

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

СТАДНЮК АНАСТАСІЯ АНАТОЛІЇВНА

**ДІЯЛЬНІСТЬ ВОЛИНСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО
ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ**

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Науковий керівник:
БОРТНІКОВ ВАЛЕРІЙ ІВАНОВИЧ
доктор політичних наук, професор

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол №

засідання кафедри політології та
публічного управління

від

2024 р.

Завідувач кафедри

проф. Бусленко В. В.

ЛУЦЬК–2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
1.1. Концептуальні основи визначення ролі та місця місцевих державних адміністрацій в структурі органів державної влади.....	7
1.2. Становлення і трансформація інституту обласних державних адміністрацій.....	15
РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	
2.1. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності обласних військових адміністрацій.....	27
2.2. Повноваження обласних військових адміністрацій.....	33
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ВОЛИНСЬКОЇ ОБЛАСТІ	
3.1. Основні напрями діяльності Волинської обласної військової адміністрацій в умовах воєнного стану	42
3.2. Виклики, пов'язані з реалізацією повноважень обласних військових адміністрацій у період дії правового режиму воєнного стану та напрями їх удосконалення	54
ВИСНОВКИ.....	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 р. стало безпрецедентним викликом для системи публічного управління, органів місцевої влади та безпекових структур. В умовах військової агресії саме військові адміністрації відіграють ключову роль у забезпеченні територіальної оборони, управлінні критичною інфраструктурою, організації евакуації населення та підтриманні економічної і соціальної стабільності. Волинська область, яка знаходиться на західному кордоні України, має стратегічне значення як транзитний регіон для гуманітарної допомоги, військових ресурсів та евакуації цивільного населення. Крім того, регіон є важливим тиловим осередком, де концентруються зусилля щодо підтримки фронту, забезпечення роботи промислових і сільськогосподарських підприємств.

В умовах війни обласна військова адміністрація (ОВА) стала одним із ключових органів, що здійснює координацію між центральними органами влади, місцевими громадами та міжнародними партнерами. Вона виконує завдання, пов'язані з цивільним захистом, мобілізаційною підготовкою, забезпеченням функціонування медичних і соціальних закладів, підтримкою внутрішньо переміщених осіб і відновленням постраждалої інфраструктури.

Таким чином, дослідження діяльності Волинської ОВА в умовах повномасштабного вторгнення РФ є актуальним як з наукової, так і з практичної точки зору, оскільки його результати сприятимуть підвищенню ефективності регіонального управління та зміцненню безпеки держави в умовах зовнішньої агресії.

Також, дослідження діяльності Волинської обласної військової адміністрації є важливим для розуміння механізмів функціонування публічного управління в умовах війни, адаптації до нових викликів та забезпечення сталого розвитку регіону в післявоєнний період.

Об'єкт дослідження – місцеві державні адміністрації України.

Предмет дослідження – діяльність Волинської обласної військової адміністрації в умовах повномасштабного вторгнення Російської Федерації.

Мета і завдання дослідження. *Метою* магістерської роботи є дослідження інституту обласної військової адміністрації на прикладі Волинської області, визначення історичних аспектів його становлення, нормативно-правових та організаційних засад діяльності, а також напрямів подальшого вдосконалення.

Для досягнення мети передбачено вирішення таких *завдань*:

- з'ясувати концептуальні основи ролі та місця місцевих державних адміністрацій в структурі органів державної влади;
- встановити історичні особливості трансформації інституту місцевих державних адміністрацій на рівні області;
- з'ясувати нормативно-правове регулювання організації та діяльності обласних військових адміністрацій;
- визначити специфіку повноважень обласних військових адміністрацій;
- з'ясувати сновні напрями діяльності Волинської обласної військової адміністрацій в умовах воєнного стану;
- встановити сучасні виклики, пов'язані з реалізацією повноважень обласних військових адміністрацій у період дії правового режиму воєнного стану та напрями їх удосконалення.

Методологія дослідження. Методологічна основа магістерської роботи базується на застосуванні комплексу принципів, підходів та методів наукового дослідження, що спрямовані на глибоке та всебічне дослідження специфіки діяльності інституту обласної військової адміністрації на прикладі Волинської області в умовах воєного стану.

Дослідження на основі *принципу об'єктивності* спрямоване на забезпечення неупередженого підходу до оцінки діяльності інституту обласної військової адміністрації. *Принцип історизму* дав можливість врахувати особливості становлення та трансформації органу. *Принцип*

комплексності забезпечив дослідження діяльності ОВА з урахуванням усіх її функціональних аспектів. *Принцип науковості* передбачає ретельне використання перевірених та достовірних джерел інформації, що забезпечують об'єктивність у висвітленні явищ і процесів. *Принцип правової визначеності* орієнтує на дослідження законодавчих актів, які регулюють діяльність обласних військових адміністрацій, та виявлення прогалин або суперечностей у цьому напрямі.

Системний підхід використано для аналізу діяльності обласної військової адміністрації як частини єдиної системи державного управління, що функціонує в умовах воєнного стану. *Інституційний підхід* спрямований на вивчення нормативно-правових та організаційних основ функціонування ОВА. *Функціональний підхід* орієнтований на вивчення практичних аспектів реалізації повноважень Волинською ОВА, її управлінської діяльності та ефективності. *Ситуаційний підхід* – застосовується для аналізу управлінських рішень у кризових умовах, пов'язаних із воєнною агресією.

У роботі використано і низку методів: *аналіз* та *синтез* – для узагальнення наукових і практичних знань про функціонування обласних військових адміністрацій; *індукція* та *дедукція* – для виявлення закономірностей у діяльності Волинської обласної військової адміністрації; *класифікація* та *систематизація* – для структурування інформації про управлінські рішення та механізми реалізації повноважень; *контент-аналіз* нормативно-правової бази, звітів та офіційних документів, що регламентують діяльність військових адміністрацій; *метод кейс-стаді (case study)* – для детального аналізу окремих управлінських рішень Волинської обласної військової адміністрації.

Застосування цих принципів, підходів та методів дає змогу забезпечити глибоке, всебічне та об'єктивне дослідження діяльності Волинської обласної військової адміністрації, оцінити її ефективність та розробити рекомендації щодо підвищення результативності роботи в умовах воєнного стану.

Практичне значення одержаних результатів. Результати

магістерської роботи мають вагомим практичне значення для вдосконалення механізмів управління в умовах кризових ситуацій, зокрема воєнного стану.

Розроблені рекомендації щодо підвищення ефективності роботи обласної військової адміністрації можуть бути використані для оптимізації діяльності регіональних адміністрацій у сфері забезпечення обороноздатності, координації мобілізаційних процесів, гуманітарної допомоги та цивільного захисту.

Зібрані аналітичні дані можуть бути спрямовані на формування єдиної системи реагування на загрози національній безпеці на регіональному рівні, адаптованої до сучасних викликів.

Напрацювання можуть бути інтегровані у програми підготовки посадових осіб органів публічної влади, що забезпечить поширення практик управління.

Таким чином, практичне значення роботи полягає у забезпеченні більш ефективної організації публічного управління в умовах війни, а також у створенні бази для подальшого розвитку системи регіонального управління в повоєнний період.

Структура роботи складається з вступу трьох розділів (шість підрозділів), висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи – 72 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Концептуальні основи визначення ролі та місця місцевих державних адміністрацій в структурі органів державної влади

Концептуальні основи визначення ролі та місця місцевих державних адміністрацій у системі органів державної влади ґрунтуються на аналізі їх функцій, повноважень і принципів діяльності. Вони виступають важливою ланкою в забезпеченні реалізації державної політики на місцях, координуючи діяльність виконавчих органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів управління.

Місцеві державні адміністрації виконують функцію виконавчої влади на територіальному рівні, забезпечуючи дотримання законності, захист прав і свобод громадян, а також виконання державних програм розвитку. В їхній діяльності поєднуються принципи централізації, необхідної для ефективного управління, та децентралізації, що сприяє врахуванню місцевих потреб і специфіки.

Таким чином, місцеві державні адміністрації є ключовими елементами вертикалі державного управління, що забезпечують баланс між інтересами держави та територіальних громад

Система державних органів України охоплює всі структури, що здійснюють управління на території країни у різних сферах суспільного життя. Зважаючи на політичні та соціально-економічні зміни, актуальним є створення сучасної системи державного управління та ефективних місцевих органів виконавчої влади для забезпечення належного управління, захисту прав громадян та розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Ідея ієрархічної структури влади має глибоке історичне коріння та підтримку видатних мислителів. Наприклад, Конфуцій вважав, що стабільність держави залежить від чіткої ієрархії, де кожен виконує свою

роль («імператор – імператор, міністр – міністр»). Він наголошував на необхідності забезпечення гідних умов на всіх рівнях суспільства як основи для стабільності.

Упродовж тривалої історії домінували ієрархічні методи управління, що поєднували домінування одних осіб над іншими з елементами первісної самоорганізації. З часом ці форми еволюціонували, стаючи більш свідомими та менш спонтанними. Сучасний Захід прагне знайти альтернативи, зокрема концепцію «управління без держави» (*governance without government*), що протиставляє вертикально-ієрархічні моделі горизонтально-мережевим.

Варто зазначити, що історично ці моделі тісно перепліталися. Жодна суспільна система не обходилася без поєднання ієрархічних, авторитарних методів із гнучкими, горизонтальними механізмами самоврядування. Таке поєднання підходів є важливим для розуміння еволюції суспільств і їхньої адаптації до змін.

Обговорення демократичного механізму управління повинно враховувати ієрархію як невід'ємний компонент. Відмовитися від неї повністю неможливо через її здатність об'єднувати людей для досягнення спільних цілей. Однак ієрархії мають і недоліки: схильність до неконтрольованого розширення впливу, створення нерівності та ризику концентрації влади. Тому важливо ретельно збалансувати ієрархічні структури та демократичні механізми для забезпечення ефективності, справедливості й стабільності управління.

Держава, як основний орган управління суспільством та «концентрована й організована сила суспільства» [1, с. 6], виконує ключову функцію – забезпечення ефективного вирішення актуальних проблем суспільства. Вона залишається універсальним механізмом з широким спектром інструментів для регулювання соціальних процесів, формування цілей і впровадження стратегій їх досягнення.

Роль держави полягає у здатності об'єднувати різноманітні інтереси, спрямовувати ресурси на спільні цілі, водночас забезпечуючи порядок і стабільність. Це робить її незамінною інституцією сучасного суспільства.

К. Поппер у своїй праці «Відкрите суспільство та його вороги» наголошував на необхідності сильної, але демократично обмеженої державної влади. У відкритому суспільстві, де цінуються свобода, рівність і захист прав людини, державна влада повинна бути достатньо ефективною для вирішення проблем, але строго підзвітною демократичним законам, щоб уникнути авторитаризму [2, с. 128]. Поппер підкреслював баланс між силою держави і відповідальністю, що передбачає постійний громадський контроль і підзвітність як основу стабільності та загального блага.

Розвиток механізмів саморегуляції суспільства поряд із державними інструментами стає важливим аспектом сучасного управління. Їхнє поєднання сприяє створенню нових правових інструментів для регулювання суспільних процесів, без ослаблення традиційних гілок державної влади, включно з виконавчою. Сучасний етап розвитку управління характеризується переходом до співпраці держави з соціальними механізмами, замість протистояння з ними.

Свого часу Гегель підкреслював значення виконавчої влади у забезпеченні єдності й функціональної спрямованості держави, що залишається актуальним. Проте нині зростає потреба в інтеграції традиційних підходів із новими формами соціальної взаємодії та саморегуляції, що дозволяє підвищити ефективність і гармонійність управління.

Виконавча влада відповідає за реалізацію законів і правових актів через їхнє практичне застосування, адміністрування та організаційне втілення соціальних, економічних і політичних цілей держави. Для цього необхідний ефективний апарат управління, здатний забезпечувати єдність і цілісність виконавчої влади. Така система повинна мати чітку структуру, узгоджені

функції та можливість адаптації до змін, забезпечуючи стабільність і послідовність у виконанні завдань.

Державна влада, попри свою єдність, реалізується через поділ на гілки відповідно до конституційного принципу. Кожна гілка має визначену сферу компетенції та діє в межах встановлених обмежень. Система «стримувань і противаг» гарантує баланс між гілками влади, запобігаючи зловживанням і сприяючи демократичному та правовому державному управлінню [3, с. 17].

Конституція визначає структуру державної влади через органи законодавчої, виконавчої та судової влади, виключаючи з цієї системи органи місцевого самоврядування. Такий підхід формує специфіку розуміння державного органу. Хоча інколи визначення органу виконавчої влади не надається безпосередньо, загальноприйнятим є те, що він завжди належить до системи державного управління.

Розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є ключовим для чіткої структури управління та поділу повноважень. Органи державної влади реалізують закони та виконують загальнодержавні функції, тоді як місцеве самоврядування зосереджене на вирішенні локальних питань і задоволенні потреб конкретних територій. Така організація сприяє ефективному та спрямованому управлінню на національному та місцевому рівнях.

На сьогодні в законодавстві України немає офіційно закріпленого визначення органу виконавчої влади. Діяльність цих органів регулюється Конституцією України [4], Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [5] та «Про центральні органи виконавчої влади» [6], а також указами Президента, що стосуються оптимізації системи виконавчої влади та положень про міністерства й інші центральні органи.

Адміністративна реформа в Україні спрямована на створення нормативно-правової бази для ефективної роботи державних органів і місцевого самоврядування. Вона включає не лише законодавче забезпечення, але й реорганізацію існуючої системи виконавчої влади. Це має забезпечити

прозорість, чіткість і ефективність управлінських процесів, а також сприяти кращій координації між різними рівнями влади.

Ключовим аспектом є практична реалізація цих змін, що передбачає перегляд управлінських структур, механізмів взаємодії та процесів. Виконавча влада відіграє центральну роль у реалізації законів, державного регулювання та управління суспільним розвитком [3, с. 17]. Вона не існує ізольовано, а функціонує як частина єдиного механізму державної влади.

Поділ влади є функціонально-структурним принципом, що забезпечує розподіл законотворчості, правозастосування та правосуддя між різними органами. Це сприяє ефективнішій реалізації державних функцій та підтриманню балансу і взаємодії між гілками влади.

В. Авер'янов зазначає, що поняття «орган виконавчої влади» є складовою більш загального поняття «державний орган» або «орган державної влади». Органи виконавчої влади є одним із типів державних органів і мають спільні з ними характеристики. Зокрема, кожен орган виконавчої влади: створюється для здійснення конкретної державної діяльності; виконує функції, спрямовані на досягнення державних цілей і завдань у межах визначеної компетенції, яка включає права та обов'язки; здійснює діяльність із використанням методів та форм, визначених державою; має свою організаційно-правову форму, внутрішню структуру та зовнішні зв'язки, що забезпечує ефективність виконання покладених функцій [7, с. 206–207].

Органи виконавчої влади в Україні можна класифікувати за кількома критеріями. Найбільш поширеним є підхід щодо масштабів їх діяльності:

а) вищі органи виконавчої влади – органи, чия компетенція поширюється на всю територію України. До цієї категорії належить Кабінет Міністрів України, який є найвищим органом виконавчої влади в країні і координує роботу всіх інших органів виконавчої влади;

б) центральні органи виконавчої влади – органи, що відповідають за управління певними галузями або здійснюють функціональне (міжгалузеве)

управління (міністерства, державні комітети, служби, агентства та інші відомства, робота яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів);

в) місцеві органи виконавчої влади – органи, що діють на місцевому рівні та відповідають за виконання державної політики в межах певної території (обласні та районні державні адміністрації, міські державні адміністрації (в тому числі в Києві та Севастополі), які реалізують державну політику на місцевому рівні);

г) органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – це органи, що мають особливий правовий статус і не входять до традиційних категорій вищих, центральних чи місцевих органів. Це можуть бути органи, що виконують спеціальні завдання або мають додаткові повноваження згідно з законодавством, наприклад, Національне антикорупційне бюро України або Державне агентство з питань кібербезпеки [9, с. 32].

Територіальний устрій України ґрунтується на принципі поєднання централізації та децентралізації влади. Це забезпечує збалансований розподіл повноважень між центральними органами державної влади та місцевими органами самоврядування, що сприяє ефективному управлінню та врахуванню місцевих особливостей. Місцеві державні адміністрації виконують ключову роль у реалізації цього принципу, поєднуючи дві основні функції:

а) централізації – забезпечення виконання державної політики на місцевому рівні, контроль і координація реалізації законів та регуляторних актів відповідно до національних цілей і стратегій;

б) децентралізації – вирішення локальних питань з урахуванням потреб і специфіки місцевих громад, що дозволяє ефективніше реагувати на місцеві виклики та сприяє розвитку самоврядування.

Місцеві державні адміністрації слугують важливим зв'язком між центральною владою та місцевим самоврядуванням, забезпечуючи взаємодію

централізованих і децентралізованих механізмів управління, що є основою гармонійного розвитку країни.

Визначення поняття державного органу, зокрема органу виконавчої влади, є предметом тривалих наукових досліджень. Як зазначає І. Ткач, основною метою діяльності органів державної влади є реалізація державної влади, що акцентує їхню функціональну спрямованість [10, с. 19].

Ключові аспекти поняття державного органу:

- державний орган складається з групи осіб, які діють у структурованій і організованій формі;
- кожен орган є автономною частиною системи публічного управління, виконуючи певні функції;
- кожен орган має визначений обсяг повноважень і відповідальностей, що окреслюють його роль у системі управління;
- органи виконують завдання, які мають значення для суспільства та держави;
- діяльність державних органів регулюється правовими нормами, що забезпечує їхню законність, прозорість і підзвітність суспільству.

Ці характеристики відображають комплексний підхід до розуміння ролі та функцій державного органу в рамках правової держави. Поняття ж «виконавча влада» розглядається як одна з ключових гілок єдиної державної влади. Її функція полягає у забезпеченні ефективного управління державою, реалізації політики та досягненні добробуту громадян [11, с. 50–52].

Аналіз повноважень органів виконавчої влади дозволяє виділити основні функції, які забезпечують ефективне управління державою та реалізацію її політики:

- правозастосовча функція: реалізація законів, нормативних актів і рішень законодавчої та судової влади на практиці;
- функція державного регулювання: встановлення правил, стандартів і норм для регулювання економічних, соціальних, екологічних та інших процесів у суспільстві;

- соціально-політична функція: участь у формуванні та реалізації державної політики у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, спорту та соціального забезпечення;

- функція координації: організація взаємодії між різними органами влади та узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади;

- правоохоронна функція: забезпечення правопорядку, громадської безпеки та оборони держави через діяльність правоохоронних структур;

- функція контролю і нагляду: моніторинг і перевірка дотримання законів та нормативних актів, а також контроль за діяльністю суб'єктів у сферах компетенції виконавчої влади.

В Україні виконавчу владу на місцевому рівні реалізують обласні, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, а також Київська і Севастопольська міські державні адміністрації. Ця система забезпечує виконання законів і впровадження державної політики на місцях з урахуванням регіональних особливостей, підтримуючи централізований контроль і координацію виконавчої влади на всіх рівнях [8, с. 217].

Ключовим аспектом публічного управління в Україні є управління місцевими справами через державні адміністрації на обласному та районному рівнях. Вони виконують роль периферійних ланок виконавчого апарату, впроваджуючи державну політику на місцях та здійснюючи делеговані центральною владою функції. Хоча керівники цих адміністрацій призначаються центральною владою, їхня діяльність тісно пов'язана із місцевими представницькими органами, обраними громадянами. Це забезпечує баланс між централізованим управлінням і місцевим самоврядуванням.

Такий підхід відповідає загальноприйнятим практикам управління місцевими справами в більшості країн світу, демонструючи свою ефективність у контексті сучасних тенденцій децентралізації та розвитку місцевого самоврядування.

Отже, місцеві державні адміністрації в Україні відіграють ключову роль у публічному управлінні на регіональному рівні. Основні аспекти їхньої діяльності включають: планування та координація соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, реалізація місцевих ініціатив і проєктів; ухвалення рішень від імені держави, забезпечення виконання національного законодавства та державної політики; налагодження зв'язків із населенням, підприємствами та установами для врахування місцевих потреб і проблем; перевірка нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування на відповідність законодавству; співпраця з іншими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та організаціями для ефективного управління територіями [12, с. 18].

Ці характеристики підкреслюють важливу роль місцевих державних адміністрацій у реалізації державного управління на місцевому рівні, забезпечуючи впровадження національної політики, узгоджуючи дії місцевого рівня з загальнодержавними стандартами та вимогами законодавства, сприяючи ефективності та єдності управління державою.

1.2. Становлення і трансформація інституту обласних державних адміністрацій

Аналіз інституту місцевих державних адміністрацій в Україні неможливий без урахування особливостей їх історичного становлення та умов формування.

У різні періоди розвитку української державності система управління зазнавала змін, спрямованих на підвищення ефективності виконавчої влади на місцях. Історично місцеве управління було під впливом центральної влади як інструмент реалізації державної політики. Так, за часів царської Росії функціонував інститут намісництва, де генерал-губернатори управляли кількома губерніями, а цивільні губернатори концентрували владу на місцях, демонструючи централізований підхід.

У період Української Народної Республіки 1917 р. було закладено основи місцевого самоврядування. У політико-правових документах того часу вперше сформульовано принципи «державної адміністрації» та місцевого самоврядування. Проєкт Конституції УНР передбачав широку автономію для громад, волостей і земель, де місцеві ради та управи мали повну владу, а центральна влада виконувала лише контрольні функції. Спори вирішувалися Судом УНР, що підкреслювало важливість децентралізації та самоврядування в розбудові державності.

Через складні історичні умови та короткий період існування Української держави того часу, модель взаємодії державних інститутів і місцевого самоврядування залишилася нереалізованою.

За часів Гетьманату Павла Скоропадського здійснювалися реформи місцевих органів влади, спричинені занепадом адміністративного апарату на початку 1918 р. Попередні спроби державотворення у 1917–1918 рр. виявилися невдалими через недостатнє нормативно-правове, матеріальне та кадрове забезпечення. Уряд П. Скоропадського прагнув створити місцеві органи управління, до яких входили б представники лояльних до режиму громадсько-політичних сил. Це мало забезпечити підтримку внутрішньої політики гетьманського уряду. Водночас робилися спроби формування ефективної вертикалі державної адміністрації для стабілізації роботи місцевого управління. Такий підхід відображав прагнення до централізації та зміцнення системи управління на різних рівнях.

У період радянської України, починаючи з жовтня 1917 р., державне будівництво здійснювалося через різні форми організації влади, базовані на основних доктринах: диктатури пролетаріату (до прийняття Конституції 1936 р.), а згодом загальнонародної держави з відповідним розподілом функцій державної влади та радянською системою управління. Ці підходи спиралися на концепцію «єдності соціалістичного народовладдя», що впливала з ленінської ідеї державного устрою. Концепція передбачала

централізацію влади та однопартійний контроль, забезпечуючи ідеологічну одноманітність [12, с. 24].

За радянських часів конституційна модель формально передбачала розподіл влади між державними органами на вищому рівні, а на місцевому – між радами народних депутатів та їх виконкомами. Проте фактична влада належала Комуністичній партії, очолюваній генеральним (першим) секретарем, чия структура діяла паралельно до державних органів. Місцеві ради розглядалися як нижча ланка єдиної державної системи, формально володіючи повноваженнями в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць. Ця система почала змінюватися під час періоду перебудови в кінці 1980-х рр., коли авторитет і влада партії почали занепадати, що спонукало до пошуку більш ефективної та раціональної моделі організації влади на місцях [13].

На початку 1990-х рр., із здобуттям Україною незалежності та впровадженням концепції розподілу гілок влади, статус місцевих органів зазнав значних змін. Україна почала рух до демократії, зміцнюючи автономію та роль місцевого самоврядування в системі державного управління. Це стало ключовим етапом у формуванні сучасної системи публічного управління на місцевому рівні. Прийняття Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» стало важливим кроком у відновленні місцевого самоврядування. Закон визначав місцеві ради як органи місцевого самоврядування та одночасно як органи державної влади (ст. 2, 19) [14].

Проте більшість депутатів, обраних до Верховної Ради УРСР та місцевих рад на перших напівдемократичних виборах 1990 р., залишалися членами Комуністичної партії, що значно впливало на ухвалення рішень і загальну політику цих органів.

Початковий період незалежності України характеризується трансформацією радянської системи управління, що супроводжувалася спонтанною регіоналізацією. Багато державних інститутів було створено вже

в умовах незалежності. Цей період відзначався пошуком нових підходів до управління, спрямованих на демократизацію та децентралізацію влади, що відповідали потребам нової держави [15, с. 16].

Декларація про державний суверенітет України, ухвалена 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР, стала першим документом, що проголосив розподіл повноважень між гілками влади та окреслив межі між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Цей акт став важливим фундаментом для утвердження суверенітету України та її становлення як незалежної держави [17].

Декларація про державний суверенітет України заклала основи для конституційних принципів державного устрою, таких як демократія, правова держава, поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також захист прав і свобод громадян. Важливим елементом стало визначення місцевого самоврядування як ключового аспекту публічного управління, що вплинуло на формування політичної та адміністративної системи країни.

Декларація започаткувала нову парадигму державного будівництва, орієнтовану на деконцентрацію влади. Це включало розподіл повноважень між різними рівнями управління для запобігання узурпації влади та забезпечення механізмів стримувань і противаг, що є основою демократичного управління.

Значним кроком стало запровадження посади Президента України 5 липня 1991 р., що сприяло подальшій реалізації принципів поділу влади. Прийняття Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. закріпило ці зміни, відкривши шлях до створення нової конституційної і правової системи, відповідної статусу суверенної держави.

Ці події стали переломним моментом у становленні сучасної української державності, відході від радянської моделі управління та переході до демократичного і правового суспільства з чітким розподілом владних повноважень.

Становлення інституту місцевих державних адміністрацій відбувалося за ініціативи першого Президента України Л. Кравчука з метою відновлення контролю над регіональними елітами після розпаду СРСР. У березні 1992 р. Верховна Рада України ухвалила закон «Про представника Президента України», а також було видано Указ Президента «Про Положення про місцеву державну адміністрацію». Ці документи заснували виконавчу вертикаль, що з'єднувала главу держави з обласними і районними державними адміністраціями [18, с. 72].

Запровадження посади представника президента стало важливим кроком для зміцнення державної виконавчої влади та посилення контролю над соціально-політичними й економічними процесами в регіонах. Закон визначав представника президента як головного керівника органу місцевої виконавчої влади, що був підзвітним і підконтрольним виключно Президенту України.

Ця модель управління дозволила консолідувати владу та забезпечити централізований контроль на рівні регіонів, що було важливим для стабілізації та формування ефективної системи публічного управління в умовах становлення незалежної України [19].

Прийняття Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування» значно посилювало повноваження представників Президента України на місцях. Це стало можливим завдяки передачі виконавчих функцій від обласних і районних рад, які після цього виконували переважно представницькі завдання, втративши власні виконавчі органи [14].

14 квітня 1992 р. Президент України затвердив Положення про місцеву державну адміністрацію. Відповідно до п. 2 цього Положення, місцеві державні адміністрації визначалися як система органів державної виконавчої влади, створених представниками Президента України, що діяли за принципом подвійного підпорядкування: безпосередньо Президенту України та Кабінету Міністрів у межах їх компетенції. Фактично відбулося посилення

централізації влади, розширюючи контроль глави держави над регіональним управлінням і забезпечуючи єдність виконавчої вертикалі на всіх рівнях [19].

На представників Президента України покладались значні обов'язки, включаючи керівництво місцевою державною адміністрацією, захист державних інтересів, забезпечення законності, прав і свобод громадян, а також координацію діяльності органів, які підпорядковувалися центральним органам державної виконавчої влади і міністерствам. Важливою частиною їхніх обов'язків також був контроль за виконанням місцевих бюджетів.

Основною проблемою цієї владної структури була слабка взаємодія між представниками Президента та Кабінетом Міністрів, окрім питань компетенції останнього. Це спричиняло конфлікти, ускладнювало управління та розподіл повноважень. У 1994 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про формування місцевих органів влади» [1], ліквідувавши інститут Представників Президента. Натомість була впроваджена єдина система рад, підпорядкована Верховній Раді, а виконавчі органи повернулися під контроль рад, що сприяло децентралізації та відновленню традицій місцевого самоврядування [20].

Модель влади, запроваджена в Україні після ухвалення Закону від 28 червня 1994 р. «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [21], виявилася нестабільною. Місцеві ради отримали статус органів самоврядування, а державні виконавчі функції передали головам рад і їх виконавчим комітетам, що створило гібрид радянської системи з елементами поділу влади. Американський політолог С. Гантінгтон зазначав, що у 1994–1996 рр. Україна переживала активну соціальну мобілізацію за низьких темпів інституційних та політичних реформ, що ускладнювало перехід до демократичної моделі управління.

Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування» [22], укладений до прийняття нової

Конституції, став ключовим етапом у створенні місцевих державних адміністрацій. На основі виконавчих комітетів місцевих рад було утворено місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади, причому їх очільниками призначалися голови відповідних рад.

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. спричинило суттєві зміни в системі місцевих державних адміністрацій. Конституція запровадила поняття «виконавча влада» та «органи виконавчої влади», підкресливши їхню самостійність від представницьких органів і змінивши структуру та функції [4]. Водночас це послабило вертикальні зв'язки влади: місцеві адміністрації, раніше підпорядковані одночасно Президенту і уряду, втратили подвійне підпорядкування, зберігши лише функціональні зв'язки. Це стало важливим кроком у децентралізації та збільшенні автономії місцевої влади.

Із прийняттям Конституції України завершився етап формування інституту обласних державних адміністрацій (ОДА), визначивши їх виконавчими органами державної влади на місцевому рівні (ст. 118 Конституції України), які були наділені функціями та компетенціями, спрямованими на забезпечення виконання законів та указів Президента України.

Прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 9 квітня 1999 р. стало важливим етапом у розвитку цього інституту [5]. Закон визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій відповідно до Конституції. Основною метою було подолання суперечностей між місцевими радами та державними адміністраціями на обласному та районному рівнях і впорядкування їхніх взаємин. Однак система місцевої влади залишилася централізованою, а можливості самоврядування не відповідали сучасним потребам.

Свідченням централізації функцій ОДА стало прийняття Бюджетного кодексу України у 2010 р. Кодекс закріпив роль ОДА в розподілі бюджетних

коштів, зокрема у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку, через кілька ключових механізмів:

1. Посилення ролі ОДА у формуванні та виконанні місцевих бюджетів через: отримання контрольні функції у формуванні бюджетів нижчих рівнів (районних, міських, селищних, сільських рад); визначену суб'єктність у розробці проектів обласного бюджету; координацію розподіл бюджетних коштів у межах області.

2. Централізація ресурсів через державні трансферти: Кодекс передбачив, що більшість доходів (зокрема, від податку на доходи фізичних осіб) спрямовувалися на рівень державного бюджету, а місцеві бюджети стали залежними від трансфертів (субвенцій і дотацій); ОДА отримали роль розпорядника цих коштів, розподіляючи їх серед бюджетів нижчого рівня відповідно до затверджених нормативів (ст. 96–108).

3. Зміцнення ролі ОДА у фінансовому контролі через: здійснення моніторингу виконання місцевих бюджетів; право впливати на перерозподіл коштів між територіями області; контроль за цільовим використанням державних коштів, які надходять у вигляді трансфертів (ст. 78).

4. Концентрація управління стратегічними інфраструктурними проектами: ОДА контролювали використання коштів, спрямованих на обласні програми, такі як ремонт доріг, будівництво медичних і освітніх установ, що фінансувалися за рахунок субвенцій з державного бюджету; фінансування проектів розвитку регіональної інфраструктури залежало від пріоритетів, визначених ОДА (ст. 24, 71).

5. Формування залежності місцевих бюджетів від обласного рівня: зменшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та підвищення ролі ОДА в бюджетному процесі через механізм дотацій вирівнювання, що надавалися з державного бюджету і розподілялися останніми [23].

Загалом етап централізації функцій ОДА тривав від 1996 р. по 2014 р.

Початком нового періоду трансформації ОДА стало схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 01.04.2014 р., яка започаткувала процес децентралізації влади та формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади через передачу повноважень громадам [24].

Прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) створено умови для децентралізації через об'єднання громад, зменшивши роль ОДА у місцевому управлінні [25]. Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) закріпив функції ОДА у стратегічному плануванні регіонального розвитку [26].

Основні повноваження, передані від ОДА на рівень територіальних громад і органів місцевого самоврядування під час децентралізації (2014–2020 рр.) за сферами можна виділити наступні:

1. У сфері фінансів та управління бюджетами: передача права формування та управління місцевими бюджетами, що включало надходження від податків і зборів, раніше адміністрованих через ОДА; розширення можливостей громад у використанні доходів від місцевих податків (податок на доходи фізичних осіб, податок на майно, єдиний податок) (Бюджетний кодекс України (зміни 2015 р.), Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.)).

2. У сфері освіти: управління дошкільними, загальноосвітніми та позашкільними навчальними закладами; забезпечення фінансування та організація матеріально-технічної бази шкіл і дитячих садків; контроль за якістю освітніх послуг на території громад (Закони України «Про освіту» (2017 р.) та «Про повну загальну середню освіту» (2020 р.)).

3. У сфері охорони здоров'я: управління закладами первинної медичної допомоги (центрами первинної медико-санітарної допомоги); організація доступу до медичних послуг, створення умов для медичних працівників на місцях; фінансування місцевих медичних закладів і програм охорони

здоров'я (Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (2017 р.)).

4. У сфері земельних ресурсів: передача права розпоряджатися землями державної власності за межами населених пунктів, включаючи надання їх у користування та зміну цільового призначення; контроль за використанням земельних ресурсів у межах територій громад.

5. У сфері соціального захисту: надання соціальних послуг населенню на рівні громад, включаючи адресну допомогу, підтримку осіб із інвалідністю, багатодітних сімей та інших вразливих категорій; організація місцевих програм соціального захисту (Закон України «Про соціальні послуги» (2019 р.), постанова Кабінету Міністрів України №587 (2020 р.)).

6. У сфері житлово-комунального господарства: управління комунальними підприємствами, організація благоустрою територій; забезпечення роботи водопостачання, тепlopостачання, вивезення сміття. Нормативні документи (Закони України «Про житлово-комунальні послуги» (2017 р.), «Про благоустрій населених пунктів» (зміни 2017 р.)).

7. У сфері культури та спорту: управління бібліотеками, будинками культури, спортивними об'єктами; організація місцевих культурних і спортивних заходів (Закони України «Про фізичну культуру і спорт» (зміни 2015 р.), «Про культуру» (зміни від 2017 р.)).

Таким чином у період децентралізації влади, який тривав 2014–2020 рр. відбулася передача значної частини повноважень ОДА на рівень територіальних громад і органів місцевого самоврядування й обмежено функцій ОДА до координації та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Починаючи із 2021 р. діяльність ОДА визначає процес активної цифрової трансформації та модернізації. Цей етап характеризується активною інтеграцією цифрових технологій у діяльність обласних державних адміністрацій, що є частиною загальнодержавної стратегії цифровізації.

Основна мета – забезпечення ефективного управління, прозорості, доступності державних послуг та модернізація управлінських процесів.

Після повномасштабного вторгнення росії на територію України 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [27]. та Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» [28], обласні державні адміністрації набули статусу обласних військових адміністрацій, як «тимчасові державні органи, які утворюються на територіях, де введено воєнний стан, з метою забезпечення дії чинного законодавства, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, публічного порядку та безпеки, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина» [30].

Згідно вищезазначений документів, відбулося значне розширення повноважень ОВА. Згідно з відповідними нормативно-правовими актами, ОВА отримали додаткові функції та обов'язки, спрямовані на забезпечення національної безпеки, організацію оборонних заходів, підтримку громадського порядку та стабільність регіонів. Зокрема: «обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території, разом із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а також здійснюють повноваження, передбачені пп. 1–10 ч. третьої ст. 15 цього Закону» [30].

Висновки до розділу 1

Місцеві державні адміністрації виступають ключовими виконавчими органами державної влади на місцях, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері соціально-економічного розвитку, правопорядку та захисту громадянських прав. Їхня діяльність ґрунтується на нормативно-правовій базі, що визначає обов'язкову координацію з центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Визначальною рисою місцевих державних адміністрацій є їхній інтегративний характер, який забезпечує

зв'язок між різними рівнями управління, водночас адаптуючи загальнодержавні рішення до регіональних потреб і викликів.

В умовах децентралізації місцеві державні адміністрації змінюють свою роль у напрямку більшої координації та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, що передбачено реформою адміністративно-територіального устрою. Це потребує адаптації їхніх функцій та структур до нових реалій, зокрема шляхом розвитку інституційної спроможності, підвищення прозорості управління та впровадження інноваційних механізмів контролю і співпраці. Основним завданням адміністрацій стає забезпечення ефективної комунікації між органами влади різних рівнів та підтримка розвитку територій відповідно до стратегій регіонального розвитку.

Трансформація інституту ОДА відображає еволюцію підходів до управління регіонами в Україні: від централізованого виконання державних програм до стратегічного планування, нагляду за місцевим самоврядуванням і кризового управління. Ключові нормативні акти забезпечили правове підґрунтя для цих змін, створивши умови для адаптації ОДА до сучасних викликів.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

2.1. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності обласних військових адміністрацій

24 лютого 2022 р., з початком широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну, на всій території держави було введено воєнний стан відповідно до Указу Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 [27]. Згідно з Указом Президента України № 68/2022 від того ж дня, двадцять чотири обласних державних адміністрацій та Київська міська державна адміністрація отримали статус військових адміністрацій, а їхні керівники стали начальниками відповідних військових адміністрацій. Аналогічно, статус військових адміністрацій отримали районні державні адміністрації, керівники яких також набули повноважень начальників районних військових адміністрацій [28]. Таким чином, місцеві органи виконавчої влади на рівні областей і районів були тимчасово замінені військовими адміністраціями на період дії правового режиму воєнного стану. Слід зазначити, що створення таких тимчасових органів, які мають елементи військової організації, відбувається через взаємодію між цивільними та військовими адміністраціями [31, с. 328].

Нормативно-правове регулювання обласних військових адміністрацій визначається специфікою функціонування даного інституту державної влади.

По-перше, вони мають подвійний характер підпорядкування: питання оборони, громадської безпеки, охорони критичної інфраструктури та впровадження заходів правового режиму воєнного стану перебувають під керівництвом, координацією та контролем Генерального штабу Збройних Сил України. Інші напрями роботи адміністрацій, зокрема освіта, охорона

здоров'я, соціальний захист, захист довкілля тощо, контролюються, спрямовуються і координуються Кабінетом Міністрів України [30].

По-друге, повноваження обласних військових адміністрацій припиняються не одразу після завершення чи скасування воєнного стану, а через 30 днів після цього [30].

По-третє, усі інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, а також громадські об'єднання зобов'язані надавати сприяння діяльності обласних військових адміністрацій у впровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану на відповідних територіях [30].

З огляду на умови воєнного стану, слід зазначити, що нормативно-правове регулювання забезпечує обласним військовим адміністраціям легітимний статус та функцію регулятивного впливу. Воно сприяє реалізації поставлених державою цілей, упорядкуванню суспільних відносин, закріпленню прав і свобод громадян та інших учасників публічно-правових відносин, а також створює правові механізми для їхнього захисту й гарантування.

Нормативно-правове регулювання є невід'ємною частиною діяльності ОВА і слугує важливим інструментом адаптації їхньої роботи до актуальних умов. Системність такого регулювання відіграє ключову роль у забезпеченні ефективності та законності діяльності ОВА. Вона проявляється через формування ієрархії правових актів, які визначають норми та принципи їхньої діяльності, забезпечуючи таким чином вплив на відповідні суспільні відносини.

Особливо важливо те, що нормативно-правове регулювання не лише створює нормативну базу для функціонування ОВА, а й формує концепцію правового механізму, яка дає змогу аналізувати, розуміти та вдосконалювати внутрішні процеси цього органу. Це включає систему нормативно-правових актів, які слугують основою для організації та діяльності ОВА, забезпечуючи їхню легітимність, прозорість та відповідальність у виконанні завдань.

Термін «правове регулювання» може бути інтерпретований як у широкому, так і у вузькому сенсі. У широкому розумінні правове регулювання охоплює всі форми впливу держави на суспільні відносини через правові норми, акти реалізації та застосування права, юридичні угоди, а також механізми забезпечення виконання правових норм. Натомість вузький підхід трактує правове регулювання як процес впорядкування суспільних відносин шляхом нормативного встановлення стандартів поведінки.

Застосування широкого підходу до поняття «правове регулювання» дозволяє розглядати його як комплексну систему засобів і дій, спрямованих на забезпечення впорядкованості суспільних відносин. Це включає як створення, так і функціонування відповідного правового механізму, який сприяє реалізації правових норм у суспільстві [33, с. 8].

Правове регулювання організації та функціонування обласних військових адміністрацій є фундаментальним елементом їхньої діяльності, що охоплює такі ключові аспекти:

1. Організація, структура, функції, повноваження і порядок діяльності ОВА визначаються виключно чинним законодавством. Усі аспекти їх функціонування, включаючи взаємодію з іншими органами державної влади та громадськістю, підпорядковані правовим нормам і закріплені в нормативно-правових актах.

2. Діяльність і рішення ОВА здійснюються виключно в межах правових приписів, що забезпечує законність, правомірність та ефективність їхнього управління на регіональному рівні. Це гарантує дотримання принципів законності в усіх аспектах реалізації їхніх повноважень.

3. Зважаючи на умови воєнного стану та подвійний характер підпорядкування ОВА, основними напрямками їх повноважень є: запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану й здійснення виконавчої влади на місцях. Через нормативно-правове регулювання ця діяльність спрямовується на виконання конституційних гарантій та забезпечення правових стандартів у публічному управлінні.

Отже, нормативно-правове регулювання є ключовим механізмом, який визначає як основну структуру та функціонування ОВА, так і забезпечує їх ефективну діяльність у межах чинного законодавства. Це сприяє формуванню відповідальної та дієвої системи управління, орієнтованої на реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, а також на задоволення потреб громадян і захист їхніх прав. Ст. 19 Конституції України закріплює важливий конституційний принцип, що безпосередньо стосується роботи ОВА: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно на основі, у межах повноважень і в спосіб, передбачений Конституцією та законами України» [4].

Цей принцип включає такі основні аспекти, що визначають діяльність ОВА:

1. Дія на законній основі: усі рішення, розпорядження та дії ОВА й їхніх посадових осіб мають бути засновані на чинному законодавстві України. Це означає, що їх діяльність повинна спиратися на чітко визначену правову основу.

2. Дотримання меж повноважень: ОВА зобов'язані діяти лише в межах повноважень, наданих їм Конституцією та іншими нормативно-правовими актами. Це дозволяє уникнути перевищення службових повноважень і забезпечує відповідність їх діяльності законодавчим нормам.

3. Дотримання законодавчо визначених процедур: усі функції та завдання ОВА мають виконуватися з дотриманням процедур і методів, чітко передбачених чинним законодавством.

У цьому контексті варто підкреслити, що ключовою складовою законодавчої бази, яка регулює діяльність ОВА, є закон. Він виступає фундаментом, на основі якого формуються та діють інші нормативно-правові акти.

Український дослідник Ю. Мельник, аналізуючи законодавчу систему України, яка регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, виокремлює її трирівневу структуру:

1. Конституційний рівень – найвищий у системі, представлений Конституцією України. Цей документ виступає основним правовим актом, який встановлює базові принципи державного устрою, визначає права та обов'язки громадян.

2. Рівень законів та прирівняних до них актів – охоплює закони України та міжнародні договори, ратифіковані державою. Ці нормативні акти деталізують і конкретизують положення Конституції, врегульовуючи ключові аспекти державного управління та суспільного життя.

3. Рівень підзаконних нормативно-правових актів, який включає:

- постанови Верховної Ради України;
- укази Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- розпорядження голів МДА та накази МОВВ [34, с. 9–10].

Таким чином, нормативно-правове регулювання діяльності ОВА поділяється на два напрями:

1. Загальне: охоплює зовнішні законодавчі та нормативні акти (Конституція, закони, постанови), що визначають принципи, правила і процедури функціонування ОВА як частини органів виконавчої влади.

2. Відомче: стосується внутрішньої організації діяльності конкретної адміністрації, включаючи відомчі норми, акти та регулювання службових відносин і внутрішніх процесів [33, с. 13].

Основними нормативними актами, які визначили статус та повноваження ОВА в умовах воєного стану є:

1. Конституція України (1996) – визначає основи державного ладу та повноваження органів виконавчої влади, включаючи можливість введення воєнного стану та створення військових адміністрацій [4].

2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (2015 р.) – регламентує повноваження ОДА як військових адміністрацій у кризових умовах; є основним регулятором діяльності військових адміністрацій в

умовах воєнного стану. Закон визначає поняття, правові підстави, умови запровадження та особливості функціонування військових адміністрацій [30].

3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – закріплює організаційні, правові та функціональні засади діяльності державних адміністрацій, які виконують роль військових адміністрацій у період дії воєнного стану [5].

4. Закон України «Про державну службу» – є базовим документом, який визначає правовий статус, обов'язки, права та відповідальність державних службовців обласних військових адміністрацій. В умовах воєнного стану його положення адаптовані до кризових реалій, забезпечуючи ефективність, дисципліну та гнучкість у роботі адміністрацій. Це дозволяє ОВА виконувати ключові завдання щодо оборони, безпеки та забезпечення життєдіяльності регіону [35].

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (№ 2259-IX) (2022 р.) – вніс зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», доповнивши його частиною десятою ст. 9: «на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги п. 3 ч. першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»» [36].

6. Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» – визначив необхідність утворення військових адміністрацій на базі ОДА [27].

7. Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» [28].

8. Постанови Кабінету Міністрів України, які деталізують окремі аспекти діяльності ОВА в умовах воєнного стану. Зокрема, Постанова № 1415 від 29 грудня 2023 р. «Деякі питання підвищення обороноздатності держави на період воєнного стану в Україні» встановлює механізми координації дій між військовими адміністраціями та Міністерством оборони України [37].

Ці та інші нормативно-правові акти визначають правові основи, повноваження та порядок діяльності обласних військових адміністрацій в умовах воєнного стану, забезпечуючи функціонування державного управління та обороноздатності країни.

Таким чином, нормативно-правове регулювання ОВА є комплексним та багаторівневим процесом, який забезпечує правову основу для їхньої діяльності. Визначення різних рівнів правового регулювання є важливим для системного аналізу законодавства, перевірки його на відповідність критеріям системності, узгодженості, несуперечності, ефективності, доцільності та відповідності вимогам нормотворчості.

Правове регулювання в цьому контексті розглядається як процес упорядкування відносин, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю ОВА, здійснюваний на основі конституційних засад та за допомогою правових норм.

Ці аспекти відображають комплексний підхід до правового регулювання діяльності ОВА, підкреслюючи важливість законодавчої основи для їх ефективного та законного функціонування.

2.2. Повноваження обласних військових адміністрацій

Через військову агресію росії Україна запровадила заходи для забезпечення безперебійної роботи державних установ. Воєнний стан, зміни законодавства та створення тимчасових структур потребують аналізу діяльності місцевих органів влади.

У період воєнного стану ключовими завданнями цих органів є дотримання законів, реалізація правового режиму, захист безпеки, оборони, цивільного захисту, прав і свобод громадян. Органи влади, військове командування та адміністрації отримали додаткові повноваження для протидії агресії, збереження незалежності та цілісності держави [30].

Діяльність обласних військових адміністрацій в Україні має свої унікальні особливості, які визначаються специфічними завданнями та функціями, що ці органи виконують. Зокрема, згідно з п. 2 ст. 28 Закону України про правовий режим воєнного стану: «обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території, разом із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а також здійснюють повноваження, передбачені пп. 1–10 ч. третьої ст. 15 цього Закону [30].

Оскільки діяльність публічної влади орієнтована не тільки на інтереси держави, а й на задоволення потреб громадян, військові адміністрації виконують функції суб'єктів публічного управління. Їхня роль полягає не лише в підтриманні безпеки та порядку під час воєнного стану, а й у наданні адміністративних послуг та виконанні управлінських функцій, що сприяють задоволенню публічних інтересів. Це свідчить про важливість ОВА у реалізації завдань виконавчої влади, адаптованих до умов воєнного стану, з орієнтацією на потреби та добробут суспільства [38, с. 18; 39, с. 604].

Таким чином, військові адміністрації виконують двоєдину функцію. З одного боку, вони діють як місцеві органи державної влади, виконуючи щоденні адміністративні та управлінські завдання. З іншого боку, вони займають провідну позицію в забезпеченні виконання заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану, приділяючи особливу увагу обороні, підтриманню громадського порядку, безпеці та захисту критично важливої інфраструктури. Така багатогранна діяльність вимагає від військових адміністрацій високого рівня адаптивності, оперативності та тісної

координації з органами державної влади та військовими структурами на різних рівнях [40, с. 48].

Для визначення повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з повноваженнями органів місцевої влади звернемося як до норм чинного законодавства, так і до наукових досліджень українських фахівців. У ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено 47 основних повноважень військових адміністрацій [30].

Їх аналіз дає можливість зробити висновок, що військові адміністрації виконують широкий спектр завдань, спрямованих на запобігання загрозам, забезпечення національної безпеки, захист критичної інфраструктури та гарантування дотримання прав і свобод громадян в умовах воєнного стану. Їхня діяльність є тимчасовою і триває залежно від строку дії воєнного стану, а адміністративні повноваження розмежовуються за різними територіальними рівнями. Особливістю цих повноважень є їх багатогранний характер, орієнтований на забезпечення всіх аспектів функціонування суспільства в умовах воєнного стану.

Військові адміністрації мають певні відмінності від військово-цивільних адміністрацій, зокрема, щодо тривалості їхніх повноважень. Перспективним напрямом подальших досліджень є розроблення додаткових механізмів і гарантій забезпечення прав людини під час функціонування військових адміністрацій у період воєнного стану [41].

Аналіз положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [30] та Плану запровадження і забезпечення заходів правового режиму воєнного стану [42], затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р, дозволяє виділити широкий спектр повноважень, покладених на обласні військові адміністрації. Зокрема, ці повноваження включають організацію посиленої охорони та оборони стратегічно важливих об'єктів, примусове відчуження майна, вилучення активів державних підприємств, впровадження комендантської години, використання ресурсів підприємств для оборонних потреб, запровадження

спеціального режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, а також залучення суб'єктів господарювання для задоволення нагальних потреб військових формувань. Крім того, адміністрації відповідають за уточнення складу органів з евакуації та здійснення самої евакуації. Важливим аспектом їхньої діяльності є забезпечення належної роботи дорожньої інфраструктури, транспорту та інших критичних об'єктів, необхідних для життєзабезпечення населення та функціонування держави в умовах воєнного стану. Усі ці заходи свідчать про значну роль і високий рівень відповідальності військових адміністрацій у вирішенні завдань, які ставить перед ними воєнний стан.

У період воєнного стану військові адміністрації мають повноваження тимчасово обмежувати конституційні права та свободи громадян. Зокрема, це може стосуватися обмеження або заборони перебування чи проживання осіб у певних місцевостях, призупинення діяльності політичних партій і громадських організацій, а також заборони проведення мирних зібрань, мітингів та інших масових заходів. Водночас важливо зазначити, що дії військових адміністрацій повинні бути законними, обґрунтованими та відповідати положенням Конституції України та чинного законодавства. Кожен громадянин має право звернутися до суду для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади або їхніх посадових осіб [4; 30].

У рамках воєнного стану особи, які виконують функції державної влади та місцевого самоврядування, звільняються від відповідальності за рішення чи дії, що спричинили непередбачувані негативні наслідки або були пов'язані з виправданим ризиком, за умови, що ці дії були необхідними для протидії збройній агресії проти України чи ліквідації збройного конфлікту. Такий підхід забезпечує баланс між потребою гарантувати національну безпеку та дотриманням прав і свобод громадян в умовах воєнного стану [30].

Особливістю організації роботи військових адміністрацій в Україні є можливість призначення на посади державних службовців у обласних і

районних військових адміністраціях, а також в органах місцевого самоврядування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та служби цивільного захисту. Це дозволяє відряджати військових і правоохоронців для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням оборони та безпеки держави, із збереженням їх основного місця служби.

Перелік посад у військових адміністраціях, що можуть бути заміщені такими особами, визначається Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних сил України. Призначення на ці посади здійснюється без проведення конкурсного відбору на підставі поданої заяви, особової картки та документів, які підтверджують громадянство, освіту і професійний досвід відповідно до вимог законодавства. Примітно, що від кандидатів не вимагається подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, або документа, який підтверджує рівень володіння державною мовою [30].

Такий підхід демонструє адаптивність у формуванні кадрового складу військових адміністрацій у період воєнного стану, дозволяючи залучати досвідчених фахівців із військових і правоохоронних структур для забезпечення ефективного управління та підтримки безпеки на місцевому рівні.

Вищезазначене дає можливість зробити висновок, що обласні військові адміністрації значно розширили спектр своїх повноважень. Вбачаємо за доцільне визначити ключові напрями такого розширення. Зокрема:

1. Організація територіальної оборони: координація діяльності підрозділів територіальної оборони та забезпечення їх необхідними ресурсами.

2. Евакуація населення: управління процесами евакуації громадян із зон активних бойових дій та створення умов для прийому переселенців у безпечних регіонах.

3. Контроль за мобілізаційною підготовкою: забезпечення належного виконання мобілізаційних заходів у межах регіону.

4. Розподіл гуманітарної допомоги: організація постачання та розподілу гуманітарної допомоги для населення і військових.

5. Забезпечення критичної інфраструктури: захист об'єктів критичної інфраструктури, координація роботи комунальних служб та забезпечення енергетичної, водної й транспортної безпеки.

6. Інформаційна безпека та протидія дезінформації: поширення офіційної інформації, протидія поширенню фейкових новин і дезінформації серед населення.

Таке розширення повноважень посилило роль ОВА як ключових суб'єктів управління в регіонах під час воєнного стану, сприяючи оперативному реагуванню на виклики війни та підтримці стабільності в державі.

Дослідник Р. Мельник, аналізуючи адміністративно-правовий статус військових адміністрацій, класифікував ці повноваження на шість груп:

1. Правотворчий характер – включає скасування актів виконавчих органів місцевих рад, якщо вони суперечать Конституції, законам України, іншим нормативним актам або рішенням ради, прийнятим у межах її повноважень.

2. Мобілізаційний характер охоплює:

а) сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну службу;

б) мобілізацію та підготовку молоді до служби у Збройних Силах України;

в) організацію навчальних і перевірочних військових зборів;

г) забезпечення доведення до підприємств, установ, організацій і населення інформації про мобілізацію, а також організацію заходів із мобілізаційної підготовки та цивільного захисту.

3. Забезпечувальний характер включає:

а) організацію централізованого тимчасового зберігання архівних документів, що виникають у процесі документування правовідносин фізичних і юридичних осіб;

б) роботу з архівними документами, що не входять до Національного архівного фонду.

4. Організаційний характер передбачає:

а) ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

б) складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів;

в) управління об'єктами житлово-комунального господарства, закладами освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, що перебувають у комунальній власності;

г) забезпечення належного рівня послуг населенню та утримання об'єктів інфраструктури.

5. Інформаційно-аналітичний характер охоплює заслуховування інформації від прокурорів і керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку.

б. Фіскально-регламентарний характер – включає:

а) складання і затвердження місцевих бюджетів, внесення змін до них.

Забезпечення виконання бюджетів;

б) прийняття рішень щодо пільг зі сплати місцевих податків і зборів;

в) встановлення тарифів на послуги у межах, визначених законодавством [43, с. 194; 44, с. 1512–1513].

Таким чином, особливістю багатогранності повноважень обласних військових адміністрацій є те, що вони спрямовані не стільки на управління окремими сферами суспільних відносин, як це характерно для мирного часу, а на забезпечення реалізації правового режиму воєнного стану в усіх сферах життєдіяльності. Їх функціональне навантаження має особливий характер і включає конкретні владні дії в рамках загального державного управління.

Порівняння цих повноважень із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, визначеними ст. 17–27 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації», свідчить про значний рівень їх дублювання [5]. Це пояснюється тим, що військові адміністрації створюються на базі місцевих державних адміністрацій, як зазначалося раніше.

Водночас існують і відмінності. Зокрема, до компетенції військових адміністрацій не належать деякі функції, які характерні для мирного часу, наприклад, участь у заходах приватизації. Крім того, повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються відповідно до сфер суспільного життя, що відповідає умовам мирного періоду [45, с. 113]. Натомість діяльність військових адміністрацій зосереджена на забезпеченні безпеки та оборони держави. Наприклад, одним із їхніх повноважень є надання допомоги власникам житла у відбудові пошкоджених квартир або будинків внаслідок бойових дій, терористичних актів чи диверсій [30].

Також варто звернути увагу на важливий аспект: до компетенції обласних військових адміністрацій не входить виконання такого повноваження органів місцевого самоврядування, як організація заходів з підготовки населення до участі в русі національного спротиву [30]. Відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву», такі повноваження покладаються як на місцеві державні адміністрації (а у разі їх утворення – і на військово-цивільні та військові адміністрації), так і на органи місцевого самоврядування [46].

Для військових адміністрацій передбачено низку повноважень у цій сфері, зокрема:

а) участь у створенні штабу зони (району) територіальної оборони, координація його роботи та забезпечення функціонування;

б) участь у формуванні системи управління територіальною обороною в межах зони або району та підготовці громадян до національного спротиву;

в) здійснення контролю за створенням, зберіганням і обслуговуванням матеріально-технічних і сировинних ресурсів, необхідних для національного спротиву;

г) участь у навчаннях, спрямованих на підвищення готовності до виконання завдань національного спротиву [46].

Висновки до Розділу 2

Нормативно-правове регулювання діяльності обласних військових адміністрацій забезпечує правові механізми для організації їх роботи в умовах воєнного стану. Основними актами є Конституція України, Закони України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеві державні адміністрації» та інші нормативні документи, які визначають функції, повноваження, обов'язки та відповідальність адміністрацій. Комплексність і цілісність нормативно-правової бази створює умови для ефективного управління регіональними ресурсами, забезпечення безпеки населення та координації дій із Збройними силами України.

Дослідження специфіки повноважень обласних військових адміністрацій дозволяє зробити висновок, що вони є невід'ємною складовою державної системи управління у кризових умовах. Їх діяльність забезпечує оперативне прийняття управлінських рішень, ефективну координацію на рівні регіонів та реалізацію державної політики в умовах воєнного стану. Разом із тим, актуальним залишається питання подальшого вдосконалення механізмів управління, підвищення професійної підготовки кадрів та законодавчої регламентації їхньої діяльності для гарантування стабільності, безпеки та розвитку регіонів навіть у найскладніших умовах.

РОЗДІЛ 3

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ВОЛИНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

3.1. Основні напрями діяльності Волинської обласної військової адміністрацій в умовах воєнного стану

У сучасних умовах воєнного стану Волинська обласна військова адміністрація виконує ключову роль у забезпеченні стабільного функціонування регіону. Її діяльність спрямована на організацію оборонних заходів, підтримку економіки, координацію роботи з місцевими громадами, а також захист цивільного населення. Особливого значення набувають заходи з мобілізаційної готовності, організації гуманітарної допомоги та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Комплексний підхід до управління ресурсами й оперативна взаємодія з державними, муніципальними та приватними структурами забезпечують ефективність виконання цих завдань.

Визначення основних напрямів діяльності Волинської ОВА в умовах повномасштабного вторгнення Росії до України слід здійснити на основі офіційних документів. Важливим інструментом у цьому контексті є розпорядження/накази начальника ОВА.

Одним із перших документів у цьому напрямі було розпорядження голови Волинської ОДА № 122 від 23.02.2022 створено штаб області на період дії надзвичайного стану.

Наступним розпорядженням № 123 організовано проведення заходів призову громадян України, зарахованих до оперативного резерву, на військову службу із числа резервістів на особливий період.

24.02.2022 р. Наказом №1 введено комендантську годину на території області з 22:00 до 07:00, а розпорядженням № 124 утворено Володимир-Волинську, Камінь-Каширську, Ковельську і Луцьку районні військові

адміністрації, розпорядженням № 125 уведено в дію План цивільного захисту Волинської області. Цього ж дня Наказом № 2 в області оголошено загальну мобілізацію, Наказом №3 запроваджено встановлення блокпостів у м. Луцьку.

Наказами № 4 та 5 від 26.02.2022 уведено в дію можливість пересування на території області в комендантську годину за перепустками та вжиття заходів щодо недопущення мародерства.

Наступними кроками було прийняття наказів: № 6 «Про робочу групу з розгляду питань примусового відчуження або вилучення майна для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану», № 7 «Про обласну комендатуру», № 8 «Про обмеження польотів безпілотних літальних апаратів на території області», № 9 «Про висвітлення інформації, пов'язаної з запровадженням заходів правового режиму воєнного стану на території області», № 11 «Про встановлення заборони на торгівлю алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі на території області», № 12 «Про створення Координаційного центру області на період дії воєнного стану», № 13 «Про логістичні центри», № 14 «Про заходи щодо загальної мобілізації в області», № 15 «Про внесення змін до складу робочої групи з розгляду питань примусового відчуження або вилучення майна для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану», № 16 «Про перевірку документів в осіб, а в разі потреби – проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян» тощо [47].

Наказом № 17 врегульовано обіг матеріальних цінностей медичного призначення, отриманих в якості гуманітарної допомоги.

Наказом № 19 врегульовано питання щодо створення добровольчих формувань територіальних громад і створено тимчасовий консультативно-дорадчий орган при обласній військовій адміністрації – Центр координації дій добровольчих формувань в області, визначено його керівника та затверджено перелік завдання і функції Центру.

На початковому етапі діяльності Волинської ОВА також було прийнято ряд розпоряджень щодо матеріальної допомоги сім'ям загиблих військовослужбовців, які брали участь у відбитті російської військової агресії.

Із метою забезпечення транспортними засобами Збройних сил України та інших збройних формувань Наказом № 36 прийнято рішення про вилучення (відчуження) транспортних засобів в установленому законодавством порядку.

Окремими наказами начальника Волинської ОВА врегульовано питання щодо розподілу субвенцій, дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану. Зокрема, кошти спрямовувалися на комунальні послуги та енергоносії, які споживаються установами, організаціями, підприємствами, що утримуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів, підтримку критично важливих структур в умовах воєнного стану, покриття витрат громадянам, які безоплатно розміщували в себе внутрішньо переміщених осіб тощо [47].

З метою сприяння реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва і регуляторної політики в регіоні, Розпорядженням № 246 від 16 травня 2022 р. утворено координаційну раду з питань розвитку підприємництва в області в якості консультативно-дорадчого органу при обласній військовій адміністрації.

На дану структуру покладено ряд завдань зі створення стимулюючих умов для розвитку підприємництва: «вдосконалення нормативно-правової бази у зазначених сферах, сприяння створенню сприятливого середовища для розвитку бізнес-клімату в області, вирішення проблемних питань, що виникають у сфері підприємництва, участь у підготовці проекту обласної програми розвитку підприємництва і сприяння розвитку підприємницької ініціативи, популяризації соціального підприємництва» [48].

В умовах складної ситуації в енергетичній системі України, спричиненої ракетними обстрілами Росії, розпорядженням начальника Волинської ОВА № 20 від 25 січня 2023 р. уповноважено начальників районних військових адміністрацій щодо розгортання пунктів незламності в області (загальною кількістю 182) і укомплектування їх необхідними засобами [47].

Для забезпечення взаємодії органів публічної влади, представників громадських організацій та бізнесу з метою розвитку міжнародного співробітництва задля встановлення та підтримки взаємовідносин із закордонними партнерами щодо відновлення і розбудови критично важливих галузей та перезапуску економіки області відповідно до розпорядження № 242 від 05.06.2023 р. утворено Регіональний офіс міжнародного співробітництва у Волинській області. В якості консультативно-дорадчого органу при Волинській обласній військовій адміністрації, офіс покликаний сприяти розвитку міжнародного співробітництва з інституціями області; визначати та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних напрямків та заходів у сфері відновлення інфраструктури, економічній, гуманітарній та соціальній сферах, спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії Росії проти України на території Волинської області; здійснювати фандрейзинг щодо залучення ресурсної бази для розвитку та відбудови Волинської області [49].

З метою налагодження належної координаційної роботи органів публічної влади області та військових підрозділів, правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності з питань оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами розпорядженням № 267 від 14.06.2023 затверджено нову редакцію Положення «Про управління з питань оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Волинської обласної державної адміністрації». Документ прийнятий із врахуванням умов воєнного стану і визначає статус відповідної структури, її завдання та права [50].

Важливим кроком керівництва Волинської ОВА, у контексті нашого дослідження, вбачаємо створення Координаційного центру підтримки цивільного населення області – консультативно-дорадчого органу при обласній військовій (державній) адміністрації (Розпорядження начальника обласної військової адміністрації № 247 від 07.06.2023). Метою створення та діяльності даної структури є забезпечення підтримки та координації надання допомоги населенню, постраждалому внаслідок збройного конфлікту [47].

З метою «на забезпечення реалізації прав і задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб, поліпшення умов їхньої життєдіяльності, створення фінансових, організаційно-правових і технічних механізмів для забезпечення комфортного соціального клімату й досягнення позитивних зрушень щодо рівня та якості життя населення, сприяння подальшій інтеграції внутрішньо переміщених осіб через усунення перешкод у реалізації їх прав та основоположних свобод, забезпечення повного доступу до адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг» відповідно до наказу начальника ОВА № 362 від 04.10.2023 р. затверджено Комплексну регіональну програму підтримки внутрішньо переміщених осіб у Волинській області на 2024–2026 рр. [51].

Програма є спрямованою на «забезпечення комплексного підходу з реалізації засад державної політики на регіональному рівні в частині всебічного забезпечення базових потреб внутрішньо переміщених осіб, зокрема і в соціально-економічній сфері, та розв’язання викликів та проблем, пов’язаних з негативними наслідками внаслідок збройної агресії російської держави проти України».

Як зазначається в Програмі, станом на дату її затвердження, у територіальних громадах області знайшли прихисток 78,4 тис. ВПО, станом на 22.07.2024 р. – 79 963 особи [52].

Під час засідання Волинського регіонального Офісу Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України від 04.11.2024 р. перша заступниця міністра соціальної політики України Д. Марчак повідомила, що

наразу у Волинській області зареєстровано 44,5 тис. ВПО, з яких близько 27 тис. це особи, які перемістилися з зони бойових дій, або з тимчасово окупованих територій.

Як повідомив заступник начальника Волинської ОВА Т. Шкітер, наразі обсяг фінансових ресурсів необхідних для реалізації Програми з підтримки ВПО в області складає більше двох мільярдів гривень державного та місцевих бюджетів [53].

На прикладі Волинської області можна виділити такі заходи, спрямовані на підтримку та адаптацію внутрішньо переміщених осіб під час дії правового режиму воєнного стану.

Зокрема, Волинська ОВА працює над створенням місць для проживання ВПО. У громадах області облаштовують тимчасове житло, зокрема на базі закладів освіти, гуртожитків та інших приміщень.

Також організовується надання гуманітарної допомоги ВПО, яка включає продукти харчування, одяг, медикаменти та інші необхідні речі. Також працюють центри підтримки, де переселенці отримують юридичну, психологічну та соціальну допомогу. Станом на кінець 2024 р. в області функціонує 20 рад ВПО.

У співпраці з місцевими підприємствами та службою зайнятості забезпечується працевлаштування внутрішньо переміщених осіб. Пропонуються тимчасові роботи, а також реалізуються програми перекваліфікації.

Особлива увага приділяється адаптації переселенців до нових умов життя. Це включає організацію освітнього процесу для дітей, заходи культурної інтеграції та залучення до громадських ініціатив.

Із метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів влади з органами місцевого самоврядування щодо питань вироблення пріоритетів державної регіональної політики відповідно до розпорядження № 494 від 24.11.2023 р. утворено Волинський регіональний Офіс Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України. Дана структура

покликана забезпечити ефективну взаємодію місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування; сприяти сталому розвитку територіальних громад та регіонів; моніторити стан розвитку територіальних громад, проводити консультації щодо актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку громад в області, сприяти підвищенню їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості; брати участь в обговоренні проєктів нормативно-правових актів у сфері регіональної політики, проєктів державних програм і стратегій розвитку з метою врахування інтересів територіальних громад у таких проєктах [54].

Під час засідання регіонального Офісу на початку листопада 2024 р. заступник начальника Волинської ОВА О. Троханенко повідомив про досвід територіальних громад області з залучення міжнародної технічної допомоги щодо фінансування процесу вирішення локальних проблем, використовуючи міжнародний досвід та сучасні технології. Було зазначено що ключовими партнерами Волинської області є *USAID, Interreg NEXT «Польща – Україна», програми НАКОРА, ПРООН, КУСАНОНЕ, НЕФКО* тощо.

Зокрема, реалізація проєкту *USAID «ГОВЕРЛА»* дало можливість забезпечити підтримку 10 громад Волині, забезпечивши їх екскаваторами, генераторами, медичним обладнанням та навчальними матеріалами тощо загальною вартістю понад 120 млн грн.

У рамках програми *Interreg NEXT «Польща – Україна 2021–2027»* реалізуються проєкти у сфері здоров'я та довкілля на суму 841,9 млн грн, зокрема грантові кошти – 729,7 млн грн, співфінансування партнерів з Волині – 112,2 млн грн. Ініціативи охоплюють реабілітацію, лікування серцево-судинних хвороб, створення нейроцентру, а також роботи із запобігання надзвичайним ситуаціям, модернізацію водопостачання та водовідведення, відновлення інфраструктури парків.

У співпраці з Німеччиною в рамках програми *НАКОРА* Іваничівська громада придбала авто для збору відходів, Луцька – зосередилася на

подоланні наслідків пандемії та управлінні органічними відходами, а Боратинська провела енергоаудит і модернізувала вуличне освітлення.

Проекти ПРООН спрямовані на подолання наслідків війни та економічне відновлення громад. Зокрема, придбано планшети, системи оповіщення, мобільні кейси для ЦНАП і обладнання для кімнати кінезіотерапії та ін.

Реалізація проєкту ГЕФ-ПРООН спрямована на впровадження екологічного тваринництва та відновлення торфовищ й гідроспоруд у 50 громадах Волинської області. У 2024 р. для нацпарків «Цуманська пуща», «Прип'ять-Стохід» і Шацького придбано оргтехніку, генератори, фотопастки, фотоапарати, човен, метеостанції та радіостанції тощо.

У рамках програми НЕФКО вдалося забезпечити підтримку громад у допомозі ВПО: у Ківерцях, Ковелі та Луцьку реконструювали житло для переселенців, а в Нововолинську зводять два багатоквартирні будинки (100 квартир) і спортивний майданчик.

Реалізація програми *EGAP* сприяє цифровій трансформації, впровадженню е-демократії, чат-боту «СВОЇ», створенню сайтів громад і ЦНАПів, а також покращенню адмінпослуг.

У рамках програми *U-Lead* з Європою забезпечено громади технікою для ЦНАПів, програмним забезпеченням і навчанням взаємодії з бізнесом.

В цілому, територіальні громади Волині уклали понад 130 міжнародних угод, з яких 73 – із Польщею. Найбільшими партнерами є Олицька, Луцька та Нововолинська громади. Співпраця з Німеччиною, Литвою, Італією, США, Францією та Великобританією охоплює освіту, культуру, туризм, охорону здоров'я, соціальний захист і економічний розвиток [55].

Також, військова адміністрація організовує логістику гуманітарної допомоги та вирішує питання збереження і розподілу ресурсів, що є критично важливим для підтримки населення та військових підрозділів.

Так, за сприяння Волинської ОВА реалізується ряд проектів з відбудови держави, зокрема найбільш постраждалих від війни регіонів. Прикладом ефективної співпраці регіональної влади, бізнесу та міжнародних партнерів є надання гуманітарної допомоги у вигляді вікон містам у Херсонській, Чернігівській та Харківській областях. Зокрема, за сприяння Волинської ОВА та Благодійного фонду «Шведський центр допомоги» вдалося домовитися зі шведськими будівельними компаніями про поставку вікон в Україну. В свою чергу БК «Інвестор» доставили вантаж зі Швеції, а компанія «Легіт Транс» перевезла до постраждалих регіонів [56].

Загалом, в межах координації гуманітарної допомоги під час правового режиму воєнного стану передбачається реалізація таких кроків.

1. Організація логістики – Волинська ОВА створює та підтримує координаційні центри для ефективного управління потоками гуманітарної допомоги. Ці центри займаються прийманням, розподілом і відправленням ресурсів у райони, які цього потребують.

2. Захист гуманітарних складів – забезпечується охорона місць зберігання гуманітарної допомоги та вирішення конфліктів, пов'язаних із доступом до них.

3. Підтримка населення – адміністрація займається розподілом гуманітарної допомоги серед вразливих категорій населення, таких як внутрішньо переміщені особи, родини військових та малозабезпечені громадяни.

4. Співпраця з міжнародними організаціями – Волинська ОВА активно співпрацює з іноземними урядовими структурами та благодійними фондами, які надають гуманітарну допомогу. Це дозволяє залучати матеріальні ресурси, такі як продукти харчування, медикаменти, одяг тощо.

5. Організація логістичних маршрутів – залучення міжнародних партнерів дозволяє розширювати логістичні можливості для доставки гуманітарних вантажів у регіон. Важливими є заходи з організації безпечного транспортування допомоги через кордони.

6. Важливим напрямом є співпраця з українською діаспорою за кордоном, яка допомагає в поширенні інформації про потреби регіону та організації благодійних зборів.

Бюджет Волинської області активно сприяв протидії агресору. У 2023 р. всі кошти, отримані від перевиконання плану надходжень військового ПДФО, спрямовувалися на забезпечення потреб сил оборони. Як зазначив начальник Волинської ОВА Ю. Погуляйко, з обласного бюджету 2023 р. на підтримку військових було виділено понад 300 млн грн [57]. Подібна тенденція зберігається і 2024 р.

З-поміж інших напрямів діяльності Волинської ОВА слід виокремити забезпечення контролю у прикордонних районах із Білоруссю. Основні аспекти цієї роботи включають:

1. Забезпечення безпеки прикордонних територій: адміністрація контролює прикордонну зону з Білоруссю, де з метою збереження громадського порядку та забезпечення ефективності оборонних заходів запроваджено заборону на відвідування лісових масивів у прикордонних районах, таких як Камінь-Каширський та Ковельський.

2. Координація сил оборони. Особовий склад територіальної оборони та інші підрозділи виконують завдання з охорони кордону. Це включає патрулювання, моніторинг ситуації та реагування на можливі загрози.

3. Інформування населення. Військова адміністрація регулярно інформує громадськість про поточний стан безпеки та запроваджені обмеження, що сприяє підвищенню обізнаності громадян і підтриманню стабільності в регіоні.

Діяльність адміністрації в цьому напрямі забезпечує не лише фізичний захист, але й формує основу для стабільності та довіри серед мешканців Волинської області.

Варто зауважити, що в межах відповідальності Волинської ОВА діє єдиний тимчасово закритий пункт пропуску Мокрани – Доманове, розташований на території Ратнівської громади Ковельського району. Саме

тут надається допомога громадянам України, які пішки повертаються до України з тимчасово окупованих територій [53].

Важливим напрямом діяльності Волинської ОВА є підтримка економіки та соціальної стабільності. Адміністрація здійснює контроль за цінами на продукти, ліки та паливо, щоб уникнути спекуляцій. Паралельно ведеться робота над залученням фінансових ресурсів для підтримки економіки області через програми відновлення малого бізнесу та соціальних інфраструктур, підтримуються ініціативи для стимулювання бізнесу в умовах воєнного часу.

Також, в адміністрації реалізуються ініціативи для підтримки підприємців у період воєнного стану. Це включає створення умов для функціонування бізнесу, де це можливо, а також впровадження державних програм фінансової підтримки, наприклад, «є Підтримка».

Не менш важливою, є діяльність Волинської ОВА спрямована на забезпечення громадської безпеки. У цьому напрямі адміністрація взаємодіє з територіальною обороною та підрозділами Нацполіції, які виконують завдання із захисту кордону, охорони об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення правопорядку.

Навіть у складних умовах частина ресурсів спрямовується на підтримання життєдіяльності регіону, включаючи інфраструктурні об'єкти, які критично важливі для економіки та соціального забезпечення населення.

Ці напрями демонструють важливість адаптації до нових викликів, забезпечення мінімально необхідних умов для життєдіяльності громад і збереження економічного потенціалу регіону в умовах воєнного стану.

Військові адміністрації надають підтримку підрозділам територіальної оборони, які виконують завдання з охорони кордону та підтримки громадського порядку.

Також, організовано роботи із створення та зміцнення інженерних споруд, які сприяють ефективному виконанню завдань захисту території області.

Окрім координації оборонних заходів, адміністрація активно працює над інформуванням населення про правила безпеки, підтримку оборонних ініціатив, а також залучення добровольців до підрозділів територіальної оборони.

Ще одним важливим напрямом діяльності Волинської ОВА в умовах воєного стану є налагодження якісної комунікації з населенням. Основною метою є забезпечення інформованості громадян про ситуацію в регіоні, заходи безпеки та правила поведінки під час війни.

Зокрема, Волинська ОВА активно використовує соціальні мережі, офіційний сайт та телеграм-канали для регулярного оновлення інформації про ситуацію на фронті, стан безпеки, а також про гуманітарні ініціативи та підтримку населення в умовах війни, що важливо для збереження спокою і довіри серед населення.

Для забезпечення ефективної комунікації між військовими адміністраціями і громадянами важливими є канали зв'язку з органами місцевого самоврядування, які займаються організацією підтримки на місцях.

Також адміністрація забезпечує можливість для громадян повідомляти про проблеми або запити щодо допомоги, наприклад, через гарячі лінії або спеціалізовані онлайн-платформи. Це дозволяє швидко реагувати на місцеві проблеми та потреби.

Військова адміністрація підтримує координацію волонтерських ініціатив, що сприяє забезпеченню потреб цивільного населення в умовах війни. Це також включає інформування про можливості надання допомоги і залучення громадян до активної підтримки армії та постраждалих.

Важливо також відмітити, що комунікація включає не тільки звіти про поточну ситуацію, але й інструкції щодо безпеки, наприклад, заборони на відвідування певних територій через військові дії чи загрози. Це дозволяє знизити паніку серед населення і координувати дії органів влади та цивільного населення.

3.2. Виклики, пов'язані з реалізацією повноважень обласних військових адміністрацій у період дії правового режиму воєнного стану та напрями їх удосконалення

Дослідження повноважень військових адміністрацій варто розпочати з визначення їхнього поняття. Згідно з думкою В. Дулгера, військові адміністрації, що утворюються під час воєнного стану згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», є частиною органів державної влади. Їхня діяльність спрямована на організацію роботи на певній території для ефективного виконання завдань. Вони є тимчасовими виконавчими органами, що використовують методи військового управління. Компетенція військових адміністрацій обмежується діями, заснованими на законі або необхідності виконання законодавчих вимог [58, с. 35].

Для вивчення проблем реалізації повноважень військових адміністрацій та їх відмежування від органів державної влади необхідно проаналізувати процес їх утворення. Військові адміністрації можуть бути створені на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення Конституції та законів України, а також для реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту та громадської безпеки. Рішення про їх утворення приймає Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, як передбачено ч. 1–2 ст. 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [30]. Проте закон не визначає чітко, коли подання має надходити від обласної адміністрації, а коли – від військового командування [59, с. 89].

Також важливо враховувати вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи влади повинні діяти лише в межах своїх повноважень. Повноваження Президента України визначені виключно Конституцією, як зазначено в ст. 106 Конституції України [4]. Конституційний Суд України підтвердив, що повноваження Президента не можуть бути розширені законами, що суперечать Конституції [60].

На жаль, Конституція не визначає повноважень Президента щодо призначення начальників військових адміністрацій на рівні населених пунктів або затвердження переліку посад для таких адміністрацій які можуть бути заміщені військовослужбовцями, що ставить під сумнів деякі положення (абз. 3 ч. 5 ст. 4) Закону «Про правовий режим воєнного стану».

Питання доцільності призначення сільського, селищного чи міського голови начальником військової адміністрації населеного пункту є спірним. Якщо голова здатний виконувати свої обов'язки відповідно до законодавства України та в інтересах держави, то змінювати його посаду та обмежувати повноваження виглядає невиправданим. Однак, у разі, якщо голова є зрадником або не здатний виконувати свої функції, призначення військовослужбовця для забезпечення виконання Конституції та законів України, а також заходів воєнного стану, цивільного захисту та громадської безпеки є необхідним і обґрунтованим [59, с. 89].

Згідно з Конституцією України, воєнний стан вводиться у разі загрози нападом чи небезпеки для незалежності країни (ст. 106). У такій ситуації органи державної влади повинні швидко організувати оборону, а система управління має базуватися на чіткій ієрархії та розподілі повноважень. Однак, процес реорганізації органів управління повинен бути оперативним і мінімально бюрократичним. З аналізу Закону України «Про правовий режим воєнного стану» можна зробити висновок, що система військових адміністрацій, порядок їх створення та підпорядкування не відповідають цим вимогам [59, с. 89].

Згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану», обласні та районні держадміністрації можуть включати військовослужбовців (ч. 5 ст. 4) та частково підпорядковуватися Генеральному штабу (ч. 7 ст. 4) без зміни їхньої назви. Водночас, зміна назви потребує перереєстрації юридичної особи, вирішення кадрових питань та інших організаційних зусиль. Це суперечить необхідності зосередження на підвищенні ефективності роботи органів влади під час воєнного стану. Формулювання

«набувають статусу» не має чіткої юридичної сили та спричиняє правову невизначеність, що ускладнює організацію роботи нових органів. Закон не визначає чітко статус військових адміністрацій, лише перелічує їхні додаткові повноваження, що створює труднощі в управлінні та правовому статусі працівників.

Згідно з абзацом 2 ч. 5 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у разі надання районним чи обласним держадміністраціям статусу військових адміністрацій, посади державних службовців можуть бути заміщені військовослужбовцями. Це викликає питання щодо подальшої долі працівників районних та обласних державних адміністрацій.

З цього можна зробити висновок, що багато питань щодо формування військових адміністрацій повинні вирішуватись під час воєнного стану через прийняття відповідних підзаконних актів. Наприклад:

- згідно з ч. 8 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», структуру та штатний розпис районних військових адміністрацій і військових адміністрацій населених пунктів затверджують начальники обласних військових адміністрацій;

- відповідно до ч. 5 ст. 4 того ж закону, перелік посад у військових адміністраціях, які можуть бути заміщені військовослужбовцями та правоохоронцями, затверджується Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України [59, с. 90].

Структура, штатний розпис та перелік посад, які повинні заміщуватись військовослужбовцями, мали б бути типовими та затверджуватись заздалегідь, а не визначатись кожного разу під час воєнного стану через звернення до начальника обласних військових адміністрацій чи Головнокомандувача Збройних Сил України. На жаль, такий порядок не дозволяє вирішувати ці питання оперативно.

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [30], повноваження військових адміністрацій охоплюють повноваження органів місцевого самоврядування, передбачені Законом України «Про

місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, ст. 26 цього закону визначає виключну компетенцію сільських, селищних та міських рад, ст. 36 – повноваження виконавчих органів цих рад у галузі оборонної роботи, а ст. 43 – питання, що вирішуються районними та обласними радами на їх пленарних засіданнях [61]. Ці положення впливають з конституційних норм ст. 143 Конституції України і не можуть бути передані іншим органам, навіть тимчасовим [4].

Також, за чинною конституційною моделлю, не можуть бути передані іншим органам повноваження, віднесені до відання місцевих державних адміністрацій (ст. 119 Конституції України). Отже, зміна статусу місцевих державних адміністрацій на військові адміністрації, а голів – на начальників військових адміністрацій, є неконституційною без внесення змін до Конституції України, хоча це передбачено ч. 2 ст. 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану».

Український дослідник М. Дацишин на початку 2022 р. виділяє кілька недоліків у функціонуванні місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування серед яких:

1. Розподіл повноважень між виборними органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади часто не був чітко визначений. Це призводило до ситуацій, коли компетенція одних органів заходила на територію відання іншої інстанції, що ускладнювало ефективне управління та реалізацію політики на місцях.

2. Відсутність чіткого визначення меж відповідальності та розподілу ресурсів між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою створювало труднощі у розподілі фінансування та кадрових ресурсів, необхідних для виконання обов'язків.

3. Проблеми з адміністративним наглядом за діяльністю місцевих органів влади, зокрема щодо забезпечення законності місцевих актів, створювали додаткові правові невизначеності та суперечності, що могли б

призвести до порушень прав громадян або неефективного виконання місцевих актів.

4. Підвищення рівня професіоналізму у службі місцевого самоврядування залишалося важливою проблемою, оскільки низький рівень мотивації та кваліфікації персоналу в органах місцевої влади обмежував ефективність їх роботи.

5. Відсутність чітких стандартів відповідальності та статусу місцевих виборних представників створювало невизначеність у їхніх повноваженнях та обов'язках, що може спричинити ускладнення в управлінні на місцях [62].

Ці недоліки вимагають системних реформ для чіткого визначення повноважень, розподілу відповідальності та забезпечення необхідних ресурсів для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування та державних адміністрацій.

Законодавчі положення, що регулюють діяльність військових адміністрацій, дійсно піднімають важливі питання про їх повноваження та узгодженість з Конституцією України.

1. Проблема скасування актів виконавчих органів рад: згідно з п. 31 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації отримують право скасовувати акти виконавчих органів відповідних рад, якщо вони не відповідають Конституції та законам України. Однак Конституція (ч. 2 ст. 144) передбачає інший механізм – рішення органів місцевого самоврядування з мотиву їх невідповідності Конституції України чи законам України можуть зупинятися згідно встановленого законом порядку із одночасним зверненням до суду. Як наслідок, виникає конфлікт між нормами, що створює ситуацію правової невизначеності:

- може призвести до обмеження автономії органів місцевого самоврядування, що суперечить принципам децентралізації, закріпленим у Конституції України;

- можливість прямого скасування актів без судового розгляду створює ризик зловживання владою та порушення прав громад.

2. Якісне нормативно-правове забезпечення: однією з ключових умов ефективного функціонування військових адміністрацій є чітке та відповідне правове регулювання їх діяльності, яке потребує забезпечення:

- узгодженість положень Закону «Про правовий режим воєнного стану» з Конституцією України, зокрема, у частині регулювання повноважень та механізмів контролю;

- розробку чітких підзаконних актів, які б визначали процедури, повноваження та межі відповідальності військових адміністрацій;

- забезпечення прозорості процесів прийняття рішень, особливо у частині, що стосується прав і свобод громадян.

3. Важливість правових механізмів:

- ефективна діяльність військових адміністрацій прямо залежить від дієвості організаційно-правових і фінансових механізмів, спрямованих на вирішення завдань в умовах воєнного стану;

- законодавча база повинна враховувати об'єктивні обставини, включно із швидкими змінами у сфері безпеки та оборони, забезпечуючи баланс між центральним управлінням та місцевим самоврядуванням.

Розбудова демократичних державних інститутів, забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, а також захист прав і свобод громадян вимагає постійного удосконалення нормативної бази, з урахуванням актуального розвитку суспільних відносин та стандартів верховенства права [63].

Постанова Верховного Суду від 18.10.2023 р. № 620/7714/22 стала важливим юридичним прецедентом у контексті визначення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Основні положення, викладені у рішенні, мають значний вплив на розуміння співвідношення між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями в Україні. Зокрема, Верховний Суд наголосив, що, по-перше, ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачають

автоматичного припинення повноважень обласних та районних рад у зв'язку із запровадженням воєнного стану та утворенням військових адміністрацій. По-друге, повноваження рад можуть бути тимчасово передані військовим адміністраціям у межах строку дії правового режиму воєнного стану. Це не означає повного припинення їх функціонування, а лише часткове делегування окремих повноважень тимчасовим державним органам. По-третє, утворення військових адміністрацій рішенням Президента України саме по собі не є достатньою підставою для припинення повноважень рад. Відповідні повноваження залишаються за радами до моменту виникнення конкретних підстав, передбачених законодавством. По-четверте, після завершення строку дії воєнного стану або інших визначених законом умов передані повноваження автоматично повертаються органам місцевого самоврядування, які продовжують виконувати свої функції відповідно до Конституції та законів України [64].

Таким чином, рішення суду підтверджує, що введення воєнного стану не означає ліквідації чи повного обмеження діяльності органів місцевого самоврядування. Постанова дає чітке розуміння меж повноважень військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування, зменшуючи ризики правової невизначеності та конфліктів у сфері публічного управління. Суд підкреслює тимчасовий характер передачі повноважень, що сприяє підтримці балансу між вимогами національної безпеки та принципами децентралізації.

У цьому контексті, вбачаємо за необхідне, чітко прописати процедури передачі та повернення повноважень органам місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій; забезпечити інформаційну підтримку місцевих рад для уникнення непорозумінь та неправильного тлумачення норм законодавства; забезпечити стабільність діяльності як військових адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану.

Висновки до розділу 3

Узагальнені результати дослідження свідчать, що Волинська обласна військова адміністрація стала ключовою ланкою в забезпеченні життєдіяльності регіону в умовах воєнного стану. Завдяки адаптації організаційно-управлінських механізмів, спрямуванню ресурсів на пріоритетні напрями та інтеграції зусиль державних, військових і громадських структур, вдалося створити ефективну систему реагування на виклики війни. Це підкреслює значущість ролі регіональних органів державної влади у забезпеченні безпеки та сталого функціонування суспільства під час надзвичайних ситуацій.

У процесі реалізації повноважень військових адміністрацій у період воєнного стану постають численні виклики, пов'язані з правовими, організаційними, ресурсними та соціальними аспектами. Ці виклики вимагають комплексного підходу до їх вирішення, що передбачає вдосконалення законодавчого регулювання, оптимізацію структур і механізмів взаємодії органів влади, забезпечення належного ресурсного потенціалу та підвищення кваліфікації фахівців. Особливо важливим є врахування демократичних цінностей і забезпечення прав громадян навіть у надзвичайних умовах. Реалізація запропонованих заходів дозволить посилити функціональність військових адміністрацій, що сприятиме підвищенню ефективності їх роботи у забезпеченні безпеки та стабільності держави.

ВИСНОВКИ

1. Дослідження концептуальних засад визначення ролі та місця місцевих державних адміністрацій в системі органів державної влади дозволило виявити їхню ключову функцію в забезпеченні ефективного управління на місцях, особливо в умовах трансформаційних змін, таких як децентралізація та війна. Місцеві державні адміністрації залишаються важливими елементами державної влади, які реалізують загальнонаціональну політику, адаптуючи її до специфічних умов регіонів. Однак, їхня роль має зазнати трансформації у напрямку підвищення інституційної спроможності, прозорості діяльності та адаптації до нових викликів, пов'язаних з соціально-економічними змінами та забезпеченням законності в умовах реформ. У перспективі, місцеві державні адміністрації мають стати осередком ефективної взаємодії державної влади та територіальних громад, що сприятиме розвитку регіонів і забезпеченню добробуту населення.

2. Дослідження історичних передумов формування обласних державних адміністрацій в Україні свідчить про поступовий перехід від централізованого управління до децентралізованих форм врядування. Важливим етапом становлення ОДА стало прийняття Конституції України (1996) та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (1999), що закріпили їхній правовий статус як органів виконавчої влади на місцевому рівні, підзвітних Президентові України та підконтрольних Кабінету Міністрів. Цей етап характеризується чітким розмежуванням повноважень між різними рівнями влади, що створило основу для функціональної ефективності ОДА.

В умовах реалізації реформи децентралізації обласні державні адміністрації зазнали істотних змін. Їх роль трансформувалася з прямого адміністративного управління до координаційного, що забезпечує взаємодію між органами місцевого самоврядування та центральною владою.

У контексті повномасштабного воєнного вторгнення росії роль ОДА набула нових аспектів, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності регіонів, координацією гуманітарної допомоги та управлінням кризовими ситуаціями.

Становлення та трансформація інституту обласних військових адміністрацій в Україні є важливим етапом адаптації публічного управління до умов воєнного стану та збереження державної цілісності. У дослідженні визначено, що ці інститути стали ключовими елементами кризового управління, забезпечуючи координацію діяльності державних і місцевих органів влади, мобілізацію ресурсів і підтримку громадян. Їх еволюція відображає здатність державної системи реагувати на зовнішні виклики шляхом удосконалення механізмів управління.

3. Нормативно-правове регулювання діяльності обласних військових адміністрацій є ключовим інструментом забезпечення сталого управління регіонами в умовах воєнного стану. Воно базується на Конституції України, Законі України «Про правовий режим воєнного стану», Законі України «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актах, які встановлюють правові підстави, функціональні обов'язки та повноваження цих органів у різних сферах публічного управління. Систематизація законодавства свідчить про прагнення держави забезпечити комплексний підхід до координації дій обласних військових адміністрацій.

В умовах воєнного стану діяльність обласних військових адміністрацій потребує високої оперативності, що забезпечується спеціальними нормативними актами Кабінету Міністрів України та указами Президента. Разом із тим, швидка зміна обставин вимагає регулярного оновлення правових норм для адаптації до нових викликів, таких як забезпечення координації гуманітарної допомоги, мобілізаційної підготовки та евакуаційних заходів. Виявлено необхідність створення гнучкого механізму нормативного регулювання, який враховуватиме специфіку різних регіонів України.

4. Аналіз специфіки повноважень обласних військових адміністрацій в умовах воєнного стану засвідчує їх значимість у забезпеченні національної безпеки та громадського порядку на регіональному рівні. Їх основними завданнями є реалізація державної політики у сфері оборони та цивільного захисту, координація дій органів місцевого самоврядування, а також оперативне реагування на загрози та виклики в умовах кризових ситуацій на регіональному рівні. Здійснення цих функцій забезпечує ефективне управління ресурсами та безперервність адміністративних процесів навіть у надзвичайних умовах.

Повноваження обласних військових адміністрацій, закріплені у законодавстві, адаптовані до умов воєнного стану та спрямовані на підтримку життєдіяльності регіонів. Зокрема, адміністрації отримали розширені повноваження у сферах мобілізації, управління гуманітарною допомогою, комунікації із силовими структурами та забезпечення економічної стійкості регіону. Це свідчить про їхній динамічний характер та необхідність постійного вдосконалення правової бази для забезпечення більшої ефективності у надзвичайних ситуаціях.

5. Основні напрями діяльності Волинської обласної військової адміністрації в умовах воєнного стану показали значну роль регіональних органів влади в забезпеченні стабільності та безпеки на місцевому рівні в період надзвичайних ситуацій. Завдяки скоординованим діям в сферах оборони, гуманітарного реагування та відновлення інфраструктури, адміністрація ефективно справляється з поточними викликами. Однак для посилення ефективності управління у воєнних умовах необхідно продовжувати вдосконалювати організаційні механізми, залучати додаткові ресурси та покращувати взаємодію з міжнародними партнерами, що дозволить оперативно реагувати на нові загрози та потреби населення.

6. Реалізація повноважень військових адміністрацій у період воєнного стану стикається з низкою викликів, які зумовлені правовими, організаційними, та ресурсними факторами. До основних проблем належать:

недостатня правова визначеність в межах повноважень адміністрацій, низький рівень координації між органами державної влади та військовими структурами, обмеженість фінансових і матеріально-технічних ресурсів, а також труднощі в забезпеченні правопорядку та захисту прав громадян у кризових умовах. Особливої уваги потребує проблема дотримання принципу верховенства права та мінімізації ризиків надмірного втручання у цивільне життя.

Для підвищення ефективності функціонування військових адміністрацій доцільно здійснити низку кроків. Серед основних напрямів вдосконалення виділяються: розробка й ухвалення нормативно-правових актів, що регулюють їх діяльність у чіткій відповідності до Конституції України; оптимізація механізмів координації між військовими адміністраціями та іншими органами влади; впровадження інноваційних технологій для моніторингу та управління кризовими ситуаціями; підвищення рівня підготовки персоналу; забезпечення належного фінансування та розвитку інфраструктури. Особлива увага має бути приділена залученню громадськості до процесів управління, що сприятиме підвищенню довіри до діяльності адміністрацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Петришин О. Громадянське суспільство і держава: питання взаємодії. *Вісник Акад. правових наук України*. 2006. № 4 (47). С. 3–12.
2. Поппер К. Відкрите суспільство і його вороги / пер. с англ. Київ: Ніка-Центр, 2005. 800 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://surl.li/cdimx> (дата звернення: 05.10.2024).
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://surl.li/evlxz> (дата звернення: 10.11.2024).
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р., № 3166-VI. URL: <http://surl.li/aqhqn> (дата звернення: 01.11.2024).
7. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
8. Байрак С. Система органів державної влади України. *Основи громадянського суспільства та політичних знань*: навч. посіб. за заг. ред. В. І. Бортнікова. 2-ге вид., випр. та доп. Суми: Університетська книга, 2023. С. 207–225.
9. Манжула А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд.. юрид. 12.00.07 . Одеса. 2003. 189 с.
10. Ткач І. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Число 2. С. 18–23.
11. Аверьянов В. Функції та організаційна структура органа державного управління. Київ: Наук. думка, 1997. 150 с.

12. Величко В. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2001. 209 с.
13. Сахно В. До питання утворення та діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3. С. 68–76.
14. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <http://surl.li/nqsve> (дата звернення: 10.11.2024). Втратив чинність.
15. Державна виконавча влада в Україні: формування і функціонування: збірник наукових праць: у 2 ч. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ. 2000. 224 с.
16. Бортніков В. Обласна державна адміністрація як інструмент демократії (на прикладі Волинської області). *Панорама політологічних студій*. Рівне. 2010. Вип. 4. С. 98–105.
17. Декларація про державний суверенітет України: від 16.07.1990 р., № 55–XII. URL: <http://surl.li/jtgz> (дата звернення: 25.10.2023).
18. Козюра І. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): навч. посіб. Ужгород: Патент. 2003. 224 с.
19. Про Представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII. URL: <http://surl.li/nrhuz> (дата звернення: 11.05.2024).
20. Реформування публічної адміністрації / ред. О. Сафін. URL: <http://surl.li/nrhuo> (дата звернення 10.11.2024).
21. Про внесення змін і доповнень у Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»: Закон України: від 28.06.1994 р., № 64/94-ВР. URL: <http://surl.li/nrhwe> (дата звернення: 01.11.2024).
22. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: від 08.06.1995 р., № 1к/95–ВР. URL: <http://surl.li/ogkf> (дата звернення: 05.10.2023).

23. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI: редакція від 08.07.2010. URL: <http://surl.li/bqzdnx> (дата звернення: 01.11.2024).

24. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014. № 333-р. URL: <http://surl.li/reeuyv> (дата звернення: 20.10.2024).

25. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://surl.li/rdrtat> (дата звернення: 20.10.2024).

26. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://surl.li/guyija> (дата звернення: 20.10.2024).

27. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <http://surl.li/dalkqn> (дата звернення: 21.10.2024).

28. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <http://surl.li/hoxzps> (дата звернення: 06.11.2024).

29. Бортніков В. Становлення інституту державних адміністрацій на Волині (1992–2009 рр.). *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2011. Вип. 22. С. 271–281.

30. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389–VIII. URL: <http://surl.li/blyne> (дата звернення: 04.11.2024).

31. Забожчук О. 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. С. 326–328.

32. Байрак С. Особливості функціонування місцевих органів влади в умовах воєнного стану та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування. *Всеукраїнські політологічні читання імені професора Богдана Яроша*: зб. наук. та навч.-метод. пр. /за заг. ред. В. І. Бортнікова, Я. Б. Яроша. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 10–17.

33. Демків Р. Закон в системі нормативно-правового регулювання діяльності міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ. 2007. 16 с.

34. Мельник Ю. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ. 2006. 18 с.

35. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://surl.li/sjrw> (дата звернення: 11.11.2024).

36. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 21.10.2024).

37. Деякі питання підвищення обороноздатності держави на період воєнного стану в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 року № 1415. URL: <http://surl.li/wiqdnz> (дата звернення: 21.10.2024).

38. Адміністративне право України / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

39. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

40. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 46–55.

41. Мельник С. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Випуск 6. URL: <http://surl.li/hswgzl> (дата звернення: 10.11.2024).

42. План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2024).

43. Ткаченко О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197.

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

45. Буханевич О., Забожчук О. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110–114.

46. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <http://surl.li/hywyulv> (дата звернення: 01.10.2024).

47. Розпорядження голови Волинської обласної державної адміністрації. URL: <http://surl.li/hvmzgx> (дата звернення 01.10.2024).

48. Про утворення координаційної ради з питань розвитку підприємництва в області: розпорядженням начальника Волинської ОВА від 16.05.2022 р. № 246. URL: <http://surl.li/xхerjр> (дата звернення 02.10.2024).

49. Про утворення Регіонального офісу міжнародного співробітництва у Волинській області: розпорядженням начальника Волинської ОВА від 05.06.2023 р. № 242. URL: <https://npa.voladm.gov.ua/index.php?content=all> (дата звернення 02.10.2024).

50. Про управління з питань оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Волинської обласної державної адміністрації:

розпорядженням Волинської ОВА від 14.06.2023. № 267. URL: <https://nra.voladm.gov.ua/index.php?content=all> (дата звернення: 11.11.2024).

51. Про затвердження Комплексної регіональної програми підтримки внутрішньо переміщених осіб у Волинській області на 2024-2026 роки: наказ начальника Волинської ОВА від 04.10.2023 р. № 362. URL: <https://nra.voladm.gov.ua/index.php?content=all> (дата звернення: 12.11.2024).

52. Майже 80 тисяч переселенців знайшли прихисток на Волині. *Новини Волині*. URL: <http://surl.li/ctuqqy> (дата звернення: 22.11.2024 р.).

53. Впродовж 2024 року переселенці, які знайшли прихисток на Волині отримали допомогу на проживання у сумі 275,8 млн гривень. *Новини Волині*. 05.11.2024. URL: <http://surl.li/vwkgkv> (дата звернення: 12.11.2024).

54. Про утворення Волинського регіонального Офісу Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України: розпорядженням Волинської ОВА від 24.11.2023 р. № 494. URL: <https://nra.voladm.gov.ua/index.php?content=all> (дата звернення: 12.11.2024).

55. Волинь – надійний партнер для міжнародного партнерства. *Новини Волині* від 05.11.2024. URL: <http://surl.li/zthmzk> (дата звернення: 23.11.2024).

56. Волинь продовжує допомагати найбільш постраждалим від війни регіонам. *Новини Волині* від 03.10.2023. URL: <http://surl.li/rzhlbx> (дата звернення: 23.11.2024).

57. Фінансова підтримка та забезпечення військових – пріоритет роботи Волинської ОВА. *Новини Волині* від 03.10.2023. URL: <http://surl.li/fmowgk> (дата звернення: 23.11.2024).

58. Дулгер В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33–37.

59. Говоров В. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1 (45). С. 87–95.

60. Рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата). URL: <http://surl.li/lwkjke> (дата звернення: 20.11.2024).

61. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://surl.li/evlxx> (дата звернення: 25.10.2024).

62. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? *Українська правда*. 2022. 10 серпня. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15323> (дата звернення: 21.11.2024).

63. Сміян Н. Законотворчість в умовах воєнного стану. *Голос України*. 24 лютого 2023 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/368628> (дата звернення: 21.11.2024).

64. Постанова Верховного суду від 18 жовтня 2023 р. № 620/7714/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637> (дата звернення: 21.11.2024).