення з метою забезпечення безпеки та збереження людських життів» [33, с. 397].

Окрім того, перед органами місцевого самоврядування поставлено завдання по роботі із населенням, яке масово у перші місяці війни

переміщалося від громади до громади у пошуках захисту та безпеки. «Особливо це стосувалося відносно спокійних регіонів, розташованих поблизу кордонів з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною та Румунією. Органи місцевого самоврядування забезпечували реєстрацію статусу внутрішньо переміщених осіб, видачу довідок, організацію розміщення та роздачі гуманітарної допомоги, а також оформлення соціальних виплат і допомоги, що відповідало потребам переселенців» [29, с. 70].

Щодо зміни у функціонуванні органів місцевого самоврядування, слід також звернути увагу на те, що «на органи місцевого самоврядування було покладено завдання щодо ліквідації наслідків бойових дій. Правовою основою вирішення зазначеного питання слугує Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 року № 473, саме цією постановою визначено процедуру здійснення обстеження об'єктів, які були пошкоджених унаслідок воєнних дій [48]. Таким чином, обстеження зазначених об'єктів може здійснюватися за рішенням уповноважених на це органів – виконавчих органів відповідних сільських, селищних, міських рад або, у випадках, передбачених законодавством, військовими адміністраціями. Необхідно наголосити й на тому, що саме на органи місцевого самоврядування на сьогодні покладено наступні обов'язки: – затвердження порядку організації й координації уповноваженими органами виконання невідкладних робіт; – визначення об'єктів, котрі підлягають першочерговому обстеженню; – здійснення комплексу організаційно-технічних заходів, що включається до проведення обстеження пошкоджених об'єктів; – організація робіт щодо аварійного демонтажу на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій тощо [33, с. 397].

Порівнюючи обсяг повноважень у сфері оборони, варто звернути увагу на те, що до компетенції військових адміністрацій не включено одну з ключових функцій органів місцевого самоврядування — організацію заходів із підготовки населення до участі в русі національного спротиву [6, с. 112].

Відповідно до положень Закону України «Про основи національного спротиву», реалізація завдань у цій сфері покладається одночасно на місцеві державні адміністрації (а за наявності — на військово-цивільні чи військові адміністрації) та на органи місцевого самоврядування [56].

До кола відповідних повноважень, які можуть здійснювати й військові адміністрації, належать участь у формуванні штабу зони або району територіальної оборони, координація його діяльності, забезпечення функціонування системи управління територіальною обороною, а також підготовка громадян до національного спротиву. Крім того, вони беруть участь у контролі за створенням, збереженням і використанням матеріально-технічних резервів, необхідних для виконання завдань оборони, та в організації навчань і тренувань [56].

Органи місцевого самоврядування, зі свого боку, виконують не менш важливу роль у сфері національного спротиву. Вони відповідають за ініціювання та підтримку діяльності добровольчих формувань територіальних громад, забезпечення фінансування потреб територіальної оборони, а також за сприяння підготовці населення та виконанню завдань національного спротиву як у мирний час, так і під час дії особливого правового режиму [56].

Потрібно також звернути увагу на розширення повноважень сільських, селищних, міських голів відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року [46]. Даний закон наділяє голів правом приймати одноосібні рішення щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму

воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами [30].

Такі повноваження, на думку Кобрини В.С., Нос Ю.С., Полюх Р.В., видаються «досить логічними у зв'язку із тим, що кожного дня Українська держава перебуває під постійними обстрілами держави-терориста, чим завдається руйнування певних будівель та споруд» [19, с. 74]. Окрім цього, автори звертають увагу на те, що відповідно до положень частини 5 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [58] відповідні голови «наділяються правом призначати осіб на посади в органи місцевого самоврядування, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування, без конкурсного відбору», що означає «особи, які претендуватимуть на посаду не повинні подавати е-декларацію особи; документ рівня володіння державною мовою і стосовно таких осіб не проводяться перевірки за Законами України «Про запобігання корупції» [47] та «Про очищення влади» [57]. На думку дослідників «наділення сільських, селищних, міських голів такими повноваженнями є доволі небезпечним кроком та загрозою демократії і принципам муніципалізму.» [19, с. 74].

У сучасних умовах воєнного стану діяльність сільських, селищних та міських голів, як керівників відповідних територіальних громад, набуває особливого значення. Вони зобов'язані підтримувати постійний контакт з військовими адміністраціями та військовим командуванням, своєчасно інформувати про стан гуманітарної ситуації, дії окупаційних військ та інші критично важливі аспекти життєдіяльності громади. Така взаємодія стає ключовим елементом забезпечення ефективного управління територіями, які перебувають під впливом воєнних загроз, та сприяє швидкому прийняттю рішень у сфері оборони, безпеки та забезпечення населення необхідними ресурсами.

Привертає увагу дослідження практичної діяльності органів місцевого самоврядування Тростянецької міської територіальної громади, Мукачівської міської громади, Харківської міської громади, Глухівської територіальної громади проведене Ю. Голиком в результаті якого автором зроблено висновок, що «реальна компетенція органів місцевого самоврядування у воєнний період значною мірою виходить за межі формального законодавчого поля і вимагає гнучкості, партнерства та управлінської ініціативи» [12, с. 91]. Приклади наведені автором свідчать про те, що в залежності від місця знаходження громади (лінія бойового зіткнення, перебування під окупацією, тилове місцезнаходження) органи місцевого самоврядування стикаються із різними викликами і загрозами; і в межах одних повноважень змушені реагувати на ці виклики та забезпечувати життєдіяльність громад, що, в свою чергу приводить до виходу за межі «формального законодавчого поля».

Також, як справедливо зауважує Ю. Гаврилечко, що попри те, що «компетенція сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану була суттєво розширена» і до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з початку повномасштабного вторгнення було внесено тринадцять разів зміни, «Кожна з цих змін не була пов'язано із попередньою ані ідеологічно, ані методологічно, ані функціонально.» [11, с. 47]. Висновок зроблений автором підкреслює наявність проблем із нормативно-правовим визначенням повноважень органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, створює цілий ряд проблем, які проявляються у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування, які продовжують функціонувати та створеними на час війни військовими адміністраціями, оскільки призводить до розмитості повноважень, а відтак до конкуренції компетенцій цих центрів прийняття публічно значимих рішень.

На певних територіях управління може бути повністю передане військовим адміністраціям, тоді як органи місцевого самоврядування зберігають юридичну дієздатність та повноваження, які не обмежені законодавством. Незважаючи на тимчасові обмеження, легітимність місцевих

рад, голів громад та виконавчих органів зберігається, що сприяє підтриманню правового порядку, ефективному зв'язку з населенням та адаптації управлінської системи до змінної ситуації.

2.2. Принципи, форми та напрями взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування

На різних етапах розвитку місцевого самоврядування співпраця між державними органами та місцевими інституціями завжди мала свої складнощі та організаційні перепони. Функціонування органів місцевого самоврядування істотно залежить від роботи державних структур, які діють на певних територіях, а ефективність їх взаємодії безпосередньо впливає на результати регіональної політики та реалізацію ключових соціально-економічних і політичних завдань розвитку громади.

Скоординована діяльність державних та місцевих органів сприяє досягненню балансу між локальними потребами громади та загальнодержавними інтересами, забезпечуючи ефективність управлінських рішень на різних рівнях. Така взаємодія є важливою для підтримання стабільності розвитку територій, організації ресурсного забезпечення та реалізації соціальних ініціатив.

Науковці відзначають, що основу співпраці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування формують дві групи принципів: загальні конституційні, які закріплюють фундаментальні права і повноваження, та спеціальні, що конкретизують порядок взаємодії, координацію дій та регулювання спільних управлінських процесів. Ці принципи визначають рамки, в межах яких можуть здійснюватися спільні заходи, а також механізми вирішення конфліктів компетенції.

До ключових засад, що визначають порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічної влади, належать принципи,

закріплені в Конституції України. Одним із найважливіших є принцип народного суверенітету (ст. 5), який проголошує народ носієм влади та джерелом її реалізації як на державному, так і на місцевому рівнях. Не менш значимим є принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), що забезпечує територіальним громадам самостійність у здійсненні управлінських функцій. Фундаментальне значення має також принцип верховенства права (ст. 8), який визначає рамки та спрямованість діяльності всіх органів публічної влади, забезпечуючи їх підпорядкованість праву. Окремо варто виділити принцип законності (ст. 19), згідно з яким державні органи та органи місцевого самоврядування можуть діяти лише на основі закону, у межах наданих повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [22, с. 91].

Щодо конституційних (загальних принципів) взаємодії у теоретичних дослідженнях не визначається розмаїття думок вчених, а спеціальні принципи у дослідженнях мають різне бачення та змістовне наповнення.

Так, А. Крусян до спеціальних принципів взаємодії відносить: «поєднання місцевих і державних інтересів; взаємної підтримки місцевих органів публічної влади та координації сумісних дій; державної підтримки та гарантованості місцевого самоврядування; судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими органами публічної влади», які закріплено у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [22, с. 91].

Окрім зазначених спеціальних принципів взаємодії Н. Сиворотка пропонує доповнити принципами: «самостійності органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень; взаємної згоди при виробленні сумісного рішення; спільного вирішення питань забезпеченості фінансовими та матеріальними ресурсами; добровільності укладання договорів та угод; взаємної відповідальності; гласності» [68, с. 43]. Дискусійним залишається визначення принципу взаємодії між органами, що представляють різні рівні публічної влади, виключно через призму самостійності органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції. Сучасна наукова доктрина

підкреслює, що така інтерпретація є обмеженою, оскільки не враховує комплексної природи публічної влади, де державні адміністрації, військові формування та інші суб'єкти також здійснюють владні функції, які взаємодіють із повноваженнями місцевих органів. У контексті правового режиму воєнного стану це питання набуває особливої актуальності, оскільки неузгодженість у визначенні меж повноважень може призводити до дублювання функцій, правової невизначеності та зниження ефективності управлінських рішень. Таким чином, принцип самостійності слід розглядати не як абсолютну автономію місцевих органів влади, а як складову системної взаємодії, що забезпечує оптимальний баланс між децентралізованою автономією територіальних громад та централізованими функціями державного управління, гарантує верховенство права та дотримання конституційних норм щодо координації владних повноважень.

Дещо інше бачення принципів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях пропонує І. Литвин. Основними принципами, на його думку, є: «1) роздільність предметів відання залежно від юридично-правової природи органу публічного управління; 2) взаємне делегування повноважень; 3) фіксованість самостійності кожного з органів шляхом законодавчого закріплення; 4) можливість судового врегулювання суперечок і розбіжностей, які виникають під час виконання повноважень» [23, с.10].

Підтримуючи в цілому такий підхід до виокремлення спеціальних принципів І. Міщук зазначає, що ці принципи слід розглядати як загальні та універсальні засади, що визначають рамки взаємодії публічних органів. Вони мають універсальне значення та можуть бути ефективно застосовані не лише у взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами влади, а й під час координації діяльності інших ланок державного управління, забезпечуючи цілісність та системність прийняття управлінських рішень, а від так не відображають у повній мірі особливості взаємодії саме органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [32, с. 19].

Заслугує на підтримку підхід до визначення принципів взаємодії з точки зору принципів публічного управління, який запропоновано А. Самойловим. Зокрема автор у своєму дослідженні зазначає, що «у контексті децентралізаційної трансформації системи публічної влади існує широкий спектр концепцій і принципів, розроблених у сфері публічного управління, які спрямовані на забезпечення ефективності функціонування та оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та державними структурами. Їх реалізація особливо помітна під час виконання органами влади своїх повсякденних завдань та функцій у різних сферах управління» [67, с. 199].

Для досягнення ефективного балансування компетенцій автор пропонує дотримуватися комплексного підходу, інтегруючи науково обґрунтовані принципи публічного управління у практику місцевого та державного управління. Зокрема, на сучасному етапі розвитку держави, у період дії воєнного стану, відновлення після війни та завершення процесів децентралізації, важливо враховувати такі орієнтири: політичну нейтральність та відкритість рішень, інтегрованість управлінських процесів, здатність систем до самоорганізації, оперативне забезпечення зворотного зв'язку, контроль за результативністю, раціональне використання ресурсів, оптимізацію управлінських процедур, релевантність інформації, соціальну відповідальність та чітке визначення цілей діяльності органів влади [67, с. 199].

Застосування цих принципів сприяє формуванню збалансованої системи взаємодії між місцевими та державними органами влади, дозволяє уникати дублювання повноважень, підвищує ефективність прийняття рішень та забезпечує виконання як місцевих, так і загальнодержавних завдань. Такий підхід дозволяє адаптувати адміністративні механізми до швидко змінних умов управління та сприяє підвищенню якості державного й муніципального управління загалом [67, с. 199].

Окремого значення набуває «визначення взаємодії різних рівнів публічних інтересів» – загальнонаціональних, державних та локальних, оскільки саме їхнє співвідношення впливає на формування управлінських рішень на місцях.

Сфера діяльності місцевих органів державної влади визначається тим колом суспільних потреб, які були передані центральною ланкою державної влади для організації їх належного виконання на місцях. Водночас межі компетенції органів місцевого самоврядування формуються на основі тих прав і функцій, які вони отримують у результаті делегування з боку державних інституцій та реалізації своїх власних повноважень, які випливають із природи місцевого самоврядування та обумовлені тими інтересами.

Досліджуючи питання поєднання державного та місцевого інтересу у діяльності органів місцевого самоврядування та точкою зіткнення у процесі взаємодії останніх із органами публічної влади на місцях А. Крусян визначає характеристики цих двох інтересів. Зокрема авторка зазначає, що «Сфера місцевого інтересу окреслюється колом питань місцевого значення, що є об'єктом публічно-самоврядної влади. Аналіз міжнародних стандартів у цій сфері та законодавства про місцеве самоврядування дає можливість віднести до місцевого інтересу управління комунальною власністю, соціально-економічний і культурний розвиток сіл, селищ, міст, вирішення житлово-комунальних і побутових питань, медичне обслуговування населення, управління закладами освіти, культури, фізкультури і спорту, що належать територіальним громадам або передані їм тощо.» [22, с. 83].

Визначення питань, які слід віднести до публічного (державного) інтересу дослідниця здійснює за результатами детального аналізу положень Конституції України. До цієї сфери інтересу відносяться питання: «1) державного захисту: суверенітету і територіальної цілісності України; прав усіх суб'єктів права власності та господарювання; 2) державне забезпечення:

прав і свобод людини; екологічної, економічної, інформаційної безпеки; соціальної спрямованості економіки; всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; 3) державне сприяння: консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; задоволенню національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.» [22, с. 84].

В умовах повномасштабної війни взаємозалежність державних та місцевих інтересів стала особливо помітною й критичною для ефективного функціонування системи публічної влади. Державні інтереси, які охоплюють забезпечення національної безпеки, оборони, стабільності економіки та життєдіяльності населення, неможливо реалізувати без активної участі місцевих органів влади, що безпосередньо взаємодіють із громадами, координують локальні ресурси та організовують оперативні заходи на своїх територіях.

У свою чергу, забезпечення місцевих інтересів, включно з життєзабезпеченням населення, гуманітарною підтримкою, організацією евакуації та відновленням пошкодженої інфраструктури, істотно залежить від підтримки державних органів, надання повноважень, ресурсів та координаційних механізмів. Внаслідок цього виникає двостороння взаємозалежність: ефективне виконання державних завдань сприяє захисту місцевих інтересів, а забезпечення локальної стабільності, у свою чергу, зміцнює державний потенціал у кризових умовах.

Така взаємодія вимагає чіткого розмежування повноважень, впровадження прозорих механізмів координації та регулярного обміну інформацією між державними структурами та органами місцевого самоврядування. Посилення взаємозалежності державного і місцевого інтересу під час війни також стимулює розвиток нових форм управлінської взаємодії, інтеграції ресурсів та спільного ухвалення рішень, що дозволяє

більш гнучко реагувати на швидкозмінну ситуацію в умовах бойових дій та забезпечувати баланс між централізацією влади та збереженням автономії місцевого самоврядування.

У науковій літературі пропонуються різні підходи до класифікації форм взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, дослідники виокремлюють кілька базових організаційно-правових механізмів такої співпраці. До них належить «утворення спеціальних органів на паритетних засадах» для реалізації спільних цільових проєктів чи виконання завдань у сферах, що потребують узгоджених дій обох суб'єктів публічної влади.

Важливою є також практика «проведення координаційних нарад і тематичних робочих зустрічей» за участю представників виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дає змогу узгоджувати позиції, визначати пріоритети та забезпечувати оперативний обмін інформацією. До окремого різновиду співпраці належать «спільні заходи з комплексних питань і планування», у межах яких визначається розподіл завдань та відповідальності між інституціями [26, с. 297].

Поширеною практикою є «проведення спільних засідань колегій і президій» органів влади різних рівнів, під час яких можуть ухвалюватися погоджені управлінські рішення або «спільні розпорядження посадових осіб». Окрім того, застосовується підхід, що передбачає «підготовку аналітичних оглядів результатів спільної діяльності», спрямованих на виявлення ефективних управлінських практик і можливостей їх подальшого використання у роботі органів влади [26, с. 297].

Утворення спільних робочих груп є одним із найефективніших інструментів налагодження інституційної взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [37, с. 112]. Такі групи забезпечують можливість оперативного узгодження рішень, поєднання управлінських ресурсів та експертного потенціалу обох суб'єктів публічної влади.

По-перше, спільні робочі групи виконують функцію комунікаційного майданчика, де військове командування та посадові особи місцевого самоврядування можуть швидко обмінюватися інформацією щодо актуальних загроз, потреб громади, ресурсних можливостей, логістичних питань, стану критичної інфраструктури. Це мінімізує ризики затримок у прийнятті рішень та сприяє формуванню узгоджених управлінських позицій.

По-друге, такі групи дозволяють поєднати спеціалізовану військову експертизу з локальним досвідом та знанням території, якими володіють представники органів місцевого самоврядування. Синергія цих компетентностей створює умови для комплексної оцінки ситуацій, підготовки оптимальних управлінських рішень та забезпечення їх реалістичності й практичної ефективності.

По-третє, робочі групи виступають інструментом координації реалізації спільних проєктів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності громади: від організації евакуації, гуманітарної логістики, роботи комунальних служб до відновлення інфраструктури та забезпечення безпеки на території. Вони формують алгоритми взаємодії, розподіл завдань, контрольні показники та часові рамки виконання.

По-четверте, утворення таких груп сприяє установленню стабільної правової та управлінської визначеності в умовах підвищеної динаміки воєнного стану. Завдяки регулярним зустрічам, протоколюванню рішень і фіксації відповідальних осіб зменшується ризик управлінських розривів, надмірної централізації чи навпаки – неузгодженості дій.

По-п'яте, спільні робочі групи виконують також функцію моніторингу та оцінювання результативності реалізованих заходів. На їхній основі проводиться аналіз ефективності використання ресурсів, виявлення проблем і коригування управлінських рішень.

Така форма взаємодії у більшій мірі характерна для мирного часу. Під час війни місцеві органи влади застосовують у формі створення координаційних штабів, офісів тощо.

Так, наприклад, при Донецькій обласній військовій адміністрації в межах області функціонують Координаційні центри підтримки цивільного населення при Бахмутській, Маріупольській, Краматорській, Покровській та Волноваській районних державних адміністраціях, районних військових адміністраціях та 28 місцевих військових адміністраціях. Під час своїх засідань учасники обговорюють та приймають спільні рішення з питань: «реалізації програм підтримки та інтеграції внутрішньо переміщених осіб та мешканців, які переїхали до безпечніших регіонів України, соціального захисту та підтримки Захисників України, їхніх сімей та членів сімей загиблих (померлих) Захисників України; аналіз звернень громадян та потреб внутрішньо переміщених осіб, надання матеріальної та гуманітарної допомоги населенню; співпраця з міжнародними та благодійними організаціями, фондами та партнерами для надання комплексної допомоги внутрішньо переміщених осіб; функціонування центрів/хабів підтримки внутрішньо переміщених осіб, центрів стійкості; психосоціальна та психіатрична підтримка в рамках Всеукраїнської програми психічного здоров'я «Як справи?» надання адміністративних та соціальних послуг; робота Рад у справах внутрішньо переміщених осіб та Координаційних центрів цивільної підтримки; реалізація молодіжної політики в громадах, діяльність Молодіжних рад; підготовка до опалювального сезону 2025-2026 років; пошкоджене та зруйноване майно на території громад; шляхи вирішення житлового питання мешканців громад, які переїхали (евакуювалися) до безпечніших регіонів України; організація медичного обслуговування населення; хід кампанії з оздоровлення та відпочинку дітей у 2025 році; робота служб у справах дітей під час воєнного стану; проведення заходів з вшанування пам'яті загиблих (померлих) захисників України; зміцнення української національної та громадянської ідентичності; патріотичні, культурно-мистецькі та спортивні заходи» [74].

На Черкащині функціонує Регіональний офіс міжнародного співробітництва Черкаської області, основними напрямками роботи якого є

залучення ресурсів для відновлення, відбудови та розвитку. Серед заходів, які реалізує даний офіс передбачено координація зусиль органів місцевого самоврядування та місцевих державних (військових) адміністрацій у залученні необхідних ресурсів, встановлення та інтенсифікація партнерських відносин [64].

У період дії воєнного стану взаємодія між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування формується під вирішальним впливом фактичних обставин, а не формальних процедур. Саме реалії повсякденного життя, загрози безпеці та невідкладні потреби населення визначають логіку та інтенсивність координації між цими інституціями. У таких умовах традиційні адміністративні моделі виявляються недостатніми, оскільки потреба у швидкому прийнятті рішень та адаптації до змінної ситуації вимагає значно гнучкіших форматів співпраці. Фактично, основою взаємодії стає не стільки розмежування компетенцій, скільки здатність обох суб'єктів публічної влади діяти узгоджено заради захисту життя людей, підтримання функціонування інфраструктури та забезпечення сталості управлінських процесів.

Специфіка координації між місцевим самоврядуванням і військовими адміністраціями визначається характером загроз та рівнем терміновості управлінських завдань. У ситуаціях, пов'язаних з організацією оборонних заходів, порятунком населення, ліквідацією наслідків бойових дій чи налагодженням гуманітарної підтримки, саме швидкість і взаємодоповнюваність дій стають ключовим чинником ефективності. Тому формується динамічна система спільних дій, де локальна влада переважно концентрується на соціальних, комунальних та інфраструктурних аспектах, а військова адміністрація — на питаннях безпеки, захисту території та стратегічного планування. Вибір конкретного механізму координації — від робочих штабів і спільних оперативних груп до погоджених рішень щодо розподілу ресурсів — зумовлюється насамперед реальною загрозою та оперативною ситуацією в громаді.

Одним із ключових напрямів такої співпраці є гарантування безпеки і базової життєдіяльності населення. У практиці громад це проявляється через організацію евакуаційних заходів, забезпечення тимчасового розміщення осіб, які втратили житло, налагодження логістики гуманітарної допомоги або оперативної медичної підтримки. Місцеві органи влади відіграють важливу роль у швидкій мобілізації комунальних ресурсів, координації волонтерських ініціатив та підтримці населення на місцевому рівні, тоді як військові адміністрації забезпечують загальну керованість, безпековий супровід і стратегічну координацію. Наукові дослідження підтверджують, що саме участь органів місцевого самоврядування у кризовому менеджменті є важливим чинником збереження соціальної стійкості та безпеки територіальних громад [4, с. 102].

Коротко підсумовуючи варто зазначити, що форми взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування визначаються нагальністю завдань та специфікою конкретної території, а також нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність обох рівнів влади в умовах воєнного стану.

До основних форм належить спільне планування дій, узгодження проєктів рішень та розпоряджень, організація регулярних нарад і координаційних зустрічей, оперативне інформування населення та обмін даними про ресурси та критично важливі об'єкти.

Важливо, що ці форми забезпечують синхронізацію державних заходів та дій місцевих органів, зменшують ризики непорозумінь та дозволяють оперативно реагувати на надзвичайні ситуації. При цьому форми взаємодії є гнучкими та адаптивними: вони можуть змінюватися залежно від рівня загрози, етапу військових дій або соціально-економічної ситуації в громаді, що підкреслює практичну значущість інтеграції державних і місцевих інституцій.

Особливу роль у системі взаємодії відіграють механізми спільної відповідальності та оперативного реагування. Це включає інтеграцію

структурних підрозділів органів місцевого самоврядування у робочі групи, створення спеціалізованих комунікаційних центрів та спільних штабів за участю військових адміністрацій, що дозволяє координувати дії на локальному рівні та швидко реагувати на загрози. Конкретними прикладами таких заходів є впровадження систем оповіщення населення (сирени, SMS-повідомлення, соціальні мережі), організація гуманітарної допомоги та створення центрів для внутрішньо переміщених осіб, розробка планів евакуації та забезпечення безперервності публічного управління навіть у зонах активних бойових дій. Ці інструменти взаємодії забезпечують комплексний підхід до управління територією, поєднуючи ефективність державних рішень із знанням місцевих особливостей і потреб громад, а також гарантують безпеку, життєздатність та соціальну стабільність територій у період воєнного стану.

2.3. Стратегічний потенціал взаємодії для післявоєнного розвитку громад

Розвиток реформи децентралізації в Україні значно змінив взаємовідносини між центральними та місцевими органами влади, створивши умови для більшої автономії територіальних громад та оперативного управління ресурсами.

Введення воєнного стану суттєво вплинуло на співпрацю між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою, зокрема військовими адміністраціями. Останні тимчасово отримали розширені повноваження, що дозволяли координувати заходи у сфері безпеки, оборони та підтримки громад, виконуючи частину функцій місцевих державних адміністрацій у тих населених пунктах, де місцева влада не могла забезпечити реалізацію своїх завдань. Така координація сприяла ефективному використанню ресурсів, своєчасному реагуванню на надзвичайні ситуації та наданню допомоги

населенню. Спільна робота обох рівнів влади продемонструвала, що навіть у кризових умовах можлива взаємодія, яка забезпечує злагоджене управління та підтримку громад.

Після завершення бойових дій отриманий досвід може стати основою для формування більш стійкої системи місцевого управління та самоврядування. Практики оперативного узгодження дій, створення кризових штабів, спільного планування гуманітарних, соціальних і економічних заходів можуть бути інтегровані у механізми відновлення територій. Органи місцевого самоврядування відповідатимуть не лише за реконструкцію житлового фонду та об'єктів інфраструктури, а й за соціальну адаптацію населення, інтеграцію внутрішньо переміщених осіб та забезпечення екологічної безпеки.

Поєднання досвіду децентралізації та практик співпраці з військовими адміністраціями створює міцну основу для розвитку ефективного та стійкого місцевого самоврядування. Це дозволяє територіальним громадам не лише оперативно реагувати на надзвичайні ситуації, а й формувати довгострокові плани соціально-економічного відновлення, залучати громадськість до управлінських процесів, забезпечувати прозорість і підзвітність діяльності місцевих органів влади та інтегрувати місцеві спільноти у ширші державні програми відновлення.

Відновлення територій після війни стає пріоритетним напрямом для забезпечення стабільності національної економіки та сталого розвитку країни. Масштабні руйнування інфраструктури, соціальних та економічних систем створили серйозні виклики для багатьох громад. Реабілітація населених пунктів і територіальних громад є критично важливою не лише для підтримки державної єдності та покращення умов життя населення, а й для створення нових економічних можливостей та перспектив розвитку.

Ключовим елементом відновлення є стимулювання соціально-економічного розвитку громад, відновлення довіри до державних інституцій та активізація локальної економіки. Розробка комплексних стратегій

відновлення разом із підтримкою ініціатив на місцевому рівні сприяє стабільному розвитку навіть малих територіальних одиниць. Особливу роль відіграють інноваційні механізми, які забезпечують створення робочих місць, залучення інвестицій та інтеграцію місцевих громад у глобальні економічні процеси. У підсумку, післявоєнне відновлення та розвиток громад є важливим чинником зміцнення національної безпеки, активізації місцевих ініціатив і формування соціальної згуртованості в Україні [9, с. 255-256].

У межах дослідження доцільно виділити позитивні практики взаємодії органів місцевого самоврядування, що були запроваджені під час дії правового режиму воєнного стану. Зокрема, прикладом ефективної координації є реалізація національного проєкту «Пліч-о-пліч: згуртовані громади». Ця ініціатива демонструє широку підтримку з різних регіонів України, підкреслює здатність спільнот об'єднуватися задля зміцнення стійкості прифронтових територій, забезпечення їх ефективного функціонування та досягнення спільних цілей.

У рамках проєкту громади формують партнерства на основі подібності за чисельністю населення, типологічними ознаками та економічним профілем, а також з урахуванням оптимальної логістики для взаємодії. Такий підхід забезпечує високий рівень координації та результативність спільних дій. Під час війни ініціатива охопила більшість територіальних громад, демонструючи їх здатність адаптуватися до складних умов, долати загрози та реагувати на нові виклики. Подібні моделі співпраці можуть бути ефективно використані й у процесі післявоєнного відновлення для зміцнення локального управління та розвитку громад.

В контексті оцінки потенціалу місцевих органів публічної влади у повоєнному відновленні держави ключове значення має питання відновлення функціонування, і органів місцевого самоврядування, і органів місцевої виконавчої влади.

Так, законодавство не містить чітких положень щодо порядку відновлення повноважень органів місцевого самоврядування після

завершення дії воєнного стану. Відсутність правового механізму поетапного переходу від тимчасового державного управління до відновлення функціонування обраних представницьких органів – створює серйозний інституційний вакуум. Залишається відкритим питання: чи відновлюються автоматично повноваження місцевих рад і міських голів після скасування воєнного стану, чи потрібне для цього окреме рішення органів державної влади. Така невизначеність містить загрозу затягування тимчасової моделі управління і після зникнення безпосередньої воєнної загрози, що суперечить демократичним засадам місцевого самоврядування [38, с. 368].

Так чи інакше відновлення функціонування представницьких органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції України та Виборчого кодексу України потребує проведення повоєнних виборів і в цьому контексті слід звернути увагу на той факт, що війна призвела до переміщення мільйонів українців, як всередині країни, так і за її межами. Оновлення Державного реєстру виборців, який залишається статичним з лютого 2022 року, є критично важливим першим кроком. Переміщення понад 4,9 мільйона людей всередині України та мільйонів за її межами призвело до того, що наявні дані про виборців застаріли. Забезпечення можливості цих громадян реалізувати своє право голосу вимагає надійної та гнучкої системи оновлення списків виборців [13].

Вибіркові дослідження свідчать, що більшість внутрішньо переміщених осіб вже не мешкають за офіційно зареєстрованими адресами, що значно ускладнює організацію виборчих дільниць та роботу з громадянами. Руйнування виборчої інфраструктури, включно з дільницями та адміністративними приміщеннями, потребує значних ресурсів для відновлення і забезпечення належних умов голосування [5, с. 418].

Для українців за межами держави стандартне голосування у посольствах і консульствах не покриває потреби через масове переміщення громадян. Традиційні дипломатичні установи не здатні прийняти таку кількість учасників виборів, що створює потребу у пошуку альтернативних

рішень — наприклад, розгортання тимчасових дільниць у навчальних або адміністративних закладах. Активне залучення українців за кордоном до політичного життя є надзвичайно важливим і може потребувати нових підходів, зокрема, створення механізмів представництва діаспори у парламенті [5, с. 418].

Як зазначає В. Букатіна «післявоєнні вибори в Україні потребуватимуть ретельного планування, значних ресурсів та координації між різними секторами суспільства. Відновлення виборчої інфраструктури, оновлення реєстрів виборців, реорганізація політичних партій та управління політичною конкуренцією в післявоєнному контексті - все це виклики, які необхідно вирішити, щоб провести вибори, які будуть легітимними, прозорими та чесними як для українського народу, так і для міжнародної спільноти.» [5, с. 119].

Науковці та практики у сфері публічного управління пропонують комплексні підходи до участі органів місцевого самоврядування у відновленні територій після війни. Однією з перспективних концепцій є «поетапна модель відновлювальної діяльності», яка дозволяє системно координувати дії та підвищувати їх ефективність.

Перший етап передбачає стратегічне планування відновлення територіальних громад. Він включає аналіз потреб громад, збір даних з програм підтримки, таких як USAID DOBRE, та розробку комплексних планів розвитку, інтегрованих концепцій просторового розвитку й практичних рекомендацій щодо реалізації заходів. Інструментарій цього етапу включає алгоритми дій, шаблони рішень та методичні опитувальники.

На другому етапі відбувається формування організаційних механізмів, тобто створення внутрішніх структур у межах органів місцевого самоврядування, відповідальних за управління, координацію, контроль та взаємодію з представницькими органами й державними інституціями. Нормативно-правове підґрунтя визначається урядовими постановами та іншими законодавчими актами.

Третій етап охоплює реалізацію відновлювальних заходів, зокрема відбудову критичної інфраструктури, підтримку локальних соціально-економічних ініціатив, відновлення навчальних закладів, медичних закладів та культурних об'єктів. Активна участь мешканців громади у цьому процесі сприяє підвищенню ефективності та контролю за виконанням заходів.

Четвертий етап полягає у моніторингу та оцінці результативності. На цьому етапі збирається інформація про хід реалізації проєктів, аналізуються ключові показники ефективності та впливу на розвиток території, що дозволяє своєчасно виявляти проблеми та коригувати плани.

П'ятий етап передбачає адаптацію та коригування планів. Враховуючи зміни в соціально-економічному середовищі, нові виклики та потреби громади, програми відновлення оновлюються для забезпечення максимальної ефективності та сталого розвитку.

Шостий етап спрямований на закріплення досягнутих результатів і створення умов для довгострокової стабільності. Це передбачає інтеграцію досягнень у повсякденну діяльність громад, розвиток місцевих ініціатив, забезпечення нормативної, організаційної та фінансової підтримки для самодостатності та соціальної згуртованості населення.

Важливо зазначити, що всі етапи післявоєнного відновлення потребують значних фінансових ресурсів, як державних, так і місцевих. Одним із ключових джерел може стати міжнародна допомога, при цьому органи місцевого самоврядування здатні виконувати роль гаранта ефективного використання коштів та забезпечувати їх прозоре фінансове адміністрування. Таким чином, локальні органи влади відіграють центральну роль у забезпеченні системності, комплексності та результативності повоєнного відновлення громад [34].

У науці державного управління сформовано дещо інші моделі, які можуть бути застосовані для відновлення належного врядування, і стосуються вони в більшій мірі територій, які знаходились під тимчасовою окупацією.

Перша модель «Відновлення повноважень органів місцевого самоврядування, обраних до повномасштабного російського вторгнення». На експертну думку О. В. Половцева, який вважає, що «Для цього треба внести до законодавства України зміни щодо можливості повернутися до скасування правового режиму воєнного стану органам місцевого самоврядування повноважень, які на підставі постанови Верховної Ради України виконує голова військової адміністрації населеного пункту. Ініціативу про таке рішення (з наведеним обґрунтуванням) має вносити Президентіві України начальник обласної військової адміністрації. На підставі такого обґрунтування Глава держави матиме можливість вносити до Верховної Ради України Проект постанови про повернення органів місцевого самоврядування територіальної громади повноважень.» [40, с. 433].

Друга модель «Розпуск (дострокове припинення повноважень) органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях». Така модель на думку дослідника може бути використана «якщо:

- орган під час окупації приймав рішення з порушенням Конституції України, Законів України, прав і свобод громадян;
- якщо місцева рада втратила повноважність через припинення повноважень депутатів, у тому числі через мобілізацію, набуття чинності обвинувальних вироків або – у разі ухвалення відповідного законодавства – через належність до політичних партій, діяльність яких припинено в судовому порядку;
- якщо факт перебування не менш як половини депутатів ради на території України не може бути підтверджено.» [40, с. 434].

Третя модель «Збереження особливого режиму управління на деокупованих територіях після скасування режиму воєнного стану понад один місяць», яку автор пропонує застосувати за умови врахування того, що «а) відновлення повноцінного місцевого самоврядування неможливе навіть після скасування правового режиму воєнного стану;

б) реінтеграція та відновлення деокупованих територій відбуватиметься за участі посередників з-поміж міжнародних організацій.» [40, с. 434].

Застосування такої моделі потребуватиме внесення відповідних змін до чинного законодавства, а саме «1. Набуття військовою адміністрацією населеного пункту статусу військово-цивільної адміністрації після спливання терміну її повноважень (30-денного періоду після скасування або припинення воєнного стану). Така військово-цивільна адміністрація повинна здійснювати повноваження до відкриття сесії міської, селищної, сільської ради нового скликання, обраної після скасування воєнного стану. 2. Можливість утворення міжнародних адміністрацій для управління окремими деокупованими територіями відповідно до міжнародних договорів України. Згаданий варіант може бути залучено в разі, якщо війна з РФ закінчиться мирною угодою, одним зі складників якої буде питання таких адміністрацій.» [40, с. 434].

Досвід України у відновленні територій після бойових дій поки що обмежується переважно ремонтом житлових приміщень, відновленням критичних та соціальних об'єктів інфраструктури, а також поверненням органів місцевого самоврядування до покинутих під час тимчасової окупації будівель. Проте масштаби майбутньої відбудови, особливо у регіонах на кшталт лівобережжя Херсонської та Запорізької областей, а також у більш складних умовах Криму, Луганської та Донецької областей, залишаються важко прогнозованими [40, с. 436].

Успішність цих процесів значною мірою залежить від централізованої координації. Важливим кроком стало створення Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури та впровадження Порядку визначення шкоди й збитків, завданих країні внаслідок збройної агресії.

Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у повоєнному відновленні територій, забезпечуючи відбудову житлового фонду, соціальної та критичної інфраструктури, а також належне функціонування громадських послуг. Їхній досвід співпраці з військовими адміністраціями під

час воєнного стану дозволяє ефективно планувати комплексні програми відновлення та координувати ресурси на місцевому рівні. Значна увага приділяється забезпеченню соціальної стабільності, інтеграції внутрішньо переміщених осіб, підтримці вразливих категорій населення та розвитку освітньої, медичної та культурної інфраструктури, що сприяє відновленню довіри до державних інституцій та зміцненню соціальної згуртованості.

У повоєнний період органи місцевого самоврядування будуть відповідати за впровадження механізмів кризового управління та оперативної координації, використовуючи досвід створення спільних робочих груп, координаційних штабів і комунікаційних центрів. Це дозволить швидко реагувати на локальні загрози та синхронізувати дії різних суб'єктів публічної влади. Важливим аспектом є стратегічне планування розвитку громад, що передбачає підготовку комплексних програм соціально-економічного відновлення на основі локальних даних, міжнародних практик і досвіду воєнного часу.

Органи місцевого самоврядування також виступатимуть гарантами прозорості та ефективності використання фінансових ресурсів, зокрема при залученні міжнародної допомоги. Це забезпечить належну фінансову дисципліну та підзвітність, створюючи умови для стабільного розвитку громад. Паралельно вони стимулюватимуть участь громадян у процесі відновлення та прийнятті рішень, підтримуючи розвиток партисипативного управління та демократичних практик на локальному рівні.

Поєднання практик децентралізації, досвіду взаємодії з військовими адміністраціями та інноваційних підходів до розвитку забезпечить підвищення спроможності громад до самозабезпечення, їхню стійкість перед новими викликами та інтеграцію у державні та міжнародні системи підтримки. Таким чином, органи місцевого самоврядування стають фундаментом ефективного відновлення територій, соціальної стабільності та сталого розвитку країни в післявоєнний період.

Додатково, роль місцевого самоврядування полягає у формуванні довгострокових стратегій економічного розвитку та відновлення робочих місць, що сприяє зменшенню соціальної напруги та створенню умов для економічної самодостатності громад. Через ефективну координацію з бізнес-структурами та громадськими організаціями органи влади здатні забезпечити інтеграцію локальних ініціатив у державні програми підтримки та інвестиційні проєкти.

Не менш важливою є функція органів місцевого самоврядування у розвитку соціальної інфраструктури та зміцненні громадянського суспільства. Їхні дії в галузі освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту формують основу для довгострокового соціального благополуччя населення та забезпечують ефективну взаємодію державних інститутів із громадою. Це, в свою чергу, сприяє підвищенню довіри населення до публічної влади та зміцнює демократичні принципи на місцевому рівні.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зроби ряд узагальнюючих висновків.

Взаємовідносини між органами державної влади та місцевого самоврядування завжди були одним із ключових чинників ефективного функціонування політичної системи України. З прийняттям Конституції 1996 року та подальшими законодавчими ініціативами почав формуватися баланс повноважень, який поступово підкріплювався реформами децентралізації. Цей процес надавав територіальним громадам реальні можливості для самостійного управління місцевими ресурсами та прийняття рішень у соціально-економічній сфері, створюючи умови для більш гнучкого та адаптивного публічного управління.

Створення та функціонування військових адміністрацій в Україні ґрунтується на чітко визначених правових і організаційних засадах, які забезпечують легітимність та ефективність їх діяльності в умовах воєнного стану. Передусім, ключовою передумовою їхнього утворення є введення правового режиму воєнного стану, що створює необхідний нормативний контекст для тимчасової зміни системи публічного управління. Подальшим кроком виступає наявність спеціальних формальних підстав, зокрема відповідного рішення Президента України, яке ухвалюється на основі обґрунтованого подання від обласних державних адміністрацій або військового командування. Важливе значення має також факт невиконання місцевими органами влади своїх повноважень або неможливості їх реалізації внаслідок воєнної загрози чи інших критичних обставин. Саме ця підстава обґрунтовує необхідність тимчасового втручання держави для забезпечення безперервності управлінських процесів, публічної безпеки та стабільності на відповідних територіях.

Місце військових адміністрацій у системі державних органів визначається їхнім унікальним правовим статусом тимчасових органів

публічної влади, які діють лише в умовах воєнного стану. Вони інтегруються у вертикаль виконавчої влади, переймаючи частину функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення безпеки, стабільності управління та швидкого реагування на військові загрози. Така структура дозволяє державі підтримувати контроль над територіями, гарантувати суспільний порядок і надання базових публічних послуг, водночас не замінюючи постійні органи влади, а лише тимчасово відтворюючи їхню функціональну спроможність.

Військові адміністрації, як ключові суб'єкти державного управління, виконують першочергові завдання, зумовлені специфікою правового режиму воєнного стану. Вони охоплюють широкий спектр функцій, включаючи забезпечення обороноздатності та безпеки територій, координацію мобілізаційних заходів, підтримку життєдіяльності населення, організацію цивільного захисту та управління критично важливою інфраструктурою. Окрім цього, військові адміністрації контролюють виконання законів, реалізацію соціально-економічних програм і взаємодіють із місцевими органами влади, що забезпечує безперервність публічного управління навіть у складних умовах воєнного часу. Такий комплексний підхід сприяє оперативному реагуванню на надзвичайні ситуації та підтриманню стабільності держави і громад.

Функціонування військових адміністрацій передбачає дотримання певних обмежень щодо обсягів їхніх повноважень, територіального поширення та строків діяльності. Такі обмеження є принципово важливими, оскільки забезпечують тимчасовий характер цих органів, їх відповідність конституційній моделі поділу влади та гарантують повернення до звичайного режиму місцевого самоврядування після нормалізації ситуації.

Ефективність діяльності військових адміністрацій та взаємодії з органами місцевого самоврядування проявляється у їхній спроможності забезпечувати безперервне та результативне виконання ключових завдань держави у сфері безпеки й оборони в умовах воєнного стану. Показниками

такої ефективності виступають оперативність реагування на загрози, здатність підтримувати належний рівень правопорядку, забезпечувати соціальний захист населення та своєчасно вирішувати комплекс питань, пов'язаних із гарантуванням національної безпеки й обороноздатності.

В умовах війни основною причиною організаційних ускладнень є нечітке визначення повноважень між різними рівнями влади. Це часто призводить до конфліктів щодо розподілу відповідальності за управління комунальним майном, земельними ресурсами та критичною інфраструктурою, а також до неузгодженості у прийнятті рішень щодо мобілізаційної готовності, надання адміністративних послуг, організації гуманітарної допомоги, евакуації, відновлення пошкоджених об'єктів та фінансового планування. Така правова невизначеність уповільнює процес ухвалення рішень, знижує їх ефективність і створює ризики дублювання функцій, безконтрольності або надмірної централізації влади.

Органи місцевого самоврядування є ключовим елементом відновлення громад після війни, виконуючи завдання з відбудови житлового фонду, соціальної та критичної інфраструктури, а також забезпечення безперервного функціонування місцевих служб. Досвід співпраці з військовими адміністраціями під час воєнного стану показав, що ефективна координація дій дозволяє швидко реагувати на надзвичайні ситуації та мобілізувати ресурси для підтримки населення.

Післявоєнне відновлення потребує стратегічного планування, яке враховує локальні потреби громад і інтегрує їх із державними та міжнародними програмами. Місцеві органи влади формують спеціалізовані структури для управління проєктами та ресурсами, що забезпечує системність і підвищує ефективність реалізації відновлювальних заходів.

Органи місцевого самоврядування сприяють економічній активізації громад, розвитку малого та середнього бізнесу, залученню інвестицій і реалізації місцевих ініціатив. Вони забезпечують прозорість та підзвітність,

інтегрують громадян у процес управління і формують умови для соціальної згуртованості та стабільного розвитку територій.

Крім відновлення інфраструктури, органи місцевого самоврядування координують гуманітарні, соціальні та освітні програми, що сприяє комплексній реабілітації громад. Їх діяльність зміцнює довіру населення до держави і створює платформу для сталого розвитку на місцевому рівні.

Використання практик децентралізації, досвіду військових адміністрацій і впровадження інноваційних підходів дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно управляти ресурсами, забезпечувати безпеку та соціальний добробут громад. Це формує основу для довготривалої стабільності, інтеграції територій у відновлювальні процеси та стійкого розвитку України загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анпілогов О.В. Співвідношення функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 188-190.
2. Бальцій Ю.Ю. Щодо теорії розмежування компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 4. С.120-125.
3. Баранов С. О. Особливості реалізації адміністративно - правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану. Воєнний стан: теоретико-праксеологічні проблеми юриспруденції: Колективна монографія. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. 508 с. С.50-88.
4. Березюк С.М., Чальцева О.М. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень*. 2024. (Груд 2024), С. 102-103.
5. Букатіна В.О. Післявоєнні вибори: основні виклики для організації виборчого процесу. *Юність науки – 2025* : збірник тез доповідей XV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 23-25 квітня 2025 р.). Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2025. С. 417-419.
6. Буханевич О.М., Забожчук О.В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110-114. URL https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/1_2023.pdf#page=110.
7. Венгер В. Забезпечення системності національного законодавства в умовах війни: парламентський практичний вимір. *Право України*. 2023. № 1. С.76-93.
8. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки*. Т. 144-145. Юридичні науки. С. 49-54.

9. Вінницька О.А. Повоєнне відновлення громад України як шлях до сталого розвитку. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти*: Матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 9 грудня 2024 р., Миколаїв – Миколаїв: МНАУ, 2024. С. 255-258.
10. Воробей П.А., Галунько В.В., Шишка Р.Б., Лазарев А.А. Військові адміністрації як адміністративні органи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 552-555.
11. Гаврилечко Ю.В. Органи місцевого самоврядування в Україні: зміни функцій під час воєнного стану. *Національна безпека в умовах війни, післявоєнної відбудови та глобальних викликів ххі століття*: Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (Житомир, 7-8 грудня 2023 року). 2023. С. 45-47.
12. Голик Ю. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: ключові виклики, обмеження та напрями подальшого розвитку. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*: Науковий журнал. 2025. № 2 (135). – С.88-93.
13. Головата Н. Виклики перших післявоєнних виборів та як молодь бачить шляхи їхнього подолання, 2022 URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vyklyky-pershykh-pisliavoiennykh-vyboriv-ta-iak-molod-bachyt-shliakhy-ikhnoho-podolannia/>
14. Григор'єв О. Ю. Український парламент в умовах воєнного стану: особливості функціонування. *Регіональні студії*. 2023. № 35. С. 174 182.
15. Деякі питання підвищення обороноздатності держави на період воєнного стану в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2023 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2023-%D0%BF#Text>
16. Журавель Т.С. Дуалістичний характер компетенції військово-цивільних адміністрацій: щодо постановки проблеми. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Серія ПРАВО. Випуск 81: частина 2. С. 142 148.

17. Законотворчість під дулом танка: наскільки стабільними виявились закони, прийняті в березні 2022-го. URL : <https://parlament.org.ua/analytics/zakonotvorchist-pid-dulom-tanki-naskilky-stabilnymy-vyyavylys-zakony-prijnyati-v-berezni-2022-go/>.

18. Казюк Я., Ганущак Ю. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Інтерв'ю з авторами проєкту Концепції. Портал «Децентралізація». 29 листопада 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news>.

19. Кобрин В.С., Нос Ю.С., Полюх Р.В. Особливості реалізації повноважень сільським, селищним, міським головами в умовах правового режиму воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. С. 72–80. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f0b2dd6d-7415-4ac6-86de-2d1113ba192b/content>.

20. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

21. Корелова В., Рябченко Я., Солодка А. Вплив правового режиму воєнного стану на діяльність Кабінету Міністрів України та військових адміністрацій. *Проблеми законності*. 2023. № 161. С. 119-138.

22. Крусян А.Р. Науково-практична парадигма взаємодії місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник*. 2021. № 6(18). С. 79-97. URL <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1974>

23. Литвин І.І. Характер і види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2007. №4. С.9-12.

24. Лобко М.М., Фучко А.Й. Тимчасові державні органи управління: проблеми діяльності та шляхи їх розв'язання. *Збірник наукових праць Центру*

воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України. 2025. № 2(85). С. 34-40.

25. Ляднова О.В. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності військових адміністрацій. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2025. Том 36 (75). № 1. С. 81-88.

26. Малик Я.Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 43. С. 295–302.

27. Мельник Р. Класифікація і особливості адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій України. The 11th International scientific and practical conference «Modern research in world science» (January 29–31, 2023) SPC «Sci-conf.com.ua», Lviv, Ukraine. 2023. 1579 p. P. 1511–1515.

28. Мельник С.М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 6. С. 100-104.

29. Миколіук А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 67-73.

30. Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом. URL: <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voyennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vyznacheno>

31. Міхневич Л. Межі дискреційних повноважень крізь призму конституційних принципів. *Український політико-правовий дискурс*. URL: <https://ppdnz.com.ua/index.php/home/article/view/161/94>.

32. Міщук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2023 № 61. С. 18-21.

33. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398.
34. Негода Ю. Роль місцевих бюджетів у фінансуванні повоєнного відновлення комунальної сфери. *Економіка та суспільство* 2022. № 43. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-59>
35. Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Панімаш Ю.В., Пасинчук К.М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 2. С. 91-95.
36. Онацький В. Сутність та особливості генерального штаба збройних сил України як суб'єкта військового управління з планування оборони держави. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2025. №2 (35). Частина 2. С. 287-296.
37. Панчишин Р. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6 частина 2. С. 108 113.
38. Пилипенко П.В. Проблеми визначеності компетенції військових адміністрацій та ОМС: пошук правового балансу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 366 369.
39. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План від 24.02.2022 № 181-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022- %D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80)
40. Половцев О. В. Організація повоєнного відновлення України: оцінка моделей державної політики щодо деокупованих територій. *Вісник ХНТУ*. 2024. № 4. С. 432 436.

41. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2019#Text>
42. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134/>
43. Постанова П'ятий апеляційний адміністративний суд № 420/19894/24. . URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128190364>.
44. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
45. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.
46. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
47. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: станом на 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
48. Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 року № 473. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>.
49. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 р. № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text>.
50. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>

51. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1882-20>.
52. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>
53. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3543-12>.
54. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
55. Про оборону України : Закон України від 06.06.1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
56. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1702-20>.
57. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII: станом на 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.
58. Про правовий режим воєнного стану. Закон України 12 травня 2015р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. ст.250 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
59. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30 березня 2022 року №188/2022 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/2022#Text>.
60. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 16 квітня 2025 року № 240/2025. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/2402025-54497>
61. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області : указ Президента України від 31 березня 2022 року №192/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/2022#Text>.

62. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області: указ Президента України від 23 вересня 2022 року № 665/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/6652022-44137>.

63. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

64. Програма економічного і соціального розвитку черкаської області на 2024 рік. URL.: https://ck-oda.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/programa_Cherk_region_2024.pdf?utm_source=chatgpt.com.

65. Рішення Одеський окружний адміністративний суд № 420/19894/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125577295>

66. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 1. С. 441-446. URL: <http://journalapp.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436>

67. Самойлов А. Принципи діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади у контексті децентралізації влади в Україні. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. № 1. С.186-201.

68. Сиворотка Н. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади: напрями та форми. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти* : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф., (м. Миколаїв, 9 грудня 2024 р.). Миколаїв : МНАУ, 2024. С. 41-45.

69. Ситник С. Структурно-функціональні зміни виконавчої влади. *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни* : монографія / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. С. 121-157.

70. Сірий Ю.М. Актуальні питання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2024. № 3. Том 35. С.127-123.
71. Стефанчишен Р.В. Роль Президента України під час дії правового режиму воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2024. № 70. С. 45-48.
72. Ступак Д. Б. Адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану: дис. ... докт. філософії: 081 «Право». Київ, 2024. 230 с.
73. Теремецький В.І., Дуліба Є.В. Сутнісні характеристики військово-цивільних та військових адміністрацій як тимчасових державних органів. *Наше право*. 2022. № 2. С. 202-210.
74. У Донецькій області відбулася зустріч Центрів координації цивільної підтримки. URL.: https://dn.gov.ua/en/news/na-donechchyni-provely-zasidannia-koordynatsiinykh-tsentriv-pidtrymky-tsyvilnoho-naselennia0108?utm_source=chatgpt.com
75. Шандрук С.М. Адміністративні послуги як функція сервісно-орієнтованої держави. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Серія ПРАВО. Випуск 85: частина 3. С. 175-180.
76. Шаповал І. І., Особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій. *Міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів* : матеріали Міжнарод. наук.практ. конф. (м. Київ, 6 лют. 2025 р.). Київ : Київський інститут Національної гвардії України, 2025. с. 521-524
77. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.

78. Шишка Р. Б., Галуцько В. В., Воробей П. А. Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2024. № 3. С. 382-387.

79. Шульган І., Лемішко В. До питання протидії корупції під час воєнного стану: важливість уникнення дискреційних норм у законодавстві *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2025. № 2 (46). С. 398-403.