

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Юридичний факультет

(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

Кафедра публічного управління та адміністрування

(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»

В.о. завідувача кафедри публічного
управління та адміністрування,

д. держ. упр., професор

_____ Володимир ЄМЕЛЬЯНОВ

«_____» _____ 2025 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему:

**ДІЯЛЬНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ
НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО
ПЕРЕБУВАЮТЬ В ТИМЧАСОВІЙ ОКУПАЦІЇ ТА В ЗОНІ
АКТИВНИХ БОЙОВИХ ДІЙ**

Керівник:

д. держ. упр., професор

_____ Андріяш Вікторія Іванівна

(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент:

ст. викладач

_____ Верба Світлана Миколаївна

(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав:

студент VI курсу групи 637МЗ

_____ Кирпота Антон Вікторович

(П.І.Б.)

Спеціальності:

281 «Публічне управління та
адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

ОПП:

_____ «Місцеве самоврядування»

Миколаїв – 2025 рік

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....	9
1.1. Теоретичні основи вивчення особливостей діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану.....	9
1.2. Військові адміністрації населених пунктів як суб'єкти владних повноважень.....	20
1.3. Необхідність законодавчого врегулювання діяльності військових адміністрацій населених пунктів.....	29
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	35
2.1. Спільні напрямки діяльності військових адміністрацій в зоні бойових дій та на тимчасово окупованих територіях.....	35
2.2. Особливості діяльності військових адміністрацій в зоні бойових дій.....	46
2.3. Особливості діяльності військових адміністрацій тимчасово окупованих територіальних громад.....	50
РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	58
3.1. Основні проблеми територіальних громад та шляхи їх подолання.....	58
3.2. Перспективи діяльності військових адміністрацій після де окупації території громади.....	63
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75
ДОДАТКИ.....	83

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВАНП – війські адміністрації населених пунктів

МВА – міська військова адміністрація

СВА – селищна/сільська військова адміністрація

ТОТ – тимчасово окупована територія

ВПО – внутрішньо переміщені особи

ОВА – обласна військова адміністрація

РВА – районна військова адміністрація

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

ВСТУП

Актуальність теми. Збройна агресія російської федерації проти України, яка триває вже багато років, а з 24 лютого 2022 року перейшла у фазу повномасштабного вторгнення, спричинила безпрецедентні виклики та кардинальні зміни у всіх сферах суспільного життя, особливо у системі публічного управління та місцевого самоврядування. Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну у лютому 2022 року, початок тимчасової окупації території адміністративно – територіальних утворень української держави та активні бойові дії в окремих її частинах, призвели до прийняття управлінських рішень щодо функціонування органів влади на відповідних територіях для недопущення припинення адміністративної функції держаних органів та місцевого самоврядування в умовах подій, що сколихнули країну надважкий період її історії. Щоденні руйнування інфраструктури, економічні втрати, міграційні процеси та необхідність забезпечення безперервної життєдіяльності громад в умовах війни вимагають стратегічного переформатування органів управління. У цих критичних умовах, особливо на територіях, що перебувають у зоні активних бойових дій або тимчасовій окупації, для забезпечення безперервності державного управління, обороноздатності та громадської безпеки, було запроваджено особливий правовий режим воєнного стану. Ключовим інструментом для виконання цих завдань стало утворення військових адміністрацій населених пунктів (ВАНП) – тимчасових державних органів, які можуть заміщувати або підсилювати діяльність місцевих органів влади у разі їхньої неспроможності виконувати свої повноваження.

Дана кваліфікаційна робота описує діяльність військових адміністрацій населених пунктів територіальних громад, що опинились в тимчасовій окупації російських військ або мають статус таких, що перебувають у зоні активних бойових дій, як основних суб'єктів владних повноважень на

місцевому рівні. В змісті роботи йдеться про те, що такі тимчасові державні органи не є уособленням впливу органів державної влади загальнодержавного, регіонального чи субрегіонального рівня на діяльність місцевих органів влади чи окремих посадових осіб в умовах успішної реформи децентралізації влади в Україні, а є законодавчо обґрунтованою, необхідною, а іноді і вимушеною мірою прийняття управлінських рішень.

Діяльність ВАНП є унікальним і безпрецедентним явищем у сучасній історії незалежної України. Незважаючи на їхню ключову роль у збереженні керованості територій, практика застосування законодавства виявила низку проблемних аспектів та прогалин, зокрема щодо правового статусу цих органів, розмежування повноважень, порядку фінансового забезпечення та механізмів відновлення роботи органів місцевого самоврядування після деокупації.

Особливої уваги потребує специфіка роботи ВАНП, які діють у вкрай складних умовах тимчасової окупації та наближеності до лінії бойового зіткнення, де органи управління зіштовхуються з такими проблемами, як руйнування інфраструктури, деморалізація населення, відсутність актуальної інформації та необхідність постійного захисту інформації. Все це обумовлює актуальність комплексного теоретичного та практичного дослідження діяльності військових адміністрацій населених пунктів, що перебувають у тимчасовій окупації та в зоні активних бойових дій.

В умовах триваючої збройної агресії проти України та запровадження воєнного стану особливого значення набуває питання забезпечення безперервності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Військові адміністрації населених пунктів територіальних громад, що перебувають у тимчасовій окупації та зоні активних бойових дій, стали ключовим інструментом держави для підтримання обороноздатності, громадської безпеки та життєдіяльності населення. Їхня діяльність є важливим елементом системи публічного управління, що забезпечує стабільність та правопорядок у критичних умовах.

Теоретичною основою дослідження послужили праці вітчизняних і зарубіжних науковців, роботи експертів щодо діяльності органів державної влади в умовах військового стану. У свою чергу, такі дослідники, як Є. Василевська, С. Нікітенко, П. Пилипенко, О. Буханевич, О. Забожчук, Н. Сміян та інші зосередили свою увагу на функціонуванні військових адміністрацій.

Нормативна база представлена нормами Конституції й законів України, міжнародно-правовими нормативно-правовими актами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та відомчими нормативними актами, що регламентують питання функціонування органів публічного управління в умовах військового стану.

Об'єкт дослідження є суспільні взаємовідносини, що виникають у процесі організації та функціонування органів публічного управління на місцевому рівні в умовах правового режиму воєнного стану.

Предметом дослідження є теоретичні, правові та практичні аспекти діяльності військових адміністрацій населених пунктів територіальних громад, що перебувають у тимчасовій окупації та в зоні активних бойових дій.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є комплексний аналіз теоретико-правових засад та особливостей практичної діяльності військових адміністрацій населених пунктів в умовах воєнного стану, зокрема на тимчасово окупованих територіях та в зоні бойових дій, а також розробка актуальних шляхів вирішення проблем функціонування територіальних громад.

Для досягнення поставленої мети визначено такі **завдання**:

- розкрити поняття та визначити ознаки військових адміністрацій як особливих суб'єктів публічної влади;
- виявити особливості нормативно-правового статусу військових адміністрацій та їхніх керівників;

- встановити пріоритети належного виконання завдань військових адміністрацій у сфері забезпечення життєдіяльності громад;
- розробити пропозиції щодо оптимізації діяльності військових адміністрацій та удосконалення законодавчого регулювання.

У дослідженні була використана комплексна **методологія**, що поєднує загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Їх об'єднання в рамках системного підходу дало змогу всебічно проаналізувати природу й особливості досліджуваних явищ і процесів. Застосування системного підходу забезпечило врахування багаторівневих взаємозв'язків, які формуються у процесі функціонування військових адміністрацій населених пунктів територіальних громад, що перебувають у тимчасовій окупації або в зоні активних бойових дій. Такий методологічний інструментарій дозволив не лише виявити ключові закономірності їх діяльності в умовах кризового середовища, а й оцінити вплив зовнішніх факторів, визначити проблемні аспекти управління та окреслити потенційні напрями оптимізації їх роботи.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше на рівні магістерської роботи здійснено комплексне дослідження, присвячене винятково діяльності військових адміністрацій населених пунктів, як суб'єктів владних повноважень, в тому числі в умовах тимчасової окупації та активних бойових дій. Розширено та поглиблено теоретичні положення щодо правового статусу ВАНП як суб'єктів владних повноважень та їхньої ролі у забезпеченні безперервності управління після реформи децентралізації. Виокремлено та систематизовано спільні та специфічні напрямки роботи ВАНП залежно від їхнього статусу (окупована територія чи зона бойових дій). Обґрунтовано пропозиції щодо необхідності подальшого законодавчого врегулювання діяльності ВАНП, зокрема щодо усунення колізій та невизначеності статусу їх посадових осіб, а також щодо механізмів відновлення життєдіяльності громад в умовах реінтеграції територій.

Практичне значення полягає у можливості використання результатів дослідження:

– у нормотворчій діяльності – для вдосконалення чинного законодавства щодо правового режиму воєнного стану та місцевого самоврядування (наприклад, щодо визначення статусу посадових осіб ВАНП та механізмів передачі влади).

– у діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування – для розробки внутрішніх стратегій, програм та планів (наприклад, щодо планування відновлення інфраструктури, організації адміністративних послуг та забезпечення цифровими інструментами).

Апробація результатів дослідження. Матеріали магістерської роботи стали підґрунтям для написання тез доповідей на конференції: «Ольвійський форум-2025» на тему: «Діяльність військових адміністрацій населених пунктів територіальних громад, що перебувають в тимчасовій окупації та в зоні активних бойових дій» та «Могилянські читання-2025» на тему: «Цифрова трансформація, як важливий інструмент діяльності органів місцевого самоврядування тимчасово окупованих територій України. Виклики та рішення»

Обсяг і структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

1.1. Теоретичні основи вивчення особливостей діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану

Військові дії, що тривають вже чимало років в нашій державі, вкрай негативно впливають на всі сфери суспільного життя, зумовлюють нові виклики, зокрема в галузях, які мають визначальне значення для безперервної життєдіяльності громад України, породжують непередбачувані проблеми в соціальному, економічному та фінансовому середовищах. Економічні втрати, щоденні руйнування інфраструктури, енергетична криза, демографічні та міграційні негативні процеси – безпрецедентні в історії сучасної України.

Накопичені та нові виклики, які в сучасних умовах воєнного стану постали перед суспільством, вимагають стратегічного формування забезпечення діяльності та безперервної роботи органів управління та публічної влади в умовах війни. Перебудова формату органів публічної (в тому числі і місцевої) влади є важливою складовою функціонування державного апарату в світовій практиці в умовах, коли держава перебуває в стані воєнних дій чи зовнішньої агресії [1].

Для прикладу до початку подій, пов'язаних з нападом гітлерівської Німеччини на територію Радянського Союзу органами публічного управління радянської України на місцевому (базовому) рівні, відповідно до адміністративно – територіального поділу були окружні, міські та сільські виконавчі комітети [1].

Натомість у роки війни в правовій системі СРСР відбулися суттєві зміни. Військові обставини вимагали трансформації державного управління у напрямку воєнної організації. Починаючи з 22 червня 1941 року, на більшості території СРСР, зокрема на всій території УРСР, було запроваджено воєнний стан, а в окремих регіонах – стан облоги. Це означало встановлення особливого правового режиму, характерного для періоду війни [54]. Єдиним колегіальним органом влади, повноваження якого розповсюджувались на підконтрольну територію була лише Президія Верховної Ради СРСР, а діяльність рад усіх рівнів (в тому числі і місцевого) була призупинена. Такий режим передбачав: розширення повноважень військової влади, застосування надзвичайних заходів для забезпечення громадського порядку та посилення державної безпеки та обороноздатності. Інакше кажучи, правова система була адаптована до умов війни, що вимагало жорсткішого контролю, централізації влади та оперативного реагування на загрози.

З визволенням українських земель від фашистських окупантів розпочалося відновлення органів радянської влади в Україні. Війна спричинила значні зміни у складі депутатів Верховної Ради УРСР. Станом на 1 травня 1945 року з 390 депутатів залишалося лише 289. Уже 1 березня 1944 року Верховна Рада УРСР відновила свою діяльність: вона схвалила роботу уряду, затвердила державний бюджет, ухвалила рішення про створення союзно-республіканських наркоматів оборони та закордонних справ УРСР і внесла відповідні поправки до Конституції. До завершення війни у повному складі відновила роботу й Президія Верховної Ради УРСР. Величезний тягар відбудови народного господарства ліг на уряд республіки. РНК УРСР ухвалив низку заходів, спрямованих на відновлення енергетичного господарства, залізничного транспорту, зв'язку та сільського господарства.

У надзвичайно складних умовах здійснювалося відновлення діяльності місцевих органів державної влади. 1 квітня 1944 року Політбюро ЦК КП(б)У прийняло постанову «Про керівні органи місцевих Рад депутатів трудящих»,

де визначався порядок відновлення роботи Рад та їх виконкомів. Станом на 1 червня 1945 року всі місцеві Ради УРСР знову розпочали свою діяльність [2].

В період сучасної історії незалежної України під час періоду воєнного стану діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування набуває особливого режиму, який регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Основна мета цього режиму – забезпечити безперервність державного управління, обороноздатність, громадську безпеку та захист прав громадян в умовах збройної агресії чи загрози національній безпеці [3].

У таких умовах органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації продовжують свою діяльність, але в межах особливих повноважень, а для підвищення ефективності управління та координації оборонних і безпекових заходів утворюються військові адміністрації населених пунктів – тимчасові державні органи, які можуть заміщувати або підсилювати діяльність місцевих органів влади.

Основна мета їх утворення – недопущення припинення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, коли ради чи їхні виконавчі органи не можуть виконувати свої повноваження. Основним законодавчим документом, що регулює процедуру утворення та діяльності ВАНП є вже згаданий Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [3].

Правові засади утворення та діяльності військових адміністрацій, як тимчасових державних органів, які забезпечують функціонування влади на територіях, де введено воєнний стан визначає стаття 4 зазначеного вище Закону. Стаття 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає правові засади утворення та діяльності військових адміністрацій [3]. Ці органи є тимчасовими державними структурами, які створюються на територіях, де введено воєнний стан, з метою забезпечення дії Конституції та законів України, підтримання оборони, громадської безпеки, захисту критичної інфраструктури та прав громадян.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймає Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів утворюються у випадках, коли органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої повноваження. Начальник військової адміністрації призначається Президентом за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. У деяких випадках начальником може бути призначений чинний голова громади. Найменування військових адміністрацій походить від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а їх зміна відбувається у разі перейменування громади.

Склад військових адміністрацій формується з військовослужбовців, правоохоронців, працівників служби цивільного захисту, які відряджаються без виключення зі списків особового складу, а також із цивільних працівників за трудовими договорами. Перелік посад, які можуть заміщуватися військовими чи правоохоронцями, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Фінансування діяльності військових адміністрацій здійснюється з двох джерел: виконання функцій місцевого самоврядування фінансується з місцевих бюджетів, а інші функції – з Державного бюджету України. Координацію та контроль за діяльністю військових адміністрацій здійснюють Генеральний штаб Збройних Сил України та Кабінет Міністрів України. Генштаб відповідає за питання оборони, громадської безпеки та правового режиму воєнного стану, тоді як Кабінет Міністрів координує інші сфери діяльності. Безпосереднє керівництво здійснюють начальники військових адміністрацій [3].

Військові адміністрації діють протягом усього періоду воєнного стану та ще тридцять днів після його припинення чи скасування. Утворення військових адміністрацій автоматично припиняє діяльність військово-цивільних адміністрацій на відповідній території.

Аналізуючи зазначену статтю, можна виділити кілька ключових аспектів. По-перше, вона забезпечує гнучкість системи управління, дозволяючи швидко замінити органи місцевого самоврядування у випадку їхньої неспроможності діяти. По-друге, стаття закріплює централізацію влади в умовах війни, коли управління переходить під контроль військових структур, що гарантує оперативність рішень. По-третє, вона встановлює баланс між військовим і цивільним компонентами, адже до складу адміністрацій входять не лише військові, а й цивільні працівники. По-четверте, чітко визначено джерела фінансування, що запобігає хаосу у бюджетному процесі. Нарешті, тимчасовий характер діяльності військових адміністрацій відповідає принципу верховенства права та забезпечує повернення до нормального самоврядування після завершення воєнного стану.

У висновку слід зазначити, що стаття 4 створює правову основу для функціонування влади в умовах війни. Вона гарантує безперервність управління, інтеграцію військових і цивільних структур, захист прав громадян та критичної інфраструктури, а також тимчасовість і контрольованість надзвичайних заходів. Військові адміністрації є ключовим інструментом держави для збереження стабільності та правопорядку в умовах воєнного стану, а сама стаття 4 – важливим елементом правового механізму національної безпеки України [3].

Воєнний стан є особливим правовим режимом, що запроваджується в умовах збройної агресії чи загрози державній незалежності. Його мета – забезпечити оборону країни, захист громадян та підтримання функціонування державних інституцій. Одним із ключових положень цього режиму є стаття 10, яка гарантує неперервність діяльності основних органів влади та правопорядку [3].

Згідно зі статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у період дії воєнного стану не допускається припинення повноважень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України,

Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, а також розвідувальних органів і органів контррозвідки. Це положення закріплює принцип безперервності влади та функціонування ключових інституцій навіть у критичних умовах [3].

Юридичний аналіз показує, що стаття 10 узгоджується з Конституцією України, яка гарантує верховенство права та неперервність державної влади. Політичне значення цієї норми полягає у запобіганні маніпуляціям чи узурпації влади під час війни. Практичне значення полягає у тому, що Президент і парламент зберігають легітимність, судова система та прокуратура продовжують здійснювати правосуддя, а силові та розвідувальні органи залишаються дієздатними для оборони та безпеки. Включення Національного банку та Рахункової палати до переліку органів забезпечує стабільність фінансової системи та контроль за використанням ресурсів у воєнний час.

Таким чином, стаття 10 є запобіжником від колапсу влади. Вона гарантує, що ключові інститути держави діють безперервно, незалежно від воєнних загроз. Це положення має стратегічне значення, адже забезпечує стабільність політичної системи, правосуддя та фінансового контролю. Воно також має символічний вимір, демонструючи стійкість державності та непохитність інституцій у часи війни, що важливо для підтримки довіри громадян. Подібні гарантії існують у законодавстві інших країн, що підтверджує універсальність принципу неперервності влади в умовах надзвичайних ситуацій.

Стаття 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є фундаментальною нормою, яка забезпечує стабільність державного управління, правопорядку та фінансової системи в умовах війни. Вона має як практичне, так і символічне значення, закріплюючи неперервність влади та стійкість державних інституцій [3].

Воєнний стан є особливим правовим режимом, що запроваджується в Україні для забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету та територіальної цілісності. У цих умовах виникає потреба у створенні спеціальних органів влади, здатних ефективно управляти територіями, де органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої функції. Саме таку роль виконують військові адміністрації. Частина друга статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає їхні повноваження та порядок діяльності [3].

Згідно з цією нормою, у разі прийняття відповідної постанови Верховної Ради України, начальник військової адміністрації отримує повноваження сільської, селищної чи міської ради, її виконавчого комітету та голови громади. Це означає, що він стає єдиним центром прийняття рішень у громаді. Крім того, начальник має право затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів ради. Працівники, чиї посади не включені до тимчасових штатних розписів, переводяться на інші рівнозначні або нижчі посади, або для них оголошується простій. Апарат ради, її виконавчий комітет, інші виконавчі органи, а також комунальні підприємства, установи та організації громади підпорядковуються начальнику військової адміністрації.

Юридичне значення цієї норми полягає у забезпеченні централізації влади в умовах війни, що дозволяє швидко реагувати на виклики та приймати необхідні рішення. Вона гарантує безперервність управління навіть тоді, коли органи місцевого самоврядування не можуть діяти. Важливо підкреслити, що такі повноваження мають тимчасовий характер і діють лише під час воєнного стану та ще тридцять днів після його завершення. Разом із тим існують проблемні аспекти, серед яких невизначеність статусу начальника військової адміністрації як посадової особи, можливість політичного впливу на призначення керівників та питання відновлення роботи органів місцевого самоврядування після завершення воєнного стану.

Таким чином, частина друга статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» створює правову основу для діяльності військових

адміністрацій у громадах. Вона забезпечує безперервність влади, централізацію управління та ефективне використання ресурсів у критичних умовах. Водночас існує потреба у вдосконаленні законодавства для чіткого визначення статусу військових адміністрацій та механізмів передачі влади після завершення воєнного стану [3].

Від ефективності роботи державних органів, органів місцевого самоврядування, дотримання принципів безперервності влади та оперативності кадрових рішень залежить не лише якість управління, а й здатність держави забезпечувати оборону, критичну інфраструктуру та базові публічні послуги [45; 46]. Саме в цьому контексті у травні 2022 року був ухвалений Закон України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [4].

Метою Закону є створення правових умов для швидкого, безперервного та ефективного функціонування органів влади в екстремальних умовах, коли традиційні демократичні процедури, конкурсний відбір, спеціальні перевірки чи регуляторні процедури можуть бути неможливими або надмірно затягувати прийняття критично важливих рішень. Військові дії, евакуація працівників, загроза життю, порушення логістики та комунікації – усе це створило необхідність змінити усталені підходи до роботи державної влади.

Одним із ключових положень Закону стало тимчасове припинення проведення спеціальних перевірок, передбачених антикорупційним законодавством, а також перевірок відповідно до Закону «Про очищення влади». Такий крок був продиктований тим, що у воєнних умовах повноцінно провести складні процедури збирання інформації, взаємодії з іншими органами та перевірки даних часто неможливо. З огляду на це Закон дозволив призначати осіб на відповідальні та особливо відповідальні посади без завершення цих перевірок, але водночас передбачив, що після

припинення чи скасування воєнного стану такі перевірки мають бути проведені.

Закон також істотно спростив порядок призначення і звільнення посадових осіб у державних органах та органах місцевого самоврядування. Розуміючи, що відсутність кадрів або їх швидка ротація може паралізувати роботу влади, законодавець дозволив призначати осіб без проведення конкурсів, базуючись на мінімальному пакеті документів. Це дало змогу забезпечити оперативну заміну працівників, які через війну не могли виконувати свої обов'язки, а також підтримати функціонування органів влади навіть у прифронтових або тимчасово окупованих територіях.

Особливу увагу Закон приділив діяльності органів місцевого самоврядування. У надзвичайних умовах місцеві громади часто залишалися єдиними структурами, здатними організовувати гуманітарну допомогу, евакуацію населення, відновлення інфраструктури або заходи територіальної оборони. Для того щоб не обмежувати їх у можливостях діяти швидко, Закон встановив, що на час воєнного стану не застосовуються вимоги щодо оприлюднення проектів рішень, проведення регуляторних аналізів, обговорень і дотримання процедур, характерних для мирного часу. Це дозволило громадам оперативно ухвалювати необхідні рішення, не чекаючи тривалих строків, передбачених регуляторною політикою [56].

Окрім того, Закон унормував механізми, які дозволяють забезпечувати безперервність місцевої влади навіть у ситуаціях, коли депутати не можуть зібратися або відсутній кворум. Керівники громад або начальники військових адміністрацій отримали додаткові повноваження, що стало ключовим для збереження керованості територій у критичних умовах.

Для прикладу у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти ряд важливих для територіальної громади та

держави рішень, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин.

Разом із тим такі спрощення мають і певні ризики. Тимчасове припинення перевірок може створювати передумови для призначення на посади осіб із сумнівною репутацією або корупційним досвідом. Скорочення процедур прозорості й публічності послаблює громадський контроль над діяльністю влади, що в умовах війни може стати підґрунтям для зловживань. Розширення повноважень окремих посадових осіб зосереджує у їхніх руках значні управлінські інструменти, що потребує особливої відповідальності та доброчесності.

У перспективі після завершення воєнного стану постане важливе завдання повернення до стандартних механізмів державного управління — конкурсів, спеціальних перевірок, відкритості процедур. Інакше тимчасові спрощення можуть стати звичними практиками, що матиме негативний вплив на систему державної служби в довгостроковій перспективі [35].

Загалом Закон № 2259-IX є інструментом правової адаптації держави до екстремальних умов війни. Він дозволив уникнути управлінського паралічу, забезпечив швидкість та безперервність роботи влади, створив механізми оперативного реагування в умовах небезпеки. Попри всі ризики, його ухвалення було об'єктивно необхідним, а ефективність залежатиме від того, наскільки вдасться зберегти баланс між оперативністю рішень у воєнний час і відновленням стандартних демократичних практик після дії правового режиму воєнного стану.

Загалом станом на 01.11.2025 року в Україні на час правового режиму воєнного стану (з 24.02.2022 року) утворено 209 військових адміністрацій населених пунктів [5].

Першою військовою адміністрацією на рівні територіальної громади під час повномасштабного вторгнення рф в Україну, у відповідності до Указу Президента України від 21 березня 2022 року № 156/2022 «Про утворення

військової адміністрації», стала Гостомельська селищна військова адміністрація Бучанського району Київської області [6].

Останньою, у відповідності до Указу Президента України від 15 жовтня 2025 року № 789/2025, було утворено Одеську міську військову адміністрацію Одеського району Одеської області [7].

Наразі окремо розроблено документ фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, який є частиною правового механізму, що забезпечує функціонування військових адміністрацій у період воєнного стану, коли органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої функції – це *Порядок фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій*, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 397 від 1 квітня 2022 року. Даний документ встановлює порядок фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій на різних рівнях, включаючи міські, селищні, сільські, районні та обласні адміністрації. Основна мета документа полягає в створенні правової та фінансової основи для функціонування військових адміністрацій у період воєнного стану та кризових ситуацій. Постанова уніфікує підходи до оплати праці працівників адміністрацій, визначає механізми грошового забезпечення військових, правоохоронців і рятувальників, які відряджені до адміністрацій, а також забезпечує прозорість і підзвітність витрат через чітко визначені джерела фінансування та коди програмної класифікації видатків [8].

Фінансування діяльності місцевих адміністрацій здійснюється з коштів відповідних місцевих бюджетів, районних і обласних адміністрацій – частково з державного бюджету та частково з місцевих бюджетів, при цьому у разі потреби передбачаються субвенції та цільові кошти. Працівники обласних і районних адміністрацій отримують оплату праці відповідно до державних стандартів, а працівники місцевих адміністрацій – за стандартами місцевого самоврядування. Військовослужбовці, правоохоронці та рятувальники, відряджені до військових адміністрацій, зберігають грошове забезпечення та надбавки відповідно до посад, військових або спеціальних

звань, а також вислуги років. У разі припинення діяльності адміністрації витрати на реорганізацію чи закриття покриваються з бюджету, який фінансував адміністрацію.

Постанова забезпечує соціальні гарантії для працівників та відряджених осіб, створює прозору систему фінансування та дозволяє оперативно реагувати на потреби держави в умовах воєнного стану. Водночас її ефективність залежить від фінансового стану місцевих бюджетів і своєчасності координації між державним і місцевим фінансуванням. Документ формалізує механізм фінансової підтримки військових адміністрацій та забезпечує стабільність їх діяльності, одночасно створюючи певні ризики затримок виплат у разі бюрократичних затримок або обмежених фінансових ресурсів місцевих громад [9].

Таким чином, військові адміністрації населених пунктів – це безпрецедентний інструмент управління в сучасній історії незалежної України, який забезпечує безперервність влади та основи життєдіяльності територіальних громад після реформи децентралізації влади та в умовах наявності зовнішнього агресора. Водночас їхня діяльність потребує подальшого нормативного вдосконалення, особливо щодо статусу посадових осіб та взаємодії з органами місцевого самоврядування.

1.2. Військові адміністрації населених пунктів як суб'єкти владних повноважень

Воєнний стан, запроваджений в Україні у зв'язку зі збройною агресією російської федерації, призвів до кардинальних змін в організації державної влади та місцевого самоврядування. Потреба в оперативних рішеннях, безперервному функціонуванні критичної інфраструктури, забезпеченні

безпеки населення зумовила суттєве зростання ролі військових адміністрацій та трансформацію повноважень органів місцевого самоврядування.

З моменту їх утворення ВАНП припиняються основні повноваження органів місцевого самоврядування, а з моменту розширення повноважень начальників військових адміністрацій населених пунктів за рішенням(постановою) Верховної Ради України за поданням Президента України припиняються всі повноваження органів місцевого самоврядування. Такі адміністрації можуть функціонувати паралельно з органами місцевого самоврядування, розділивши їхні повноваження, або як єдині органи публічної влади в громаді, коли всі повноваження здійснюють начальники військових адміністрацій [9].

В рамках проекту «Формування концептуальних та правових засад ефективного повоєнного відновлення деокупованих територій України» було здійснено дослідження, що було представлено під час конференції «(Де) окуповані та прифронтові громади на шляху до відновлення: інституційні рішення» 21 травня 2025 року у місті Київ [10].

У досліджуваних областях (Запорізька, Харківська та Херсонська області) у випадку утворення військових адміністрацій населених пунктів у ста відсотках випадків розширюються повноваження їхніх начальників. При цьому далеко не у всіх територіальних громадах досліджуваних областей такі адміністрації утворено [11].

У Запорізькій області можна виокремити громади Запорізького району, які набули статусу території бойових дій лише в лютому 2023 року. Наразі всі вони, окрім Таврійської сільської, є територіями можливих бойових дій, і в усіх громадах району продовжують функціонувати органи місцевого самоврядування, військові адміністрації населених пунктів не створювались. Загалом органи місцевого самоврядування продовжують функціонувати у дев'ятнадцяти з шістдесяти семи громад області, зокрема у сімнадцяти громадах Запорізького району, у Воздвижівській громаді Пологівського району та у Мелітопольській громаді. У випадку утворення військової

адміністрації населеного пункту бюджет своїм розпорядженням затверджує її начальник. Якщо ж адміністрацію не створено, бюджет затверджують ради відповідно до своїх повноважень. Водночас є випадки, коли рада неспроможна здійснювати свої функції, тоді бюджет затверджується виконкомом, як це відбувається у Таврійській сільській громаді. У значній кількості громад, де утворено військові адміністрації населених пунктів, на посади їхніх начальників призначаються обрані голови громад.

Окремо слід звернути увагу на Мелітопольську міську територіальну громаду, яка є єдиною громадою з трьох досліджуваних областей і наразі єдиною в Україні, що перебуває під тимчасовою окупацією, починаючи з 25 лютого 2022 року, і в якій при цьому досі функціонують та виконують свої повноваження органи місцевого самоврядування, а військова адміністрація населеного пункту не утворена. При цьому міського голову Мелітополя 02 лютого 2024 року було призначено начальником Запорізької обласної державної адміністрації. Водночас слід звернути увагу, що депутатський корпус ради має змогу ухвалювати необхідні для територіальної громади рішення, що підтверджується відкритими даними офіційного сайту Мелітопольської громади з опублікованими рішеннями ради [11].

Харківська область вирізняється тим, що жодна громада не перебуває під окупацією повністю, а всі шість громад Берестинського району взагалі не є зоною бойових дій, у них можлива стабільна життєдіяльність. У двадцяти дев'яти з п'ятдесяти шести громад досі виконують свої повноваження органи місцевого самоврядування, двадцять чотири з них функціонують у зоні бойових дій, здебільшого це території можливих бойових дій, на яких можлива відносно стабільна життєдіяльність, ще п'ять функціонують на територіях, які взагалі не є зоною бойових дій. Значну кількість громад на Харківщині було деокуповано, після чого вони повністю або частково неодноразово змінювали свій статус: з території активних бойових дій до території можливих бойових дій і навпаки. Є громада, чию територію було

частково окуповано повторно, це Петропавлівська громада. Є громади, які після деокупації мають статус території можливих бойових дій.

Є чітка кореляція між статусом територіальної громади як зони можливих чи активних бойових дій і виконанням повноважень органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої повноваження здебільшого на територіях можливих бойових дій, де можлива відносно стабільна життєдіяльність і які не перебували під тимчасовою окупацією. На територіях активних бойових дій і в громадах, які перебували під окупацією, функціонують військові адміністрації населених пунктів з розширеними повноваженнями їхніх начальників. При цьому, на відміну від обласного рівня, наразі відсутній законодавчий механізм відновлення місцевого самоврядування в громадах, де було створено військові адміністрації населених пунктів, навіть якщо ці громади більше не знаходяться в зоні бойових дій [12].

У випадку утворення військової адміністрації населеного пункту бюджет своїм розпорядженням затверджує начальник цієї адміністрації. Якщо ж військова адміністрація не створена, бюджет затверджують ради відповідно до своїх повноважень. Водночас трапляються випадки, коли рада неспроможна здійснювати свої функції, і тоді бюджет затверджується виконкомом, як це було у Мереф'янській міській територіальній громаді. У значній кількості громад, де утворено військові адміністрації, на посади їхніх начальників призначаються обрані голови громад.

Окремої уваги заслуговує ситуація в Наталинській сільській територіальній громаді. Попри те, що її територія не належить до зони бойових дій, 6 червня 2023 року там було утворено військову адміністрацію. У жовтні 2023 року призначено начальника цієї адміністрації, а в листопаді його повноваження було розширено. Варто зазначити, що ще 19 січня 2023 року за підозрою у передачі російським загарбникам розвідувальної інформації затримали обрану у 2020 році сільську голову громади. Саме цей факт міг стати реальною підставою для створення військової адміністрації.

Чи є це достатньою підставою для фактичної зупинки функціонування місцевого самоврядування в громаді – питання дискусійне.

У Херсонській області всі 49 територіальних громад перебувають у зоні бойових дій або під тимчасовою окупацією. У кожній з них створені військові адміністрації, а повноваження їхніх начальників розширено, тобто органи місцевого самоврядування не здійснюють своїх функцій. Характерно, що лише кілька громад області повністю знаходяться в зоні можливих, а не активних бойових дій, і там можлива відносно стабільна життєдіяльність. Особливістю Херсонщини є те, що Бериславський район був єдиним серед досліджуваних областей, який повністю перебував під тимчасовою окупацією, а згодом був де окупований [12].

У всіх громадах області бюджети своїми розпорядженнями затверджують начальники військових адміністрацій. У значній кількості громад на ці посади було призначено обраних голів, однак нині спостерігається тенденція, коли таких голів звільняють з посад начальників адміністрацій і призначають інших осіб. Це відбувалося, зокрема, у Дар'ївській сільській, Тягинській сільській та Бериславській міській громадах.

Окремої уваги заслуговує Херсонська міська територіальна громада. Її особливістю серед усіх інших у трьох досліджуваних областях є те, що Херсон – єдине місто, де було створено районні у місті ради. Навіть після утворення військової адміністрації у Херсонській громаді та після розширення повноважень її начальника районні ради в місті продовжують функціонувати та здійснювати свої повноваження.

Враховуючи вказані вище дослідження практика недопущення припинення органів місцевої влади на рівні територіальних громад є різноманітною, а неможливість радою здійснення своїх повноважень вже може слугувати підставою для утворення ВАНП, призначення її начальника та передачі йому повноважень очільника громади, ради та виконкому.

Яскравим прикладом неможливості здійснення своїх безпосередніх повноважень та управлінських функцій під час повномасштабної війни є депутатський корпус Горностаївської селищної ради Херсонської області. Із 26 (двадцять шість) обраних депутатів на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року на початок повномасштабного вторгнення рф в Україну всі вони залишались діючими депутатами. Але віднесення території громади з першого дня повномасштабного вторгнення до тимчасово окупованих територій України і присутність незаконних збройних формувань рф в громаді унеможливила проведення чергових або позачергових сесій ради для вирішення питань місцевого значення, в тому числі, що могли бути пов'язаними з внесенням змін до місцевого бюджету, або заходами з питань обороноздатності, допомоги військовим підрозділам або цивільному населенню.

Резонансною подією під час тимчасової окупації Горностаївської громади, що сколихнула спільноту та місцевих жителів, стало викрадення та позбавлення волі незаконними збройними формуваннями рф діючого селищного голови Дмитра Ляхна та депутата Горностаївської селищної ради Херсонської області ІХ скликання Олександра Слісаренка 03 серпня 2022 року. Доля останнього станом на листопад 2025 року залишається невідомою. Ця подія послужила приводом для виїзду частини апарату та структурних підрозділів селищної ради на підконтрольну Уряду України територію [12].

Натомість залишалось відкритим питання управлінської функції органів місцевої влади для окупованої громади. Із вже зазначеної загальної чисельності з 26 депутатів станом на серпень 2022 року лише дев'ять представників депутатського корпусу перебували на підконтрольній Уряду України території, що становило 34,6 відсотків від її загального складу та унеможливлювало проведення засідань (сесій) ради через відсутність кворуму.

В свою чергу управлінська функція мала б бути забезпеченою для громади з метою проведення термінових бюджетних операцій, регулювання трудових відносин в виконавчих органах ради, її структурних підрозділах та в комунальних закладах, установах та підприємствах.

Не мало важливою є і діяльність органів влади у питанні планування заходів після деокупації території громади та відновленні життєдіяльності після звільнення її населених пунктів від окупаційних військ та режиму. Вказані у попередніх декількох абзацах факти слугували утворенню Горностаївської СВА та призначення її керівника (Романа Фролова – керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету одноіменної ради до призначення його на посаду начальника СВА) [13].

Особливу увагу при виконанні своїх повноважень очільниками ВАНП слід приділити формату та виду розпорядчих документів. Основними розпорядчими документами військових адміністрацій населених пунктів відповідних територіальних громад, згідно з вимогами пункту 8 частини сьомої статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є накази та розпорядження їх начальників [3]. Тут слід звернути увагу, що наразі на законодавчому рівні відсутні чіткі рамки або розмежування ситуацій у якому випадку начальник приймає наказ, а у якому – розпорядження.

Окрему увагу варто приділити відсутності на законодавчому та загальнодержавному нормативно – правовому рівні процедури заміщення або заступництва начальника ВАНП, що може означати та чітко встановлювати тимчасове виконання його посадових функцій та обов’язків іншою особою, яка офіційно займає посаду. Для прикладу згідно статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації [14].

В свою чергу у відповідності до частини другої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до вже неодноразово згаданих Законів України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [15].

З огляду на описане у попередніх двох абзацах слід зазначити, що у органах публічного управління регіонального, субрегіонального та місцевого рівнів вбачається передбачена законодавчо процедура переходу повноважень керівника відповідного органу у разі його відсутності чи не можливості виконання обов'язків, що відрізняє таким чином утворені ВАНП територіальних громад від обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування територіальних громад.

На жаль законодавча відсутність заступництва, заміщення або виконання обов'язків очільника ВАНП вже встигла негативно відобразитись на ряді практичних ситуацій, що склались у деяких таких військових адміністраціях, в тому числі у Херсонській міській військовій адміністрації.

Стосовно останньої можна привести конкретний приклад коли 17 квітня 2025 після звільнення начальника Херсонської МВА Романа Мрочка, у відповідності до розпорядження Президента України № 44/2025-рп, міська військова адміністрація та виконавчі органи Херсонської міської ради фактично опинились у стані управлінського «колапсу» [16]. Цю ситуацію описало херсонське видання «МОСТ» у одній зі статей 23.05.2025 року (автор – Сергій Нікітенко, <https://most.ks.ua/news/url/herson-bez-golovi-jak-oblasnij-tsentr-misjats-zhive-u-bezvladdi/>) [17].

Право підпису розпорядчих та фінансових документів ВАНП згідно діючого законодавства (а право прийняття начальником ВАНП розпорядчих документів регулюється виключно Законом України «Про правовий режим воєнного стану») має виключно її начальник, а тому за його відсутності це унеможлиблює здійснювати право розпорядження коштами місцевого бюджету та фінансових документів, в тому числі платіжних документів за допомогою електронного цифрового підпису для здійснення нарахування та виплат коштів фонду заробітної плати службовцям та працівникам адміністрації та виконавчих органів місцевої ради. Ситуація була врегульована лише після призначення 03 червня 2025 року начальником Херсонської МВА Ярослава Шанька [18].

Також яскравим прикладом є ситуація, що виникла у зв'язку зі смертю начальника Горностаївської селищної військової адміністрації Каховського району Херсонської області Романа Фролова 08 серпня 2023 року, де відповідна ВАНП втратила можливість розпорядчих функцій щодо управління місцевого бюджету, прийняттям місцевих програм, або внесенням змін до таких, управлінням персоналом, належного виконання доручень та завдань органів виконавчої влади та публічного управління в цілому. Фактично управлінська функція була відновлена ВАНП з моменту призначення Президентом України Володимиром Зеленським на посаду начальника Горностаївської селищної військової адміністрації діючого селищного голови Горностаївської селищної територіальної громади Дмитра Ляхна [19].

Не дивлячись на значну тривалість періоду функції військових адміністрацій, як основних суб'єктів владних повноважень на території є чимало законодавчих прогалин щодо статусу їх службовців (посадових осіб), що пов'язано з відсутністю чіткої законодавчої приналежності таких осіб до державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування. Службовці згідно структури та граничної чисельності ВАНП можуть обіймати посади начальників, заступників, бухгалтерів, начальників

управлінь чи відділів, спеціалістів чи головних спеціалістів, але жодна з посад не закріплює за ними законодавчо обґрунтований статус державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

1.3. Необхідність законодавчого врегулювання діяльності військових адміністрацій населених пунктів

З середини 2022 року активно обговорюється необхідність прийняття законопроекту № 8056 (Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану). *Пояснювальна записка до відповідного законопроекту висвітлює системні проблеми чинного регулювання та пропонує шляхи їх вирішення* [20]. Практика застосування законів «Про правовий режим воєнного стану» [3] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [15] в умовах повномасштабної війни виявила низку суперечностей та прогалин у правовому регулюванні.

Основні проблеми включають:

- недостатню системність і чіткість норм, що визначають порядок здійснення військовими адміністраціями повноважень місцевого самоврядування;
- неоднозначність правового статусу посадових осіб, чії повноваження тимчасово припиняються;
- колізії між різними законами, які посилюлися після ухвалення Закону України № 2259-IX (2022 р.);
- неврегульованість механізму створення військово-цивільних адміністрацій після скасування воєнного стану;
- потребу узгодження відповідальності та повноважень різних суб'єктів влади при виконанні завдань оборонного характеру [43].

Отже, правова реформа в цій сфері є закономірною відповіддю на нові виклики та необхідністю підвищення ефективності місцевого управління у період воєнного стану.

Зазначений вище законопроект спрямований на комплексне вдосконалення правового поля у сфері місцевого самоврядування в період воєнного стану. До його ключових цілей:

- уточнення та розширення повноважень військових адміністрацій.
- посилення правових гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, чиї повноваження тимчасово припиняються.
- створення правових умов для функціонування військово-цивільних адміністрацій поза межами Донецької та Луганської областей.
- усунення колізій між різними законодавчими актами [15].

Такі цілі покликані забезпечити безперебійну роботу органів місцевої влади та стабільність управління територіями в умовах кризових ситуацій, що викликанні збройною агресією.

Самодокумент пропонує чітку деталізацію, у яких випадках військові адміністрації здійснюватимуть повноваження:

- представницьких органів,
- виконавчих органів,
- очільників громад [36].

Це дозволить однозначно трактувати компетенцію військових адміністрацій у різних ситуаціях воєнного часу і усуне правові прогалини. Також зазначений вище проект Закону надає можливість різним суб'єктам звертатися до Президента з пропозицією щодо створення військової адміністрації. Це підвищує гнучкість прийняття рішень та враховує ширше коло інформаційних джерел, необхідних для адекватної оцінки ситуації на місцях.

Пропонується нова модель, за якої військова адміністрація може бути створена для виконання суто функцій забезпечення правового режиму воєнного стану, тоді як органи місцевого самоврядування продовжують

роботу. Лише у випадку їхньої бездіяльності або правопорушень повноваження можуть бути передані військовій адміністрації. Це вводить поетапність та пропорційність державного втручання.

Документ вказаний вище документ встановлює можливість призначення сільського, селищного чи міського голови начальником військової адміністрації, а також передбачає:

- відсутність конфлікту інтересів у вигляді сумісництва;
- збереження за головою попередньої посади у разі тимчасового припинення його повноважень.

Це дозволяє ефективно використовувати управлінський досвід та зберігати сталість управління громадою. Не варто залишати без уваги і удосконалення механізму прийняття одноосібних рішень місцевими головами під час воєнного стану. Зміни уточнюють порядок, за яким голова громади може одноосібно ухвалювати рішення з питань компетенції ради. Це покликане прискорити управлінський процес в умовах небезпеки та оперативних викликів.

Також Законопроект пропонує, що у разі створення військової адміністрації на території, де діяла військово-цивільна адміністрація, остання автоматично набуває статусу військової адміністрації. Це спрощує державну реєстрацію органу, як юридичної особи, формування персоналу службовців та продовження виконання повноважень. Також у тексті проекту законодавчого документу пропонується розширити дію чинного закону, обмеженого лише Донецькою та Луганською областями, на всі територіальні громади України. Це створює уніфіковану правову основу на випадок необхідності впровадження військово-цивільного управління будь де [29].

Слід звернути увагу, що реалізація законопроекту не потребує додаткових видатків з державного бюджету. Це важливо в умовах воєнної економіки, коли ресурси держави суттєво обмежені, а у разі прийняття закон забезпечить:

- підвищення ефективності управління територіями в умовах війни;

- усунення правових колізій і неоднозначного тлумачення норм;
- посилення керованості та стабільності функціонування громад;
- оперативність прийняття рішень, необхідних для оборони та життєзабезпечення;
- посилення ролі військових адміністрацій там, де це обумовлено безпековою ситуацією;
- соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- єдність правового режиму військово-цивільного управління по всій країні [29].

Таким чином, законопроект спрямований на створення дієвого балансу між демократичними принципами самоврядування та необхідністю військово-адміністративного управління.

Вивчаючи пояснювальну записку вказаного вище проекту документу, слід зробити висновок, що вона демонструє глибоке опрацювання проблематики та комплексний підхід до вдосконалення правового регулювання місцевого управління під час воєнного стану. Законопроект покликаний усунути накопичені проблеми, підвищити ефективність функціонування органів влади та забезпечити оперативне реагування на виклики воєнного часу. Прийняття документа сприятиме зміцненню державної спроможності, підвищенню рівня безпеки й керованості територіями, що є критично важливим у період збройної агресії проти України.

Також не враховуючи положення вказаного вище законопроекту є ряд рекомендацій про внесення змін до законодавства та заходів державної політики, які полягають у наступному. Необхідно чітко визначити в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» підстави для утворення військових адміністрацій населених пунктів [3]. Слід дослідити доцільність функціонування військових адміністрацій населених пунктів із розширеними повноваженнями у територіальних громадах, які не знаходяться в зоні бойових дій або перебувають у зоні можливих бойових дій, а також

можливість відновлення роботи поточних органів місцевого самоврядування за можливості функціонування такого органу (в тому числі наявність кворуму депутатського корпусу). Якщо буде встановлено можливість відновлення їх функціонування, потрібно переглянути норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та створити законодавчий механізм відновлення місцевого самоврядування в громадах, де під час дії воєнного стану були створені військові адміністрації населених пунктів [3].

Слід зазначити, що вбачається потреба внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3], якими визначити, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю військових адміністрацій з питань оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури та здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснюють: Генеральний штаб Збройних Сил України щодо обласних військових адміністрацій; обласні військові адміністрації щодо районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів; районні військові адміністрації за дорученням обласних щодо військових адміністрацій населених пунктів. У питаннях, які не стосуються оборони, громадської безпеки, порядку та захисту критичної інфраструктури, спрямування, координацію та контроль здійснюють: Кабінет Міністрів України щодо обласних і районних військових адміністрацій; обласні військові адміністрації у межах своїх повноважень щодо районних та військових адміністрацій населених пунктів; районні адміністрації за дорученням обласних щодо військових адміністрацій населених пунктів.

На основі Переліку територій, на яких ведуться або велися бойові дії чи які тимчасово окуповані російською федерацією, слід розробити та заповнити окремий інформаційний портал. Він має містити відомості про конкретні населені пункти, територіальні громади, райони та області, що перебувають у зоні бойових дій – можливих, активних, активних із доступом до державних електронних ресурсів. Важливо відображати, чи можливо отримувати адміністративні послуги у конкретній громаді. На порталі

повинна бути мапа, створена на основі офіційних даних, відповідні інфографіки, роз'яснення відмінностей у статусах територіальних громад, а також належна система пошуку для швидкого доступу до необхідної інформації, що стосується визначення території як окупованої чи такої, де ведуться можливі або активні бойові дії [55].

Таким чином, важливо невідкладно переглянути законодавчі норми щодо статусу начальників ВАНП, їх заступників і інших службовців, а також врегулювати процедуру заступництва (виконання обов'язків) очільника ВАНП у разі його відсутності (відпустки, лікарняний, відрядження, тощо) та у разі неможливості виконання ним своїх повноважень з різних причин.

РОЗДІЛ II

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Спільні напрямки діяльності військових адміністрацій в зоні бойових дій та на тимчасово окупованих територіях

Аналізуючи ситуація в територіальних громадах в зоні активних бойових дій та тимчасово окупованих громад варто звертати увагу на ті напрямки управлінської та адміністративної діяльності ВАНП, що є однаково важливими для таких громад та створює для таких громад майже однакові умови.

Бюджетна та фінансова складова

Вивчаючи бюджетну характеристику територіальних громад тимчасово окупованих територій та територій в зоні активних бойових дій слід чітко зазначити, що переважна частина коштів місцевого бюджету формується за рахунок дотацій з державного бюджету, що в порівнянні з періодом до 01.01.2022 значно відрізняє головні кошториси таких громад, де умовно половина або лівова частина бюджету формувалась за рахунок надходжень від місцевих податків та зборів (плата за землю, єдиний податок, ПДФО, тощо) [21; 51].

Об'єктами дослідження даного питання стали бюджети Покровської міської територіальної громади Покровського району Донецької області, Лазурненської та Нижньосірогозької селищних територіальної громади Каховського району Херсонської області.

Нижньосірогозька селищна територіальна громада

З державного та обласного бюджетів за січень-вересень 2024 року зазначений бюджет отримав в повному обсязі міжбюджетні трансферти у

сумі 64 032,9 тис. грн, із них базову дотацію – 19 546,2 тис. грн, додаткову дотацію на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації – 13 027,0 тис. грн, освітню субвенцію – 25 788,4 тис. грн, дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 431,5 тис. грн та субвенцію на здійснення видатків у сфері освіти (на виплату заробітну плату з нарахуванням педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти, які перебувають в простой) – 5 239,8 тис. грн. Загалом, з урахуванням трансфертів з державного бюджету, до бюджету селищної територіальної громади надійшло 68 385,8 тис. грн. Видаткова частина загального фонду бюджету селищної територіальної громади за 9 місяців 2024 року виконана в сумі 44 215,9 тис. грн, що становить 58,7 % до плану. Із загального обсягу на виплату заробітної плати з нарахуванням спрямовано 39 526,6 тис. грн (89,4%) та інші видатки 4 689,3 тис. грн (10,6 %) [21].

Фінансовий стан громади значною мірою залежить від державних трансфертів. Основне навантаження бюджету – виплата заробітної плати, що залишає обмежені ресурси на інші видатки. Виконання плану менше 60% може свідчити про консервативне фінансування або затримки у реалізації видатків.

Лазурненська селищна територіальна громада

Після повномасштабного вторгнення військ російської федерації на територію України 24 лютого 2022 року, виконання бюджету Лазурненської селищної територіальної громади відбувалось в умовах негативної динаміки росту економіки країни в цілому. З першого дня війни територія громади опинилась під окупацією збройних формувань агресора, як наслідок, відбулася повна зупинка будь якої виробничо-господарської діяльності, яка триває по теперішній час.

Під час планування дохідної частини селищного бюджету на 2025 рік у частині податкових, неподаткових надходжень та інших доходів, були враховані норми Бюджетного та Податкового кодексів України з урахуванням нормативів їх зарахування та фактичне виконання дохідної частини бюджету за результатами 10 місяців 2024 року.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» бюджету Лазурненської селищної територіальної громади визначено міжбюджетні трансферти, які передаються з державного бюджету та є складовою дохідної частини селищного бюджету. Обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету до селищного бюджету враховано в сумі 27 066,1 тис. грн, у тому числі: додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку із збройною агресією російської федерації – 23 170,2 тис. грн., освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам – 3 895,9 тис. грн.

У бюджеті 2025 року, як і в попередньому році, за рахунок освітньої субвенції з державного будуть проводитись видатки на оплату праці з нарахуванням педагогічним працівникам ліцеїв громади. Видатки на оплату енергоносіїв, придбання та інші господарські видатки закладів повної загальної середньої освіти будуть проводитись за рахунок податків і зборів, які надходять до бюджету Лазурненської селищної територіальної громади [22]. Додаткова дотація на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування спрямовується на поточні видатки виконавчого комітету селищної ради, бюджетних установ та закладів. Додаткова дотація спрямовується на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів повної загальної середньої освіти (оплата за електроенергію).

У складі селищного бюджету, відповідно до статті 24 Бюджетного кодексу України визначено резервний фонд у розмірі 6 500,0 тис. грн. для фінансування заходів ліквідації наслідків стихійного лиха, надзвичайних

ситуацій та інших непередбачених видатків. Розмір оборотного залишку бюджетних коштів бюджету Лазурненської селищної територіальної громади пропонується до затвердження в сумі 146,0 тис. грн. [22].

Фінансова стабільність громади повністю залежить від державної підтримки. Через окупацію місцевий бюджет практично не генерує власних доходів. Бюджетні ресурси концентруються на критичних потребах – зарплатах, комунальних послугах та поточній діяльності виконкому.

Громада має значну податкову базу, але значна частина коштів витрачається на воєнні потреби та забезпечення безпеки. Це відображає пріоритетність оборонних та соціальних витрат у сучасних умовах.

Покровська міська територіальна громада

За 9 місяців 2025 року до бюджету Покровської міської територіальної громади надійшло 610 777,5 тис.грн. податків, зборів, обов’язкових платежів, трансфертів з державного та інших бюджетів або 68,5% до уточнених планових показників розпису бюджету на 2025 рік. Доходи загального фонду бюджету без урахування трансфертів склали 190 421,8 тис.грн. Основним джерелом формування доходів загального фонду є податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого в обсязі доходів загального фонду. Його надходження за 9 місяців 2025 року склали 152 918,4 тис.грн. або 48,5% до планових показників. Відповідно до планових показників за 9 місяців 2025 року виконання бюджету склало 72,2%. Надходження до місцевого бюджету трансфертів з державного та інших бюджетів склало 414 750,7 тис. грн. або 81,5% до уточненого плану на 2025 рік.

Видаткова частина бюджету Покровської міської територіальної громади за 9 місяців 2025 року виконана в сумі 580 476,1 тис.грн, або 64,5% до річного плану з урахуванням змін, який складає 899 353,5 тис. грн.

З загального фонду місцевого бюджету спрямовано: – 253 760,2 тис.грн. – на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери та нарахувань на неї; – 5 305,0 тис.грн. – на розрахунки за енергоносії та оплату комунальних послуг; – 15 006,2 тис.грн. – на соціальний захист населення, в

тому числі за рахунок коштів субвенції з обласного бюджету – 1 998,8 тис.грн; – 222 417,9 тис.грн. – на зміцнення обороноздатності території, підтримку сил безпеки та оборони, виконання заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій в громаді та ліквідації їх наслідків та інші невідкладні дії, пов’язані із воєнним станом [23].

Підсумовуючи аналіз перелічених трьох бюджетів слід зробити висновки що для всіх цих громад:

- є висока залежність від державних трансфертів: усі громади значною мірою залежать від фінансової підтримки держави, особливо ті, що постраждали від окупації та воєнних дій (Лазурненська та Нижньосірогозька громади).

- основна частка видатків – оплата праці: у всіх громадах зарплати працівників бюджетної сфери формують більшість видатків, що обмежує фінансування інших сфер.

- обмежена фінансова самостійність громад: окрім Покровської громади, інші громади практично не можуть забезпечити видатки за рахунок власних доходів.

- формування резервних фондів та оборотних залишків: громади створюють резервні кошти для непередбачених видатків, що підвищує фінансову стійкість у кризових умовах [50].

Фіксація наслідків збройної агресії рф в Україні в межах громади

Фіксація наслідків збройної агресії Російської Федерації у межах громади є важливим процесом, що поєднує документування матеріальних втрат, людських трагедій, правових аспектів та соціально-комунікаційних завдань. Вона охоплює руйнування житлового фонду, інфраструктури та об’єктів соціальної сфери, пошкодження чи знищення комунального майна, а також втрати підприємств і установ. Поряд із цим фіксуються дані про загиблих, поранених і зниклих безвісти, інформація про внутрішньо переміщених осіб та свідчення очевидців воєнних злочинів.

Наразі постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2023 р. № 624 затверджено Порядок ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. Метою документа є систематизація інформації про таке майно, забезпечення прозорості та доступності даних для громадян та органів влади через електронний кабінет, а також створення умов для планування компенсацій, страхових виплат та відновлювальних робіт. В кожній громаді має бути визначена посадова особа, відповідальна за ведення зазначеного реєстру. А громадянин має право подати заявку про пошкоджене та знищене майно через засоби електронної комунікації або центри надання адміністративних послуг [24].

Водночас громада створює локальні бази даних і архіви, використовує цифрові платформи для збору інформації та інформує мешканців про механізми компенсації й підтримки. Інструментами фіксації виступають фото та відеодокументація руйнувань і злочинів, опитування мешканців та збір свідчень у письмовій чи електронній формі, співпраця з волонтерами та громадськими організаціями, які допомагають систематизувати дані, а також використання державних і міжнародних платформ, зокрема реєстрів пошкодженого майна. Важливим результатом є аналітичні звіти громади, що узагальнюють масштаби втрат і визначають потреби у відновленні.

Значення цього процесу полягає у збереженні правової спадкоємності та доказів для майбутніх судових процесів, формуванні історичної пам'яті та документуванні злочинів агресора, забезпеченні прозорості й довіри між громадою та державою, а також у підготовці до реінтеграції та відновлення після деокупації. Фіксація наслідків війни є не лише юридичною чи адміністративною процедурою, а й глибоко символічним актом, що допомагає громаді усвідомити власний досвід, зберегти пам'ять про втрати та закласти основу для майбутнього відновлення.

Програма соціально-економічного розвитку

Через не визначеність періоду і наслідків бойових дій та тимчасової окупації територіальних громад України стає не можливим спосіб використання саме довоєнних методів прогнозування показників економічного і соціального розвитку таких громад. А через відсутність статистичної та актуальної інформації складно оцінити економічний потенціал як громад, які перебувають у тимчасовій окупації з 2014 року, так і окупованих територій чи територій в зоні бойових дій з початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну.

Однією з економічних проблем в умовах воєнного сьогодення є тенденція до зменшення обсягів вільних фінансових ресурсів та недостатній рівень внутрішніх заощаджень. Така ситуація призводить до обмеження можливостей для динамічного розвитку економіки виключно на основі внутрішніх інвестиційних ресурсів. Таким чином, залучення більшого обсягу інвестицій, міжнародної матеріально-технічної допомоги в реальний сектор економіки для забезпечення відновлення та розвитку громад, є одним з основних завдань ВАНП, як в умовах дії воєнного стану так і в період повоєнного відновлення. Метою програм є прогнозування забезпечення відновлення та розвитку реального сектору економіки і на цій основі поліпшення якості життя населення, максимально можливого зменшення негативних соціально-економічних наслідків, які виникли в громаді. На підставі аналізу програм соціально-економічного і культурного розвитку у попередніх роках, оцінки ресурсного потенціалу громади та SWOT-аналізу в стратегії розвитку територіальної громади визначаються напрями та заходи, що спрямовані на досягнення мети та оперативних цілей за стратегічними напрямками розвитку [25].

Адміністративні послуги

Не дивлячись на складну ситуацію та відсутність можливості надавати адміністративні послуги у власних приміщеннях громадами з ТОТ та в зоні активних бойових дій це не зупиняє ВАНП здійснювати надання адміністративних послуг мешканцям своїх громад в он-лайн форматі.

Яскравим прикладом цьому є Херсонщини, де протягом 2023-2024 року відновлено роботу Центрів надання адміністративних послуг у всіх територіальних громадах області (в тому числі громад з ТОТ). Для прикладу Центр надання адміністративних послуг» Нижньосірозької селищної ради, який релоковано до м. Івано-Франківськ де всього за підсумками 9 місяців 2024 року надав 1615 адміністративних послуг [25].

Адміністраторам ЦНАП було відновлено доступи до державних реєстрів: Державної міграційної служби України: Реєстру територіальної громади; Міністерства розвитку громад та територій України: доступ до Порталу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та електронного кабінету.

Надано доступи до Єдиного державного веб-порталу електронних послуг для прийняття повідомлень про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації. Відновлено підключення до ПК ЦНАП ІС «Вулик».Надано доступи користувачам до Центральної бази осіб з інвалідністю.З метою створення онлайн-інструментів електронної демократії впроваджено роботу офіційних сайтів ЦНАП за допомогою платформи місцевої електронної демократії «e-DEM» та електронної черги для ЦНАП» [41].

Планування відновлення та розвитку інфраструктури

Складовою частиною відновлення інфраструктури – є розробка відповідного профільного документу Програми комплексного відновлення території територіальної громади.Комплексне відновлення та розвиток територіальної громади спрямоване на відновлення рівня життя та безпеки мешканців, підвищення економічної активності та забезпечення сталого розвитку. Стратегія відновлення ґрунтується на комплексному підході до житлового, соціального, культурного та інфраструктурного розвитку, інтегруванні принципів безбар'єрності, передбачених Національною

стратегією України до 2030 року, а також на поєднанні державних, місцевих і міжнародних ресурсів для фінансування заходів.

Одним із перших кроків є детальна інвентаризація та оцінка стану громади, що передбачає облік житлового фонду, комунальних об'єктів, доріг, тротуарів, прибудинкових територій, об'єктів благоустрою, зелених насаджень, культурної спадщини та соціальної інфраструктури. Проведення цієї інвентаризації дозволяє визначити пріоритети ремонтів, реконструкцій та нового будівництва, що є необхідним для планування подальших заходів [44].

У сфері житлово-комунального господарства та благоустрою слід передбачити реорганізацію комунальних підприємств для підвищення ефективності, закупівлю спеціалізованої техніки для обслуговування будинків, систем водопостачання та водовідведення, дорожнього покриття, збору та вивезення твердих побутових відходів, а також для проведення робіт з благоустрою територій громади. Особлива увага приділяється придбанню соціального транспорту, зокрема обладнаного для маломобільних груп населення, та соціального автобуса. Для підвищення енергоефективності передбачено оснащення житлового фонду приладами обліку та регулювання споживання води.

Відновлення пошкоджених об'єктів охоплює широкий спектр інфраструктури, що зазнала руйнувань внаслідок бойових дій. До таких об'єктів належать адміністративні будівлі, системи водопостачання та водовідведення, очисні споруди, багатоквартирні житлові будинки, дороги, тротуари та бордюри, пішохідні переходи, дитячі та спортивні майданчики, об'єкти культури та спорту, будівлі закладів охорони здоров'я та центрів соціального обслуговування. До заходів також може відноситись відновлення будівлі, що буде використовуватися для надання адміністративних послуг. Всі ці заходи мають бути спрямовані на відновлення нормальної життєдіяльності, безпеки та комфорту мешканців громади після припинення бойових дій, відсутності ризиків, що спричинені бойовими діями або

віднесення громади до зони можливих бойових дій з урахуванням безпекових заходів. Паралельно має плануватись нове будівництво та створення об'єктів соціальної та економічної інфраструктури [41].

Особливу увагу варто приділяти відновленню природного середовища та збереженню природоохоронних територій. Передбачено оцінку та санацію територій, а також розмінування земель. Екологічна стабілізація передбачає відновлення родючості ґрунтів, контроль водного режиму, консервацію деградованих земель, реконструкцію зелених зон та поєднання лісових смуг.

Джерела фінансування заходів зазвичай включають державний і обласний бюджети, місцевий бюджет громади, міжнародні донорські організації та благодійні фонди, а також спеціальні програми відновлення. Реалізація цих заходів сприятиме відновленню пошкодженої та створенню нової інфраструктури, покращенню умов життя та безпеки, підвищенню рівня енергоефективності та екологічної стійкості громади, забезпеченню безбар'єрного доступу до послуг для всіх категорій населення, інтеграції фізичної, цифрової, соціальної та економічної безбар'єрності, створенню умов для сталого розвитку та підвищенню якості життя мешканців територіальної громади.

Відповідно до п. 14 Порядку розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2023 № 731 проект плану відновлення та розвитку територіальної громади повинен узгоджуватися з програмою комплексного відновлення території територіальної громади (її частини), якщо територіальна громада підпадає під один з таких критеріїв:

1. зруйновано та/або пошкоджено понад 15 % житлового фонду територіальної громади та/або окремих населених пунктів;
2. чисельність населення змінилася порівняно із чисельністю станом на 01.01.2022 більше ніж на 25 %;

3. рішення про розроблення ПКВ прийнято в установленому законодавством порядку [26].

Соціальний захист населення

Одним із напрямків діяльності ВАНП є соціальний захист населення, надання соціальних послуг відповідно до стандартів. Реалізацію держаної політики на території громади до 24.02.2022 як правило забезпечували відділи соціального захисту населення.

В умовах ситуацій, що склались в громадах з ТОТ та в зоні активних бойових дій наразі такі відділи не можуть безпосередньо персонально приймати громадян. Водночас в таких громадах не зменшується кількість звернень від громадян, які гостро потребують окремих видів соціальних послуг, передусім грошової допомоги на лікування, медико-соціальну реабілітацію тощо. Війна додає до цього переліку нові напрямки – потреба у лікуванні після поранень, контузій, каліцтв, отриманих у зв'язку з бойовими діями як військовими, так і цивільними, а також зростає кількість сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України.

В умовах сьогодення ВПО потребують уваги з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, в наданні їм соціальної підтримки та правової допомоги. Найбільш проблемними питаннями для ВПО громади є відсутність доступу до власного житла, оплата комунальних послуг, умови проживання у місцях компактного розміщення переселенців, отримання соціальних послуг тощо.

Для забезпечення соціальної, правової, матеріальної підтримки Захисникам та Захисницям, членам їх родин та ВПО громади в інших регіонах України, ВАНП затверджують програми соціального захисту населення з передбаченням коштів місцевого бюджету за відповідні заходи (виплата матеріальної допомоги, допомоги на оздоровлення, допомоги до святкових днів, тощо).

Значна кількість звернень від громадян, які гостро потребують окремих видів соціальних послуг, передусім грошової допомоги на лікування, медико-

соціальну реабілітацію тощо. Війна додає до цього переліку нові напрямки – потреба у лікуванні після поранень, контузій, каліцтв, отриманих у зв'язку з бойовими діями як військовими, так і цивільними, а також зростає кількість сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України [26].

Також в свою чергу служби у справах дітей громад спільно з іншими суб'єктами міжвідомчої взаємодії постійно надають соціально-правову допомогу дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям, які опинилися у складних життєвих обставинах, зазнали насильства у сім'ї, які проживають у сім'ях, де батьки або особи, які їх замінюють, ухиляються від виконання батьківських обов'язків, не створюють необхідних умов для життя та повноцінного розвитку. Ведеться робота щодо вирішення питань захисту майнових та житлових прав дітей. Останнім часом зросла позитивна практика супроводу дітей, яких вдалось повернути з ТОТ.

2.2. Особливості діяльності військових адміністрацій в зоні бойових дій

Через збройну агресію на частині території країни виникає загроза нормальному функціонуванню критичної інфраструктури, постачанню продовольства, води, медичних засобів та енергоресурсів. Складна ситуація у транспортній та логістичній системі ускладнює доставку гуманітарної допомоги, а також нормальне забезпечення населення базовими потребами. Крім того, існує потреба в координації дій між центральними органами влади, місцевими адміністраціями та гуманітарними, волонтерськими і міжнародними організаціями для ефективного реагування на надзвичайні ситуації та збереження безпеки громадян. Ці фактори створили необхідність затвердження системного плану заходів, який дозволяє підготуватися до

кризових сценаріїв та підтримувати життєдіяльність населення у складних умовах воєнного стану.

На загальнодержавному рівні наразі ухвалено документ, що пов'язаний з необхідністю забезпечення життєдіяльності населення на територіях, де ведуться бойові дії [27].

Таким документом є розпорядження Кабінету Міністрів України № 583-р від 25 червня 2024 року, що затверджує план підготовчих заходів щодо забезпечення життєдіяльності населення на територіях, де ведуться бойові дії. Документ діє на територіях можливих або активних бойових дій, а також на територіях, де функціонують державні електронні інформаційні ресурси, якщо ці території включені до відповідного переліку. Відповідальність за реалізацію покладено на обласні військові та державні адміністрації, військові адміністрації населених пунктів та відповідні міністерства й центральні органи влади за різними напрямками. Заходи реалізуються протягом дії правового режиму воєнного стану [27].

План заходів передбачає організацію гуманітарного реагування, зокрема облаштування пунктів харчування, укриттів, доставки гуманітарної допомоги та надання матеріальної допомоги у разі пошкодження майна. Він охоплює економічну та транспортну безпеку через формування матеріальних запасів, забезпечення логістики та альтернативних шляхів доставки товарів. В медицині та соціальній сфері передбачено забезпечення лікарських засобів, води та харчування, створення резервів у закладах охорони здоров'я, запуск мобільних аптечних пунктів та постачання медичного транспорту. Для підтримки критичної інфраструктури план передбачає заходи щодо електропостачання, зв'язку та Інтернету, що важливо для функціонування державних інформаційних систем у зонах бойових дій.

Виконання плану покладається на центральні органи влади та обласні та районні військові адміністрації, а також ВАНП. Фінансування здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Для територій, на яких

передбачено евакуацію, порядок її проведення регламентується окремо відповідно до чинних процедур. Документ ухвалено для забезпечення системної підготовки до кризових сценаріїв, гарантування базової життєздатності населення та спрощення координації зусиль між державними органами, місцевими адміністраціями та гуманітарними, волонтерськими чи міжнародними організаціями. Важливо для рівня територіальних громад мати і місцевий план заходів подібний вище зазначеному документу. Але як показує практика територіальних громад в зоні бойових дій, то такі документи є частиною загальних планів евакуації.

Безпекова ситуація часто змушує ВАНП в зоні активних бойових дій невідкладно приймати рішення щодо захисту населення без затвердження додаткових документів виділення приміщень через інтервали та масштаби ворожих ударів. До прикладу у червні 2025 року у трьох громадах деокупованої частини Херсонщини, що перебувають в зоні активних бойових дій (в Милівській, Новорайській та Бериславській) було встановлено модульні укриття. «Це бетонні модулі, які забезпечують надійний захист під час ворожих атак. Завдяки товстим стінам укриття витримують вибухову хвилю та захищають від уламків», додають у Херсонській ОВА(за інформацією телеграм каналу Херсонської ОВА: <https://t.me/khersonskaODA/37941>) [28].

Співпраця громад в зоні бойових дій з тилловими громадами

Проект «Пліч-о-Пліч: згуртовані громади» є національною ініціативою, започаткованою Міністерством розвитку громад та територій України. Його основна мета полягає в об'єднанні громад-партнерів, розташованих у тиллових регіонах, із громадами-форпостами, тобто тими, що знаходяться на передовій або в зонах бойових дій, де інфраструктура зазнала значних руйнувань. Це дозволяє забезпечити підтримку та відновлення життєдіяльності громад, а також зміцнити єдність і солідарність між українськими громадами [29].

У межах проекту громади об'єднуються у пари за критеріями схожості, такими як чисельність населення, економічний профіль та логістична доступність. Такий підхід дозволяє тиловим громадам надавати ефективну підтримку громадам-форпостам, де війна завдала найбільших ударів. Підтримка включає відновлення інфраструктури, ремонт будівель та житла, надання матеріально-технічної допомоги та гуманітарних ресурсів. Проект також передбачає допомогу дітям і молоді через оздоровчі табори, культурні, спортивні та освітні заходи, що сприяє залученню молоді, психосоціальній стабільності та розвитку соціальних зв'язків.

«Пліч-о-Пліч» має не лише практичне значення, пов'язане з ремонтом і матеріальною підтримкою, а й символічне, демонструючи єдність країни та солідарність громад у складні часи. Проект допомагає забезпечити життєздатність громад-форпостів, створює умови для нормального життя людей, що залишилися, та підтримує соціальну стабільність через допомогу дітям, молоді та внутрішньо переміщеним особам. Він є прикладом того, як громади можуть підтримувати одна одну і залишатися єдиним цілим навіть у періоди великих викликів.

Приклад такої співпраці описаний у статті Херсонської ОВА, яка присвячена спільному візиту делегації Бериславської громади до Нововолинська в межах всеукраїнського проекту «Пліч-о-пліч: згуртовані громади». Його основна мета – показати взаємодію громад із різних регіонів, обмін досвідом у сфері освіти, культури та молодіжних ініціатив, а також підкреслити позитивний вплив таких заходів на розвиток громад. У межах програми учасники ознайомилися з життям міста, його освітньою інфраструктурою та молодіжними ініціативами. Діти з Бериславщини відвідали місцеві навчальні заклади, молодіжний простір та взяли участь у спортивних заходах. Окрему увагу приділили історичній спадщині регіону – делегація відвідала історико-культурний комплекс «Вовчак-Волинська Січ». Подія сприяє налагодженню міжрегіональної співпраці та обміну досвідом між громадами Херсонщини та Волині [30].

Таким чином, соціальна підтримка охоплює внутрішньо переміщених осіб, ветеранів та місцевих мешканців, а фінансування здійснюється за рахунок державного бюджету, місцевих громад і міжнародних донорів. Уже підписано численні меморандуми про співпрацю, відбулися ремонти, надано гуманітарну допомогу та організовано соціальні ініціативи для дітей і молоді.

2.3. Діяльність військових адміністрацій тимчасово окупованих територіальних громад

Важливою складовою підтримки громадян, які мають статус внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території України є створення, заснування та функціонування центрів підтримки таких осіб, що слугують осередками надання допомоги та мають великий спектр послуг та допомог, що не обмежується виключними видами послуг у законодавчому чи нормативно-правовому полі. Такі центри слугують свого роду «фронт – офісами» для ВАНП, їх керівного складу та службовців.

Часто такі приміщення стають простором для культурно-просвітницьких заходів, організації заходів з укладання документів про співпрацю з партнерськими організаціями (в тому числі міжнародними та благодійними) та головне – для належного прийому громадян відповідної територіальної громади, вирішення питань та проблем з якими звертаються мешканці громади. Яскравим прикладом функціонування таких центрів з централізованою організацією на рівні ОВА є Херсонщина [31].

Координаційні центри допомоги херсонцями «Вільні разом» – це мережа гуманітарних центрів, створених для підтримки мешканців Херсонської області, які були змушені покинути свої домівки через війну. Ці центри працюють у багатьох містах України, зокрема в Києві, Дніпрі, Миколаєві, Одесі, Кропивницькому, Вінниці, Івано-Франківську, Кривому

Розі та інших. Їхня основна мета – надати комплексну допомогу переселенцям і херсонцям, які залишилися на новому місці. Допомога включає гуманітарну підтримку у вигляді продуктових і гігієнічних наборів, одягу, речей для немовлят та предметів першої необхідності. У центрах також надають медичну допомогу та консультації, а деякі організують виїзні прийоми спеціалістів. Крім того, працюють юридичні консультації, які допомагають оформлювати документи, відновлювати права переселенців і вирішувати питання соціального захисту. Психологічна підтримка включає консультації, арт-терапію, заняття для дітей і дорослих, а також різноманітні програми адаптації та дозвілля. Центри допомагають із працевлаштуванням та пошуком роботи, надають консультації щодо зайнятості та професійного розвитку. Важливою функцією є створення спільнот переселенців, де люди можуть отримати підтримку та відчуття, що вони не залишені сам на сам зі своїми проблемами. «Вільні разом» забезпечують критичну допомогу для багатьох херсонців, які опинилися в нових містах, і допомагають їм адаптуватися, отримати необхідні ресурси та соціальну підтримку. На сьогодні такі центри функціонують в 11 містах України та заплановано облаштування ще 3 центрів в різних куточках країни.

Цифрові технології

З початком повномасштабного вторгнення росії особливо гостро постало питання втрати доступу до інформаційних ресурсів на тимчасово окупованих територіях. Було втрачено системи електронного документообігу, канали комунікації з мешканцями, архіви та службову документацію. Це суттєво ускладнило виконання адміністративних функцій: надання послуг, кадрове діловодство, ведення обліку та забезпечення послідовності управлінських рішень. Втрата стабільного зв'язку з жителями унеможливила оперативне інформування, ускладнила координацію дій органів влади. У таких умовах цифрові технології стали критичним елементом забезпечення життєдіяльності громад, адже навіть в окупації

місцеве самоврядування змушене було шукати альтернативні механізми роботи через хмарні сервіси, захищені канали та цифрові платформи.

Після створення військових адміністрацій або відновлення роботи органів влади на підконтрольних територіях першочерговим завданням стало повернення доступу до електронної пошти, цифрових носіїв та іншої збереженої інформації. В окремих громадах службові пристрої, перевезені посадовцями, відіграли вирішальну роль у відновленні документообігу.

Наступним важливим кроком стало оновлення або розробка офіційних веб-сайтів громад – інструментів інформування, прозорості та дотримання вимог щодо оприлюднення відкритих даних. Такі сайти містять форми звернень, петицій, контактну інформацію та інші елементи комунікації. Значущим є й призначення відповідального за цифровий розвиток – цифрового лідера громади, відповідно до постанови КМУ №56 від 30.01.2019 р. [32].

Також доцільною є розробка програми інформатизації громади на кілька років, що включає фінансування цифрових ресурсів, електронного документообігу, е-демократичних сервісів та навчання персоналу. Такі програми є частиною Національної програми інформатизації та сприяють розвитку інформаційного суспільства.

В умовах окупації цифровізація стала фактично єдиним засобом комунікації між владою та мешканцями. Найпоширенішими залишаються Telegram-канали, що забезпечують безпеку користувачів завдяки анонімності. Важливими є також Facebook-сторінки громад, які використовуються для звернень, онлайн-трансляцій, відеозвітів та інформування громадян, що залишили окуповані території.

Значну роль відіграє і електронна демократія. Для прикладу платформи E-DEM та «СВОЇ» (програма EGAP) надають громадянам можливість долучатися до управління через петиції, звернення, громадський бюджет тощо. У 2024 році в громадах Херсонщини в рамках співпраці з Фондом

«Східна Європа» було впроваджено сайти ЦНАП, чат-боти в Telegram і Viber, що значно покращило рівень комунікації [33].

Цифрові технології також допомагають зберігати культурну ідентичність під час окупації. Онлайн-архіви, відео історії, цифрові заходи сприяють фіксації спільного досвіду, збереженню пам'яті та зміцненню солідарності.

Органи самоврядування мають також забезпечувати фіксацію наслідків війни та сприяти подачі заяв до Реєстру пошкодженого майна та Міжнародного реєстру збитків. Важливо використовувати OSINT-інструменти для документування фактів руйнувань, злочинів та інших наслідків агресії. Усі матеріали мають зберігатися у хмарних сховищах із резервним копіюванням.

У сучасних умовах війни цифрова трансформація є критично важливою стратегією для забезпечення функціонування влади на окупованих територіях. Вона гарантує безперервність управління, доступ до послуг, комунікацію та документування злочинів агресора.

Отже, цифровізація є фундаментальною основою життєздатності місцевого самоврядування в умовах воєнних викликів. Цифрові інструменти сприяють відновленню управлінської спроможності, збереженню інституційної пам'яті та забезпеченню публічних сервісів. Вони дають змогу підтримувати зв'язок із громадянами навіть без фізичної присутності, а також формують культуру відкритості й прозорості управління. Крім того, цифрова фіксація злочинів агресора є ключовою для майбутньої правової відповідальності та відшкодування збитків. У довгостроковій перспективі цифрова трансформація стане базою для модернізації, реформ та стійкого розвитку місцевого самоврядування [47].

Захист інформації

Як відомо довіра до цифрових інструментів комунікації в громаді в умовах тимчасової окупації її території є результатом надійної системи кіберзахисту та недопущення витоків важливої інформації органу або

персональних даних службовців чи мешканців такої громади, що забезпечує стійкість до зовнішніх атак, внутрішніх ризиків і дезінформаційних впливів.

Дії щодо захисту інформаційно-комунікаційних систем органів територіальних громад територій окупованих громад, як і більшості територіальних громад України, мають містити дві основні складові: *прийняття нормативно-правових актів місцевого значення та технічний захист* відповідних ІКС. Це ті складові, що особливо не відрізняють органи влади тимчасово окупованих територіальних громад від тих громад, що віднесені до територій можливих або активних бойових дій, або тих, що не віднесені до вказаних вище категорій [48].

Для прийняття необхідних дій щодо захисту інформаційно-комунікаційних систем органів територіальних громад (які мають в собі поєднувати рішення технічного захисту та прийняття нормативно-правових актів місцевого характеру) одним з перших кроків має стати проведення в органі *аналізу ризиків інформаційної безпеки*.

Аналіз ризиків інформаційної безпеки – це оцінка потенційних загроз, які можуть вплинути на конфіденційність, цілісність і доступність інформації в органі. Такий аналіз може бути оформлений окремо затвердженим документом або бути частиною (додатком) до документу, що регулює процедуру реагування на кіберінциденти та кібератаки на інформаційні системи органу [49].

Не дивлячись на тимчасову окупацію території громад слід виділити ряд найрозповсюдженіших інформаційно-комунікаційних систем органів влади таких громад, які поєднують в собі значний об'єм персональних та службових даних та мають вразливості у випадку доступу до них сторонніх осіб (в тому числі ворожих угруповань, що здійснюють кібератаки на відповідні органи):

1) *Реєстр територіальної громади* – це база даних, що містить інформацію про жителів певного населеного пункту (села, селища,

міста).Реєстр має певні ризики до основних з яких відносять витік персональних даних та незаконне використання таких персональних даних.

2) *Наявність документального фонду та документообіг*, якскупність документів (в тому числі розпорядчих), які мають певне походження та зберігаються як одна група але включають в собі розпорядчі документи, інформаційні матеріали, відомості про правочини, дії та підтвердження відповідних дій органу (рішення ради та виконавчого комітету, розпорядження голови ради, накази та розпорядження начальника військової адміністрації, фінансові документи (звіти, платіжні документи), зведену інформацію про бюджет, об'єкти комунальної власності, заклади, установи та підприємства).Документальний фонд має певні ризики до основних з яких відносять фальсифікація, отримання важливої та конфіденційної інформації, втрата важливих документів, порушення цілісності.

3) *База документації на отримання соціальної допомоги* включає: персональні дані осіб, з числа осіб, що мають право на соціальну допомогу в рамках місцевої програми.Ризики для цього виду даних: витік, шахрайство, несанкціоноване використання.

4) *Поштова скринька громади* – це канал офіційної комунікації з обласною та районною військовими адміністраціями, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадянами та установами. Найпоширенішими ризиками для цього виду даних є: фішинг, витік інформації, злом, підробка повідомлень [37].

5) *Адмінпанель сайту громади* – інструмент для використання в питанні комунікації з громадськістю, публічної інформації про територіальну громаду та для управління публічною інформацією. Ризики: злом, розміщення дезінформації, підрив довіри до органів влади.

6) *Сторінки у соціальній мережі Facebook* є каналом інформування про діяльність органів влади, місцеві послуги та програми, зворотній зв'язок з мешканцями. Злам, поширення фейкової інформації, дискредитаціягромади є найпоширенішими ризиками для цього виду.

З урахуванням відповідного аналізу ризиків інформаційної безпеки є необхідність у прийнятті ряду важливих документів місцевого рівня у відповідності до профільного законодавства у сфері кіберзахисту та захисту інформації. Одним з головних таких документів слід вважати План реагування на кіберінциденти та кібератаки у відповідному органі [34].

Цілями цього Плану є:

1. забезпечення цілісності і доступності систем, мережі пов'язаних з ними даних СВА, збереження та захист конфіденційності інформації;
2. забезпечення послідовної стратегії реагування на системні та мережеві загрози, які ставлять під загрозу дані та інформаційні системи СВА;
3. мінімізація репутаційних ризиків СВА;
4. відновлення роботи після кіберінцидентів/кібератак, пов'язаних з комп'ютерною або мережевою безпекою чи іншого типу витоку даних.

Заходи з реагування на кіберінцидент/кібератаку проводяться таким чином, щоб забезпечити:

1. швидке виявлення кіберінциденту/кібератаки;
2. належне інформування про їх виникнення уповноважених органів та залучених сторін;
3. запобігання, мінімізацію та усунення негативних наслідків;
4. виявлення вразливостей;
5. відновлення надання суб'єктами забезпечення кібербезпеки послуг;
6. сталість і надійність систем та інших об'єктів кіберзахисту, що належать суб'єктам забезпечення кібербезпеки;
7. унеможливлення повторної реалізації виявленого кіберінциденту, а щодо кібератак – збереження можливих електронних доказів [34].

Важливо також виділити заходи, які мають здійснюватись ВАНП, що пов'язані з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформації та кіберзахисту державних інформаційних ресурсів, об'єктів критичної інформаційної інфраструктури». Однією з головних змін стало відходження від обов'язковості побудови

комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) у її класичному вигляді. Тепер організації отримують змогу створювати власні цільові профілі безпеки, адаптовані до ризиків, нормативно-правових вимог і особливостей ІТ-інфраструктури. Це надає установам реальні важелі впливу на свою кіберстійкість [35].

Таким чином, не варто нехтувати і технічним підходом до питання захисту інформаційних даних. Ключовими заходами технічного характеру є встановлення ліцензійного програмного забезпечення та підключення до систем обміну даними щодо кіберзагрози.

РОЗДІЛ 3

АКТУАЛЬНІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Основні проблеми територіальних громад та шляхи їх подолання

В ході вивчення питання основних проблем територіальних громад, що опинилися в зоні активних бойових дій або під тимчасовою окупацією, було виділено, що такі території стикаються з комплексом гострих економічних, соціальних, гуманітарних та безпекових проблем. Ці виклики суттєво перешкоджають нормальному функціонуванню місцевого самоврядування та управлінським можливостям. Населені пункти таких громад зазнали масштабних руйнувань і втрати людських ресурсів. Ці громади стали епіцентром гуманітарної кризи, що потребує негайного реагування як на державному, так і на міжнародному рівні.

Аналізуючи ситуацію в територіальних громадах, що склалась на момент деокупації території варто виділити ряд проблемних питань, що постали перед органами влади місцевого рівня [36].

Однією з таких проблем є відсутність стабільного водопостачання в населених пунктах, що було спричинено руйнуваннями об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства та зменшенням споживання питної води (в тому числі через масовий виїзд мешканців з громади, а також призупинення діяльності малого та середнього бізнесу) та призвело до погіршення ситуації у даній сфері. Також слід виділити факт втрати робочих місць місцевими мешканцями, який супроводжувався відповідним зниженням платоспроможності та до стрімкого зростання заборгованості

споживачів. Водночас аналізуючи ситуацію територіальних громад де управлінську функцію на місцевому рівні забезпечують ВАНП, варто виділити аналіз ситуації в громадах, які перебувають в зоні активних бойових дій.

Вкрай складною є ситуація однієї з найбільших територіальних громад Херсонщини – Бериславської міської територіальної громади, яка розташована на правому березі р. Дніпро, у степовій зоні півдня України. Адміністративний центр Бериславської ТГ м. Берислав є районним центром Бериславського району Херсонської області.

Ситуація в Бериславській громаді, описана в інтерв'ю на порталі «Децентралізація» з начальником Бериславської МВА Олександром Алчієвим, Територія громади щодня перебуває під інтенсивним вогнем, а за місяць тут фіксують приблизно 1200 ударів різних типів – від артилерії до керованих авіабомб і дронів-камікадзе. Російські безпілотики фактично постійно контролюють простір, що робить будь-які пересування смертельно небезпечними. Дронине лише коригують удари, а й скидають протипіхотні «пелюсткові» міни, здатні убити чи важко поранити людину, пошкодити автомобіль або техніку. У таких умовах навіть короткий виїзд на вулицю може закінчитися трагедією [36].

Населення громади, яке до війни становило приблизно 18 тисяч людей, скоротилося до близько тисячі осіб, і лише близько 440 залишаються в самому Бериславі. Прибережні села фактично спорожніли, деякі населені пункти мають по кілька жителів. Люди живуть у зруйнованих або напівзруйнованих будинках, часто без води, газу та світла. Майже вся інфраструктура громади пошкоджена або знищена: житлові будинки, школа, амбулаторії, дороги, комунікації, підприємства. Лікарня, яка колись обслуговувала спеціалізовані медичні потреби району, зазнала понад десятка прямих ударів, і нині її неможливо використати. Комунальні служби практично не можуть працювати, бо будь-яка спроба ремонту перетворюється на ризик для життя.

Доставка гуманітарної допомоги відбувається епізодично і з великими втратами. Одна з недавніх машин, що їхала з гуманітарним вантажем, була знищена дроном, після чого забезпечення деяких сіл припинилося майже на місяць. Волонтерів, готових працювати в таких умовах, стає дедалі менше, адже кожна поїздка може бути останньою. Евакуація людей, які вирішують покинути громаду, перетворилася на складну операцію: потрібно залучати кілька автомобілів, військових, волонтерів і детально продумувати маршрути. Попри це, за кілька тижнів вдається евакуювати лише кілька десятків осіб.

Освіта в громаді зберігається у дистанційному форматі: два ліцеї працюють онлайн, і понад тисяча дітей навчалися дистанційно, тоді як дитячий садок функціонує як онлайн-група. Проте більшість освітніх приміщень непридатні до використання. Через постійний вогонь у громаді практично зупинилося сільське господарство: зрошення знищене, поля небезпечні через міни, фермери не можуть обробляти землю [36; 56].

Попри настільки важкі умови, місцева влада намагається зберегти керованість території та планувати відновлення на майбутнє. У співпраці з міжнародними організаціями готується план комплексного відновлення громади, який враховує участь молоді, ветеранів та місцевих жителів. Закуповується комунальна техніка, яка колись знадобиться для розчищення, ремонту і відбудови. Багато служб тимчасово переміщено до більш безпечних населених пунктів – там створено хаби, де мешканці можуть отримати адміністративні й соціальні послуги. Партнерська допомога надходить у вигляді модульних будівель, генераторів, медичного обладнання, однак її недостатньо, щоб компенсувати масштаби руйнувань.

Найбільшим викликом залишається невизначеність майбутнього. Люди не знають, коли обстріли припиняться, чи буде можливість повернутися, чи є сенс відбудовувати будинки, які можуть знову бути зруйновані. Психологічний стан мешканців – на межі виснаження. Багато хто вже не

вірить у швидке відновлення і не впевнений, що повернуться після закінчення війни.

Сьогодні Бериславська громада перебуває у стані затяжної гуманітарної катастрофи. Це територія, де життя стало боротьбою за виживання, де звичайна діяльність – від походу по воду до роботи комунальників – може коштувати життя. Попри це, громада тримається завдяки місцевій адміністрації, волонтерам, військовим та міжнародній підтримці, які намагаються зберегти хоча б мінімальну стабільність. Майбутнє Бериславської громади залежатиме від безпекової ситуації, масштабності розмінування та від того, яку допомогу отримає регіон після припинення активних бойових дій.

Вивчаючи проблематику громад, що постраждали внаслідок бойових дій та повномасштабної агресії РФ в Україні не варто оминати увагою і ситуації, які склались в тимчасово окупованих громадах, особливо в тих, що перебувають наближеними до лінії бойового зіткнення [36].

Вже не одноразово згадана у даній роботі Горностаївська селищна територіальна громада є яскравим прикладом того, які наслідки можуть бути для населених пунктів, що окуповані та наближені до «лінії фронту».

Ситуація в Горностаївській громаді за інтерв'ю начальника Горностаївської СВА Дмитра Ляхна виданню «МОСТ», постає як глибоко травмована, зруйнована окупацією та пов'язаними з нею соціальними й економічними потрясіннями. З перших днів приходу російських військ громада зіткнулася з різким колапсом звичного життя: вичерпаними банкоматами, зупинкою постачання продуктів, спустошеними магазинами та відсутністю будь-яких стабільних логістичних маршрутів для отримання харчів чи необхідних товарів. Єдиним порятунком стали залишки гуманітарних запасів та спроби місцевої адміністрації, яку тоді ще очолював Дмитро Ляхно, організувати роздачу борошна й інших продуктів для найбільш вразливих мешканців [37; 57].

Поступово окупаційна влада почала будувати свою інфраструктуру контролю: блокпости, перевірки, комендатуру, а згодом – системний тиск на місцеве самоврядування. Людей обшукували, затримували, проводили допити; багато жителів жили у постійному страху перед можливими переслідуваннями.

Населення громади поступово розділилося: ті, хто мав можливість, виїхали; залишилися переважно люди старшого віку або ті, хто не мав ресурсів для переїзду. Невелика частина місцевих погодилася співпрацювати з окупаційною адміністрацією, проте, за словами очільника ВАНП, це був мізерний відсоток від усього штату – лише близько десяти працівників із майже сотні. Проте навіть така незначна кількість створювала всередині громади атмосферу недовіри й взаємних підозр, адже суспільство опинилося в умовах деморалізації та внутрішнього розколу [37].

Ключові інституції громади фактично перестали існувати. Медична система згорнулася до мінімуму – лікарня не працювала, лишалася лише швидка допомога, медиків майже не було. Освітні заклади теж були закриті, а окупанти намагалися відкрити «нові школи» за російськими стандартами в інших населених пунктах. Діти з Горностаївки туди здебільшого не їздили, а місцевих учителів намагалися змусити перейти на роботу в окупаційну систему освіти, що сприймалося як колаборація. Бізнес або зупинився повністю, або був переданий «в нові руки» – часто приїжджим, які отримували право користування або навіть потенційного викупу майна. Фермерські господарства також постраждали через заборону обробляти землю поблизу водойм та постійні ризики з боку військових формувань окупанта.

Психологічний стан людей, за словами керівника СВА, визначався щоденним страхом, пригніченістю та відчуттям повної невизначеності. Люди жили одним днем, не маючи можливості планувати майбутнє чи навіть бути певними у власній безпеці. Навіть ті, хто погоджувалися на співпрацю з окупаційною владою, не відчували себе впевнено, адже розуміли штучність і

тимчасовість створених окупантами «нормальних умов». Громада була морально виснажена, розпорошена й позбавлена відчуття єдності, яке існувало до війни.

У ширшій перспективі Горностаївська громада перестала бути цілісним соціальним організмом: частину людей розкидало по країні, частина адаптувалася до умов окупації, а частина продовжувала жити в умовах постійного тиску й страху. Відновлення після деокупації потребуватиме значних ресурсів, часу та довіри, оскільки руйнування торкнулися не лише матеріальної інфраструктури, а й людських зв'язків, соціальної тканини та віри людей у стабільність. Станом на сьогодні громада перебуває не у стані життя, а радше тривалого виживання – з надією на повернення нормальних умов, але з усвідомленням, що шлях до цього буде довгим і складним.

3.2. Перспективи діяльності військових адміністрацій після деокупації території громади

Після деокупації державі потрібно негайно відновити управління, забезпечити людей гуманітарною допомогою, відновити інфраструктуру та гарантувати безпеку [47].

Однією з головних потреб є критична потреба у швидкому та чітко організованому відновленні державної влади на звільнених територіях. Після деокупації багато місцевих органів влади можуть бути зруйновані, кадрово ослаблені або взагалі втратили можливість функціонувати. Частина посадовців перебуватиме в евакуації, частина мала співпрацю з окупантами, а багато комунікаційних та адміністративних систем можуть бути зруйновані або пошкоджені [47].

Уряд наразі ухвалив стандартизований план, який визначає механізми та послідовність дій для повернення повноцінного державного управління в

деокуповані громади. Це *Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад*, затверджений розпорядженням КМУ від 30 грудня 2022 року № 1219-р. [38].

Важливою передумовою ухвалення зазначеного вище документу є важка гуманітарна ситуація. На щойно звільнених територіях часто може бути дефіцит продуктів, води, електроенергії, тепла та медичної допомоги. Значна частина населення переживає психологічну травму, втратила житло, документи та доступ до соціальних послуг. Нагальною є потреба швидко забезпечити людей гуманітарною допомогою та відновити роботу соціальної сфери, медицини, освіти і пенсійних виплат. Це вимагає координованої діяльності всіх органів виконавчої влади.

Ще однією ключовою проблемою є масштабність руйнувань інфраструктури, спричинених бойовими діями та окупаційним режимом. Десятки громад залишаються без об'єктів критичної інфраструктури: електромереж, газопостачання, водогонів, лікарень, шкіл, адміністративних будівель. Без чіткого плану неможливо ефективно організувати відбудову, визначити пріоритетність робіт, залучити міжнародну допомогу та забезпечити координацію між міністерствами.

Важливою складовою після деокупації є і необхідність масштабного розмінування. Після деокупації в багатьох регіонах залишаються міни, вибухонебезпечні предмети, нерозірвані боєприпаси та заміновані будівлі. Це становить пряму загрозу життю людей і унеможлиблювало відновлювальні роботи. Для безпечного повернення населення та запуску інфраструктури потрібно було створити централізовану систему реагування.

Юридичні та адміністративні проблеми, що виникли внаслідок окупації, стали ще однією важливою проблемою. Населення тривалий час не мало доступу до українських державних реєстрів, багато документів було втрачено або знищено, а діяльність нотаріусів, РАЦСів, ЦНАПів була паралізована. Потрібно передбачити механізми відновлення документів,

реєстрації актів цивільного стану та повернення громад до правового поля України.

Крім того, міжнародні партнери України висловлюють готовність допомагати у відбудові звільнених територій, але така допомога потребує системного підходу і чітко визначеного плану. Це і стало передумовою тому, що уряд мав створити офіційний документ, який структурував потреби, визначив відповідальних, строки виконання та пріоритетні напрямки. Цей план також є основою для подальшої взаємодії з міжнародними організаціями, фондами та донорами.

Узагальнюючи, передумови ухвалення розпорядження №1219-р виникли внаслідок практичної необхідності забезпечити швидке відновлення життя на деокупованих територіях. Вони були продиктовані гуманітарною кризою, руйнуванням інфраструктури, потребою у безпеці, відновленні державних інституцій, розмінуванні та створенні передумов для подальшої економічної і соціальної відбудови. Уряд був змушений розробити комплексний і системний документ, який би охоплював усі сфери життєдіяльності звільнених громад і забезпечував їх повернення до нормального функціонування в умовах післявоєнної реальності [38].

В свою чергу ВАНП мають розробити та ухвалити власний послідовний та покроковий план дій, з огляду на характеристики територіальної громади, її стан до моменту деокупації, врахувати всі особливості та визначити послідовність дій в ключових сферах:

Адміністративна та управлінська діяльність

1) Початок діяльності органів публічного управління після деокупації територіальної громади або її частини потребуватиме перш за все здійснення відбору осіб які будуть невідкладно призначені на посади у ВАНП або виконавчі органи місцевого самоврядування. Безпосередньо такі процеси трудової діяльності органу варто здійснити до початку деокупації для вже сформованого кадрового потенціалу. Ця адміністративна процедура потребуватиме підготовки проектів трудових договорів, розпоряджень та

наказів начальника військової адміністрації про призначення відповідних осіб на ключові та критично необхідні посади для координації та управління процесами відновлення життєдіяльності громади.

2) Вкрай важливим процесом в адміністративній діяльності є визначення місць дислокації військової адміністрації/органу місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів на деокупованій території. Тут вкрай необхідно враховувати безпековий характер ситуації. Враховуючи ряд практик після деокупації частин Харківської та Херсонської області восени 2022 року, наближеність лінії бойового зіткнення до меж населених пунктів, які є адміністративними центрами громад та мали адміністративні приміщення, визначається потреба в розміщенні органів місцевої влади в приміщеннях інших закладів чи установ, які не є органами влади, а також мають в наявності укриття [52].

3) Важливою складовою підготовки до деокупації для першочергових заходів адміністративного та управлінського характеру є прийняття нормативно-правових актів місцевого рівня влади щодо створення комісій до функцій яких належатиме фіксація наслідків збройної агресії РФ в Україні та визначення розмірів компенсацій за пошкодження/знищення об'єктів нерухомого майна. До основних таких комісій варто віднести:

– комісії з обстеження об'єктів, пошкоджених внаслідок військових дій, спричинених збройною агресією російської федерації на території (у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 року № 473 «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд» розроблено проекти розпоряджень начальника Горностаївської селищної військової адміністрації «Про утворення комісії з обстеження об'єктів, пошкоджених внаслідок військових дій, спричинених збройною агресією Російської Федерації на території Горностаївської селищної територіальної громади» та «Про затвердження Плану робіт з обстеження будівель та споруд пошкоджених внаслідок

військових дій, спричинених збройною агресією Російської Федерації на території Горностаївської селищної територіальної громади» [39];

– комісія з розгляду питань надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, знищеного та/або пошкодженого внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, що розташоване в межах відповідної громади (у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 381 «Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення») [40];

– комісію з розгляду питань щодо надання допомоги для вирішення житлового питання окремим категоріям внутрішньо переміщених осіб, що проживали на тимчасово окупованій території [41].

Гуманітарна сфера

Відсутність актуальної чисельності населення та чисельності населення, які віднесені до вразливих категорій громадян потребуватиме першочергових заходів з визначення кількості населення громади в розрізі кожного населеного пункту та орієнтовної потреби в гуманітарній допомозі на кожного мешканця та родину (враховуючи соціальне становище родини або окремих її осіб). Визначення приміщень, які потенційно можуть бути використані для зберігання гуманітарної допомоги (харчові набори, гігієнічні засоби, одяг). Визначення приміщень, які потенційно можуть бути використані для зберігання паливних матеріалів, матеріалів для ремонту та відновлення житлових будинків.

Визначення точок видачі гуманітарної допомоги населенню в кожному населеному пункті громади (з урахуванням приміщень які можуть бути використані як сховища для людей/по облаштування їх захисту). Опрацювання з начальниками військових адміністрацій населених пунктів

деокупованих територій можливості передачі в користування генераторів та інших необхідних матеріальних засобів після деокупації територій.

Безпекова сфера

Визначення приміщень, які потенційно можуть бути використані як бомбосховища та пункти незламності для громадськості. В період облаштування бомбосховищ, укриттів та місць, що можуть слугувати для безпечного перебування населення в умовах збройної агресії або наближеності до лінії бойового зіткнення важливою складовою є визначення орієнтовної потреби в мобільних укриттях та встановлення таких укриттів в межах населених пунктів громади [47].

Опрацювання питання роботи комендатур, запровадження в деокупованих населених пунктах заходів особливого режиму в'їзду і виїзду в умовах правового режиму воєнного стану, запровадження комендантської години. Також важливою частиною розділу безпеки є визначення об'єктів та територій які потребуватимуть першочергового розмінування (ОКІ, автодороги, громадські місця, приміщення, тощо) та визначення об'єктів критичної інфраструктури які потребуватимуть встановлення охорони.

Інфраструктура

Важливою складовою є визначення основних об'єктів критичної інфраструктури, оцінка збитків для таких об'єктів та потреби в поліпшенні умов життєдіяльності, в тому числі шляхом надання відповідних послуг, а саме:

- визначення електричних розподільних щитів, пристроїв та підстанцій, високовольтних ліній електропередачі та розподільних ліній, які потенційно, першочергово потребуватимуть відновлення;
- визначення складових водопровідних мереж (насосних установок, водонапірних башт, тощо) та мереж водовідведення, які потенційно, першочергово потребуватимуть відновлення;
- опрацювання питання буріння нових та декальмотація існуючих свердловин;

- визначення складових газомереж (розподільних, регуляторних станцій тощо), які потенційно першочергово потребуватимуть відновлення;
- визначення складових мобільного та Інтернет зв'язку (базових станцій, веж), які потенційно першочергово потребуватимуть відновлення (визначити, які оператори були до окупації);
- визначення орієнтовної кількості паливних генераторів (та їх характеристик), необхідних для відновлення роботи водопровідних мереж, мобільного та Інтернет зв'язку;
- визначення орієнтовної потреби в паливно-мастильних матеріалах для роботи автотранспорту, техніки, генераторів, тощо;
- визначення автозаправних станцій (за їх наявності), які потенційно першочергово відновлять роботу;
- визначення можливості невідкладного відновлення автобусного сполучення та потребу у транспортних засобах;
- потреба у комунальній техніці.

Вирішення питання про надання повноважень та відновлення доступу користувачів до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ). Створення необхідних уповноважених органів:

- уповноважений орган містобудування та архітектури;
- орган з присвоєння адрес;
- центр надання адміністративних послуг [36].

Медична та соціальна сфера

Актуальним одразу після деокупації території буде питання визначення медичних закладів та приміщень, які потенційно, першочергово відновлять роботу, можливостей облаштування їх захисту, забезпечення лікарськими засобами, медичним обладнанням, спеціальними транспортними засобами та резервними джерелами живлення, а також визначення можливостей відновлення роботи аптечних закладів комунальної та приватної форм власності, у тому числі на базі закладів охорони здоров'я, та їх підключення до урядової програми «Доступні ліки».

Надважливим пунктом потенційного плану заходів після деокупації має стати визначення потенційних місць відкриття поштових відділень та можливості видачі соціальних виплат (пенсій, допомоги, тощо);

Важливим є і питання визначення можливостей та громадських організації які здійснюватимуть евакуацію населення (за потреби) з деокупованої території з урахуванням безпекової ситуації [36].

Інформаційна сфера

Необхідність подальшого впровадження цифровізації в де окупованих територіальних громадах України є одним з пріоритетних напрямів розвитку держави, оскільки цифровізація – це визнаний механізм економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність та якість управлінської, громадської й особистої діяльності в умовах нестандартних, кризових ситуаціях. Власне, інформатизація або інформаційно-комунікаційні та цифрові технології і передбачають сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на формування умов для забезпечення потреб і реалізації прав громадян та суспільства на засадах створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, їх електронно-комунікаційну взаємодію із застосуванням електронно-цифрових пристроїв, засобів та систем.

Цифрові рішення активно впроваджуються Міністерством цифрової трансформації України по всій території країни. Їх позитивний вплив уже відчутний у таких сферах, як он-лайн – сервіси, цифрова освіта, електронна демократія, відкриті дані, цифрова інфраструктура, медицина та освіта, тощо.

Основні зусилля мають бути спрямовані на подальше впровадження елементів електронного урядування в діяльність органів місцевої влади та підпорядкованих підприємств, закладів та установ, а також на забезпечення реалізації державної політики у сферах: інформатизації, електронного урядування, цифрового розвитку, захисту інформації, формування

електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства на рівні громади.

Обраний напрям на розвиток цифрової громади та активне впровадження цифрових технологій в усі сфери людського життя неможливо ефективно реалізувати без супроводу цифрового розвитку населення, підвищення рівня цифрової грамотності мешканців територіальної громади.

Реалізація завдань і заходів шляхом впровадження цифрових технологій має значно стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства в громаді, як одного з істотних факторів розвитку демократії в країні, підвищення продуктивності, економічного зростання, а також покращення якості життя мешканців громади, їх доступу до послуг.

Однією з цілей розвитку цифрової інфраструктури на деокупованій території є визначення можливостей оповіщення населення про:

- поводження з вибухонебезпечними предметами;
- відкриті пункти незламності;
- точки доступу до старлінків;
- функціонуючі бомбосховища;
- місця видачі гуманітарної допомоги;
- проведення евакуації населення [37].

Екологічна сфера

Визначення постраждалих територій, місць збирання та вивезення сміття, визначення місць облаштування сміттєзвалищ та місць тимчасового зберігання твердих побутових відходів. Для цього є необхідність у розробці місцевого плану управління відходами (МПУВ) – документу державного планування, що містить комплекс взаємозв'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма заінтересованими виконавцями, спрямованих на забезпечення сталого управління відходами в населених пунктах в межах території територіальної громади з урахуванням принципів співробітництва органів місцевого

самоврядування, сформованих на підставі оцінки поточного стану сфери управління відходами та вже розроблених моделей [42].

Місцеві плани управління відходами розробляються та затверджуються для кожної територіальної громади. Місцеві плани управління відходами розробляються протягом одного року з дня набрання чинності регіональним планом управління відходами у відповідній області. Місцевий план управління відходами оновлюється протягом шести місяців з дня внесення змін до регіонального плану управління відходами.

Місцеві плани управління відходами мають узгоджуватися з регіональними планами управління відходами. Цільові показники, встановлені регіональними планами управління відходами обов'язковими для перенесення до місцевих планів управління відходами і можуть бути скориговані лише на підставі обґрунтування, наведеного в місцевому плані управління відходами.

Враховуючи у даному підрозділі слід зробити висновок, що відновлення деокупованих територій вимагає комплексного, скоординованого та заздалегідь підготовленого підходу, який охоплює управлінську, гуманітарну, безпекову, інфраструктурну, соціальну, екологічну та цифрову сфери. З огляду на масштаби руйнувань, гуманітарну кризу та наслідки окупації, державним органам та ВАНП необхідно діяти швидко, системно та відповідно до попередньо затверджених нормативних процедур та планувальних документів. Саме виконання документів планувального характеру з відновлення життєдіяльності в деокупованих територіях дозволяє забезпечити базові потреби населення, відновити роботу критичної інфраструктури і створити умови для повернення до правового поля України. У підсумку це формує фундамент для подальшої стабілізації, реінтеграції та розвитку громад і успішної післявоєнної відбудови.

ВИСНОВКИ

В умовах воєнного стану діяльність органів публічної влади набуває особливого значення, адже саме від їхньої ефективності залежить безперервність управління, обороноздатність держави та захист прав громадян. Військові адміністрації населених пунктів стали ключовим інструментом забезпечення функціонування влади на територіях, де органи місцевого самоврядування не може виконувати свої повноваження або перебуває в стані управлінської кризи. Проведене дослідження дозволило зробити наступні узагальнені висновки.

1. Розкрити поняття та визначити ознаки військових адміністрацій як особливих суб'єктів публічної влади. Військові адміністрації є тимчасовими державними органами, що утворюються Президентом України на територіях, де введено правовий режим воєнного стану. Їхня мета – забезпечення дії Конституції та законів України, підтримання оборони, громадської безпеки, захист критичної інфраструктури та прав громадян. Вони поєднують військовий та цивільний компоненти, що дозволяє інтегрувати управлінські функції. Тимчасовий характер діяльності військових адміністрацій відповідає принципу верховенства права, а сама діяльність є вирішенням питання тимчасової відсутності органів публічної влади місцевого рівня.

2. Виявити особливості нормативно-правового статусу військових адміністрацій та їхніх керівників. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає правові засади утворення та діяльності військових адміністрацій. Начальник військової адміністрації отримує повноваження органів місцевого самоврядування та стає єдиним центром прийняття рішень у громаді. Це забезпечує оперативність управління, але водночас залишається актуальною проблема правового статусу керівника ВАНП, а також можливість політичного впливу на його призначення.

3. Встановити пріоритети належного виконання завдань військових адміністрацій у сфері забезпечення життєдіяльності громад. Особливий правовий режим діяльності військових адміністрацій спрямований на безперервність управління та захист населення. Виконання завдань на практиці (тобто безпосереднє забезпечення оборони, правопорядку, життєво необхідних послуг) є пріоритетним навіть у ринкових умовах. Це дозволяє уникнути складних адміністративних процедур та забезпечити раціональне і збалансоване функціонування територіальних громад в умовах воєнного стану та збройної агресії.

4. Розробити пропозиції щодо оптимізації діяльності військових адміністрацій та удосконалення законодавчого регулювання. Необхідним є подальше вдосконалення правового статусу військових адміністрацій, чітке визначення їхніх повноважень та механізмів взаємодії з органами державної влади й місцевого самоврядування. Доцільно передбачити систему незалежної оцінки ефективності їхньої діяльності, а також механізми поступового повернення до демократичного самоврядування після завершення воєнного стану. Важливим напрямом є інтеграція світового досвіду управління територіями в умовах війни та розробка стратегій відновлення громад після деокупації.

Таким чином, військові адміністрації населених пунктів є ключовим елементом системи публічної влади України в умовах воєнного стану. Вони забезпечують безперервність управління, захист населення та критичної інфраструктури, а також створюють правові та організаційні передумови для відновлення нормального функціонування територіальних громад в період реінтеграції та після завершення війни. Одночасно функціонування ВАНП виявило низку проблемних аспектів та законодавчих прогалин, які потребують вирішення шляхом внесення змін до законодавства, в тому числі для подальшого відновлення та повернення до демократичного самоврядування після завершення війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державно-правовий статус українських земель у період II світової війни. *Studentam.net.ua*. URL: <https://studentam.net.ua/content/view/5977/93/>
2. Перебудова органів державної влади і державного управління. Найвищі органи влади і управління УРСР. *Studfile.net*. URL: <https://studfile.net/preview/10066603/>
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної влади та місцевого самоврядування у зв'язку із введенням воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
5. Президент України. Укази Президента України. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/doc>
6. Про утворення Гостомельської селищної військової адміністрації Бучанського району Київської області: Указ Президента України від 21 березня 2022 р. №156/2022. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1562022-41769>
7. Про утворення Одеської міської військової адміністрації в Одеському районі Одеської області: Указ Президента України від 15 жовтня 2025 р. №789/2025. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7892025-56885>
8. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. №397. Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-finansovogo-zabezpechennya-diyalnosti-vijskovih-administracij-397>

9. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Бериславському, Генічеському, Каховському, Скадовському, Херсонському районах Херсонської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : *Постанова Верховної Ради України від 3 листопада 2022 р. №2706-IX*. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2706-IX#Text>

10. Інституційні рішення для відновлення: як деокуповані громади шукають опору // Міжнародний фонд «Відродження». 2024. URL: <https://www.irf.ua/instytucijni-rishennya-dlya-vidnovlennya-yak-deokupovani-gromady-shukayut-oporu/>

11. Бовш Олександр. Особливості здійснення публічного управління в умовах воєнного стану на територіях Запорізької, Харківської, Херсонської областей. Дослідження «Формування концептуальних та правових засад задля ефективного повоєнного відновлення деокупованих територій України

12. Нижні Сірогози. City. «Все буде Україна» – так завершував свої меседжі голова Горностаївської ОТГ, який уже 4 місяці в полоні. nsirogozy.city. URL: <https://nsirogozy.city/articles/253237/vse-bude-ukraina-tak-zavershuvav-svoi-mesedzhi-golova-gornostaivskoi-otg-yakij-uzhe-4-misyaci-v-po>

13. MOST. Очільником військової адміністрації Горностаївської громади призначили Романа Фролова // MOST. – 2025. – URL: https://most.ks.ua/news/url/ochilnikom_vijskovoji_administratsiji_gornostajivs

14. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Законодавство України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Законодавство України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

16. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України «» від 4 червня 2025 р. № 442/2025 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/442025-gr-54589>

17. Нікітенко С. Херсон без голови. Як обласний центр місяць живе у безвладді // *Мост*. – 23 травня 2025. URL: <https://most.ks.ua/news/url/herson-bez-golovi-jak-oblasnij-tsentr-misjats-zhive-u-bezvladdi/>

18. МОСТ. Єва Василевська. Ярослава Шанька призначили начальником Херсонської МБА // МОСТ. – 4 грудня 2025. URL: <https://most.ks.ua/news/url/jaroslava-shanka-priznachili-nachalnikom-hersonskojimva/>

19. Редакція «Кавун.City». Президент призначив двох керівників військових адміністрацій на Херсонщині: що не так з одним із них // Кавун.City. – 4 грудня 2025. – URL: <https://kavun.city/articles/330101/prezident-priznachiv-dvoh-kerivnikov-vijskovih-administracij-na-hersonschini-scho-ne-tak-z-odnim-iz-nih>

20. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового режиму воєнного стану : Проект Закону України (реєстр. № 10039 від 2 грудня 2024 р.) // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. – URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/40503>

21. Нижньосірогозька селищна територіальна громада. Бюджет на 2025 рік // Нижньосірогозька селищна територіальна громада. – 23 грудня 2024. – URL: <https://ns-gromada.gov.ua/bjudzhet-na-2025-rik-17-54-55-23-12-2024/>

22. Лазурненська селищна територіальна громада. Рішення № 1874262 (офіційний документ) // Лазурненська селищна територіальна громада. – URL: <https://lazurnenska-gromada.gov.ua/docs/1874262/>

23. Покровська міська рада Звіти про виконання бюджету // Покровська міська територіальна громада. – URL: <https://pokrovsk-rada.gov.ua/uk/page/zviti-pro-vikonannya-byudzhetu>

24. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2023 р. № 624 // Законодавство України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2023-%D0%BF#Text>

25. Нижньосірогозька селищна військова адміністрація. Програма соціально-економічного та культурного розвитку Нижньосірогозької селищної територіальної громади на 2025 рік: затв. наказом начальника від 23 грудня 2024 р. № 220. – Нижньосірогозька селищна військова адміністрація. – [Внутрішній документ]

26. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731 // Законодавство України. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>

27. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 липня 2024 р. № 583-р // Законодавство України. – Офіційний вебсайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/583-2024-%D1%80#Text>

28. Редакція «Мост». На Херсонщині встановили ще чотири мобільні укриття // Мост. – 3 грудня 2025. URL: <https://most.ks.ua/news/url/nahersonschini-vstanovili-sche-chotiri-mobilni-ukrittja/>

29. Децентралізація в Україні. *Пліч-о-пліч: згуртовані громади допомагають громадам-форпостам* URL: <https://decentralization.ua/news/19>

30. Херсон Daily. Бериславська та Нововолинська громади об'єднали зусилля у межах всеукраїнського проекту «Пліч-о-пліч: згуртовані громади» // Херсон Daily. – 4 грудня 2025. – URL: <https://khersondaily.com/news/berislavska-ta-novovolinska-gromadi-obednali-zusillya-u-mezhakh-vseukrainskogo-proektu-plich-o-plich-zgurtovani-gromadi>

31. Суспільне Новини. «Вільні разом»: як працюють центри допомоги вимушеним переселенцям з Херсонщини // Суспільне Херсон. – 29 листопада 2025. – URL: <https://suspilne.media/kherson/980391-vilni-razom-ak-pracuut-centri-dopomogi-vimusenim-pereselencam-z-hersonsini/>

32. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 2019 р. № 56 // Законодавство України. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF>

33. Дія. Цифрова громада. Херсонщина відновлює цифрові та адміністративні послуги для місцевих мешканців // Hromada.gov.ua. – 2 грудня 2025. – URL: <https://hromada.gov.ua/post/xersonshhina-vidnovlyuje-cifrovi-ta-administrativni-poslugi-dlya-miscevix-meskanciv>

34. Сновська міська рада. Про затвердження плану реагування на кіберінциденти (кібератаки) у Сновській міській раді // Офіційний сайт Сновської міської ради. – 2024. – URL: <https://snovmr.gov.ua/pro-zatverdzhennya-planu-reaguvannya-na-kiberintsydeny-kiberataky-u-snovskij-miskij-radi/>

35. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих механізмів регулювання банківської діяльності : Закон України від 13 травня 2020 р. № 4336-IX // Законодавство України. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4336-20#Text>

36. Портал «Децентралізація». Алчієв О. «Коли ти щодня виходиш на боротьбу за майбутнє, ти повинен це майбутнє бачити». Інтерв'ю // Децентралізація. – 5 грудня 2025. – URL: <https://decentralization.ua/news/20199>

37. МОСТ. «Повертаєшся і розумієш: все, боятись нічого більше – ти вільний». Історія начальника Горностаївської СВА, який пройшов полон // Мост. – 2 грудня 2025. – URL: <https://most.ks.ua/news/url/povertajeshsja-i-rozumijesh-vse-bojatis-nichogo-bilshe-ti-vilnij-istorija-nachalnika-gornostajivskoji-sva-jakij-projshov-polon/>

38. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2022 р. № 1219-р // Законодавство України. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text>

39. 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 21 квітня 2022 р. № 473 // Законодавство України. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>

40. Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації : Постанова Кабінету Міністрів України // Законодавство України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

41. Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення» : Постанова Кабінету Міністрів України «від 29 листопада 2025 р. № 1176 // Законодавство України. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2025-%D0%BF#Text>

42. Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2023 р. № 947-2023-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2023-%D0%BF#Text>

43. Пилипенко П. Проблеми визначеності компетенції військових адміністрацій та ОМС: пошук правового балансу. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 5. URL: http://lsej.org.ua/5_2025/84.pdf

44. Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. Правова позиція. № 1 (38). 2023. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf>.

45. Громадська Н., Андріяш В.І. Ефективність прийняття державно-управлінських рішень: особливості використання політичного аналізу // Публічне управління та регіональний розвиток. – 2020. – № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2020_8_7

46. Малікіна О., Громадська Н., Андріяш В. І. Оцінювання державно-управлінських рішень: моделі та критерії // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2021. – № 9. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2201>

47. Малікіна О., Андріяш В. Зовнішня політика та воєнна сила сучасної національної держави в умовах глобалізації // Інвестиції: практика та довід. – 2024. – № 16. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view>

48. Іваненко В. С., Куперін В. М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Правові засади організації та здійснення публічної влади : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 148-149.

49. Забожчук О. В. Військово-цивільні адміністрації як тимчасовий державний орган, що виконує повноваження, характерні для органів місцевої влади. Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану: збірник тез Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції з

нагоди відзначення Дня науки-2022 в Україні (м. Київ, 24 травня 2022 р.). – Київ: ДНДІ МВС України, 2022. – 414 с.

50. Мельник Р. С. 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. – Рр. 1511-1515.

51. Лялюк О.Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз // Проблеми законності. – 2022. – Вип. 157. – С. 6-19.

52. Сміян Н. Законотворчість в умовах воєнного стану // Голос України. 24 лютого 2023 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/368628>.

53. Putin Laments Soviet Breakup As Demise Of «Historical Russia», Amid Ukraine Fears. Radio Free Europe. 2021. URL: <https://www.rferl.org/a/putin-historical-russia-soviet-breakup-ukraine/31606186.html>

54. Російсько-українська війна: історичний контекст. Український інститут національної пам'яті. 2024. URL: <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/rosiysko-ukrayinska-viyna-istorychnyy-kontekst>

55. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024р.). Розумков центр. 2024. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsiiv-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r>

56. Херсонська міська військова адміністрація забезпечила видачу пенсій в смт Антон. Херсонська міська військова адміністрація. 2022. URL: <https://miskrada.kherson.ua/news/khersonska-miska-vijskova-administratsiia-zabezpechyla-vydachu-pensij-v-smt-antonivka/>

ДОДАТКИ

Додаток А

**Статистична інформація щодо утворення та діяльності військових адміністрацій населених пунктів
(станом на 01.12.2025 року)**

Всього з 24 лютого 2022 року в Україні утворено 209 військових адміністрацій населених пунктів

2022 рік	2023 рік	2024 рік	2025 рік
134	49	13	13

Область	Кількість утворених ВАНП				
	Всього (% від кількості ТГ)	2022	2023	2024	2025
Дніпропетровська область	2 (2,3 %)	0	0	0	2
Донецька область	46 (69,7 %)	27	9	0	10
Житомирська область	1 (1,5 %)	1	0	0	0
Запорізька область	48 (71,6 %)	8	29	11	0
Київська область	1 (1,45 %)	1	0	0	0
Луганська область	26 (70,3%)	23	3	0	0
Миколаївська область	3 (5,8 %)	3	0	0	0
Одеська область	1 (1,1 %)	0	0	0	1
Рівненська область	1 (1,5%)	0	1	0	0
Сумська область	2 (3,9 %)	0	1	1	0
Харківська область	27 (48,2 %)	26	1	0	0
Херсонська область	49 (100 %)	45	4	0	0
Хмельницька область	1 (1,7 %)	0	1	0	0
Чернігівська область	1 (1,8%)	0	1	0	0

**Розташування територіальних громад
в яких призначено начальників військових адміністрацій населених пунктів
(станом на 01.12.2025)**

Область	В зоні активних бойових дій, або ТОТ	В зоні можливих бойових дій	В територіальних громадах, що не входять до переліку територій в зоні активних та можливих бойових дій і тимчасово окупованих територій
Дніпропетровська область	1	0	1
Донецька область	36	10	0
Житомирська область	0	0	1
Запорізька область	48	0	0
Київська область	0	0	1
Луганська область	26	0	0
Миколаївська область	0	3	0
Одеська область	0	1	0
Рівненська область	0	0	1
Сумська область	1	1	0
Харківська область	11	16	0
Херсонська область	42	7	0
Хмельницька область	0	0	1
Чернігівська область	0	0	1
Всього	165	38	6

З 24 лютого 2022 року Президентом України було здійснено **239** призначень
начальників військових адміністрацій населених пунктів
(станом на 01.12.2025)

Область	Кількість призначених начальників ВАНП
Дніпропетровська область	1
Донецька область	51
Житомирська область	1
Запорізька область	54
Київська область	3
Луганська область	28
Миколаївська область	3
Одеська область	1
Рівненська область	1
Сумська область	3
Харківська область	31
Херсонська область	60
Хмельницька область	1
Чернігівська область	1

Найбільше призначали керівників Гостомельської селищної та Херсонської міської військових адміністрацій (було призначено по 3 начальника). В свою чергу на сьогоднішній день не було призначено начальників Маріупольської, Волноваської та Тернівської міських військових адміністрацій попри утворення відповідних ВАНП у 2025 році.