

УДК 351.86:342.25"364"

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.14>

Д. М. Рудницький

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
«доктор філософії»,
освітня програма «Публічне управління та адміністрування»,
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій
ORCID ID: 0009-0005-4530-925X

ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті здійснено функціональний аналіз взаємодії військово-цивільних адміністрацій з місцевими органами влади у сфері національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану. Подано аргументи про правильність, своєчасність і необхідність рішення в умовах ерозії безпекової політики і нечіткості механізмів державного управління національною безпекою на регіональному рівні щодо запровадження військово-цивільних адміністрацій. Це сформувало умови, за яких одні територіальні громади і органи місцевого самоврядування взяли на себе функції збереження територіальної цілісності і забезпечення національної безпеки і оборони, а інші навпаки – самоусунулись, більше того – стали на бік агресора.

Додатково акцентовано на рецентралізації влади у сфері національної безпеки і оборони. Незважаючи на вказівку в Законі України „Про військово-цивільні адміністрації” на те, що вони „не мають на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування”, дане положення пропонується правильно трактувати: центральна влада не скасовує лише ті права територіальних громад, які відповідають Конституції України, і лише вони не можуть бути обмежені. Констатовано, що колабораціонізм, сепаратизм, тероризм, диверсії та інші антиконституційні прояви не входять до переліку конституційних прав ТГ, тож на них не розповсюджується „заборона їх не скасування”: вони мають бути скасовані, а щодо винних осіб вжити безальтернативні заходи до притягнення їх до юридичної відповідальності.

У контексті питань взаємодії наголошено на необхідності розмежування повноважень між військовими та військово-цивільними адміністраціями. Також проаналізовано розмежування повноважень між військово-цивільними та місцевими державними адміністраціями. На прикладі конфліктів між головою КМДА та начальником КВА м. Києва із застосуванням структурно-функціонального, а також комунікативного аналізу було сформовано перелік тем конфліктів за наступними критеріями: розподіл повноважень; організація та функціонування Ради оборони Києва; статус критичних підприємств; відновлення інфраструктури та компенсації; транспорт і доступність; витрати бюджетних коштів; дискредитація та взаємні звинувачення. Виділено чіткий перелік нормативних актів, норми в них, а також сформульовано колізії, які вони створюють.

Подано авторські висновки щодо причин існування колізій: 1) визначені колізії створюють підґрунтя для перманентної напруженості між МДА і МВА, особливо ця ситуація загострюється в столиці України. За таких умов унеможливується здійснення ефективного публічного управління у сфері НБО України; 2) неузгодженість окремих положень безпекового законодавства, їхня суперечність Конституції України ставлять під сумнів демократичні принципи, підривають засади місцевого самоврядування та суттєво уповільнюють ефективне вирішення нагальних проблем в умовах війни; ці процеси закладають суттєвий дисбаланс для розвитку та відновлення повоєнної України; 3) правова невизначеність концептуальних засад функціонування інституту ВА залишає широкий простір для політичних маніпуляцій, взаємних звинувачень у корупції та зловживанні владою, спричинює дисбаланс у системі публічного управління, з-поміж іншого і через відсутність належного контролю та підзвітності ВА.

Ключові слова: місцеві органи влади, територіальні громади, національна безпека і оборона, розмежування повноважень між ВЦА і МОВ, стратегії розвитку і відновлення, публічне управління у сфері національної безпеки і оборони, стратегія забезпечення національної безпеки.

Вступ. Важливим моментом ефективної реалізації державної безпекової політики є те, що вона передбачена реалізується в Конституції України, і зумовлена конституційним визнанням державою статусу Українського народу – громадян України всіх національностей єдиними джерелом влади. Саме Український народ реалізує своє право на безпеку як одну із найвищих соціальних цінностей через територіальні громади місцеве самоуправління і місцеве самоврядування, в тому числі і через місцеві органи державної влади.

Місцеві органи влади виражають суверенну волю народу, що проживає на певній території в рамках ствердження національної ідентичності на засадах вшанування історичної пам'яті Українського народу. Багатовікова історія державотворення містить чимало прикладів і єднання та інтеграції так і спроб дезінтеграції, розподілу та сепаратизму. За цих умов право на самовизначення закріплене в Конституції України щодо Українського народу в цілому, а не для окремих регіонів чи територіальних громад. Проведення спланованих інформаційних операцій, цілеспрямована діяльність РФ з дискредитації національної пам'яті, знецінення національних героїв та державотворення тощо призвели до втрати окремими органами місцевого самоврядування зв'язку із центральною владою [1].

Ба більше, децентралізація була неправильно інтерпретована як подарунок безмежної влади і право отримати незалежність від центру (Києва) аж до самовизначення і виходу (не передбаченого Конституцією України) зі складу України.

Саме тому вчасно було ухвалено Закон України „Про військово-цивільні адміністрації” [2], в якому було визначено організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції.

Ці заходи були вжиті державою як прояв піклування і реалізації конституційного права щодо забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя в межах Української держави.

Одним із призначень держави є піклування про зміцнення громадянської злагоди на землі

України, ствердження національної і європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського та євроатлантичного курсу України. Саме тому, в місцях послаблення державницького вектора і були запроваджені військово-цивільні адміністрації.

Діяльність ЦОБВ, в тому числі і місцевих органів державної влади передусім спрямована на розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової, заможної та ефективної розвиненої держави [3]. Відтак будь-які дії органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), як складової місцевих органів влади (далі – МОВ), що виходять за даний контекст потребують корекції алгоритмів управління і вжиття невідкладних заходів щодо відновлення конституційного порядку на місцях, тобто **рецен-тралізації влади**. Саме тому, незважаючи на вказівку в ЗУ про ВЦА, що вони „не мають на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування”, дане положення варто правильно трактувати: центральна влада не скасовує лише ті права територіальних громад (далі – ТГ), які відповідають Конституції України, і лише вони не можуть бути обмежені.

Однак колабораціонізм, сепаратизм, тероризм, диверсії, терористичні акти та інші антиконституційні прояви не входять в перелік конституційних прав ТГ, тож на них не розповсюджується „заборона їх нескасування”. Те, що не передбачено Конституцією України має бути скасовано, а щодо винних осіб вжиті заходи щодо їх притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності.

Зокрема збройна агресія РФ (далі – ЗАРФ) чітко продемонструвала низький рівень готовності державних органів до захисту об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення їх сталого функціонування в умовах воєнного стану. Адже на четвертий рік війни в осінньо-зимовий період 2025 року РФ безперешкодно та систематично знищує об'єкти енергетичної інфраструктури, позбавляючи Україну енергетичного суверенітету. Також до сих пір не є вирішеними питання комунікації з місцевими органами виконавчої влади щодо вирішення питань облаштування громадських місць з урахуванням принципів побудови безпечного середовища, фортифікаційних споруд та проведення мобілізаційної підготовки.

Тому в умовах ерозії безпекової політики і нечіткості функціонування механізмів

державного управління національною безпекою на регіональному рівні запровадження ВЦА було правильним, своєчасним та необхідним рішенням. Адже саме це сформувало умови, за яких одні ТГ і ОМС взяли на себе функції збереження територіальної цілісності і забезпечення національної безпеки і оборони (далі – НБО), а інші навпаки – самоусунилися, більше того – стали на бік агресора.

Виклад основного матеріалу. На науковому рівні даним питанням приділено певний рівень уваги.

Заслуговує на увагу дослідження О. Лялюка, в якому ним зроблено спробу дослідити питання конституційно-правового статусу військових та військово-цивільних адміністрацій та проблеми їх територіальної організації, проведено їх порівняльну характеристику [4]. Оскільки тема дуже важлива, то детальний аналіз складових комплексної проблематики допоможе зрозуміти коріння як плутанини в наукових дослідженнях, так і намітити шляхи розуміння причин конфліктів між ВЦА і ВА, а також МДА.

Передусім Лялюк О. помилково називає збройну агресію РФ проти України „*конфліктом*” [4, с. 7]. На це нами зверталася увага в першому розділі при аналізові стану формування категорійно-понятійної системи дослідження. Далі автор підмінює поняття і перекидає зміст преамбули ЗУ про ВЦА. Зокрема О. Лялюк стверджує що „функціонування військових адміністрацій *не передбачає припинення діяльності* органами місцевого самоврядування” [4, с. 7]. Однак в преамбулі йдеться про зовсім інше: „... **не має на меті зміни та/або скасування** конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування”. Такі перекидування призводять до різних правових наслідків, які можуть обґрунтовуватися через публікації несвідомими авторами таких псевдонаукових тез.

Адже за умови трактування положень закону про ВЦА з позицій О. Лялюка: функціонування військових адміністрацій *не передбачає припинення діяльності* органами місцевого самоврядування, що порушують українське законодавство і вчинюють дії спрямовані на повалення державної влади, порушення конституційного ладу, сепаратизм колабораціоністську діяльність і взагалі злочини проти основ національної безпеки держави.

Відтак актуалізується питання не лише в практичній, а й теоретичній царині щодо

дослідження напрямів розуміння та корінь проблем у сфері територіальної організації військово-цивільних й військових адміністрацій та місцевих державних адміністрацій. Адже різноманітні трактування окремих наукових теорій в теоретичній царині є проявом наукового плюралізму, утім у сфері практичній – сфері публічного управління – це призводить до відсутності чіткості розуміння сутності та інтенсивності управлінського впливу, структури та механізмів публічного управління.

Варто наголосити, що окремі автори, застосовують проблемно-орієнтований підхід лише наголошують на тих чи інших проблемних питаннях, утім уникають демонстрації власної науково обґрунтованої позиції. Зокрема В. Шевченко відзначає, що „у Конституції України взагалі відсутні норми, що регулюють питання утворення й функціонування місцевих органів державної влади з елементами військової організації управління” [5, с. 48].

У даному аспекті на наш погляд *доцільним є утриматися від цитування непотрібного і нерелевантного зарубіжного досвіду*, адже після другої світової війни, Україна перша стикнулася із широкомасштабним вторгненням РФ на власну територію. Тому **український досвід нині є відповідним і саме український досвід мають вивчати іноземні фахівці**, в тому числі і у сфері організації місцевого самоврядування в умовах гібридної агресії РФ проти ЄС і їхніх країн.

За характером правової регламентації варто відзначити, що діяльність ВЦА регламентується відповідним НПА водночас діяльність ВА регламентована і ЗУ „Про правовий режим воєнного стану” [6].

Зокрема у ч. 9 ст. 4 ЗУ „Про правовий режим воєнного стану” зазначено, що „у зв’язку з утворенням **військових адміністрацій** населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень [6].

Тобто суто формально, якщо на базі МДА формуються ВЦА, повноваження останніх припиняються внаслідок створення ВА, то формально ВА за указом президента повністю замінюють як ВЦА, так і МДА, оскільки на них повністю покладено функцію здійснення на відповідній території повноважень районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені Законом „Про правовий режим воєнного стану”.

Наголосимо, що відповідно до ст. 2 правовою основою ЗУ „Про військово-цивільні адміністрації” визначено „Конституцією України, Закон України „Про боротьбу з тероризмом”, цей Закон та інші видані відповідно до них нормативно-правові акти”.

Абсурдність цього формулювання в ст. 2 полягає у тому, що: 1) будь-яке законодавство в Україні формується винятково відповідно до Конституції України; 2) існування такого принципу як відповідність НПА нормам ЗУ „Про боротьбу з тероризмом” нами ані в наці, ані в законодавстві не встановлено. Більше того, в ст. 2 відсутнє посилання на профільні Закони України „Про правовий режим воєнного стану”, „Про національну безпеку України”, „Про основи національного спротиву”, „Про оборону”.

За таких умов формально будь-яка ВА може повною мірою замінити МДА, через що утворюється умови за яких фактично може відбутися узурпація влади на рівні держави з боку правлячої політичної сили і зловживання владою на місцях з боку начальників ВА, яких призначає Президент України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Однак відповідно до ч. 2 ст. 9 органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Таким чином формується колізія, адже :

- відповідно до ч. 2 ст. 3 ЗУ про ВЦА **військово-цивільні адміністрації** населених пунктів утворюються на території територіальних громад, сільські, селищні, міські ради яких та/або їх **виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження**, у тому числі внаслідок фактичного *саморозпуску* або *самоусунення* від виконання своїх повноважень, або їх *фактичного невиконання*, а також у разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про неможливість проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування;

- відповідно до ч. 9 ст. 4 ЗУ „Про правовий режим воєнного стану” у зв’язку з утворенням **військових адміністрацій** населених пунктів **повноваження військово-цивільних адміністрацій** цих населених пунктів **припиняються** з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень;

- відповідно до ч. 2 ст. 1 Указу Президента України „Про утворення військових

адміністрацій” [7]: у зв’язку з утворенням військових адміністрацій, зазначених у цій статті, обласні, Київська **міська державні адміністрації** та голови цих адміністрацій **набувають статусу відповідних військових адміністрацій** та начальників цих військових адміністрацій.

Відповідно, за умови утворення наприклад, Київської військової адміністрації, її головою має стати В. Кличко і він продовжує здійснювати обов’язки і як голова КМДА і як начальник КВА. І якщо умовою утворення ВЦА є невиконання повноважень, то умовою утворення ВА і правовою формою є указ президента. Адже припинення діяльності ОМС стосується лише територій села, селища та міста. Відтак, ВА на рівні області діють паралельно із ОМС.

У Постанові Верховного Суду України № 620/7714/22 від 18 жовтня 2023 року акцентовано [8], що ЗУ „Про правовий режим воєнного стану” у будь-якому випадку не передбачає саме припинення повноважень обласних, районних рад, а лише встановлює, що такі (повністю або частково) можуть бути тимчасово, в межах визначеного цим законом строків, передані тимчасовим державним органам – військовим адміністраціям. Ані ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні”, ані ЗУ „Про правовий режим воєнного стану”, ані жоден інший акт законодавства, не містять приписів про те, що повноваження відповідної обласної та/або районної ради *припиняються автоматично за умов введення в Україні воєнного стану* та утворення відповідно до закону військових адміністрацій. Утворення таких тимчасових державних органів Президентом України не є самостійною і достатньою підставою для припинення повноважень обласних, районних рад у період дії воєнного стану [8].

Більше того, Президент України за умови відсутності окремого НПА, що регулює організацію та функціонування інституту президентства, має діяти виключно в межах Конституції України, яка визначає вичерпний перелік та обсяг повноважень, які не можуть бути самовільно розширені.

Однак, такий конституційний принцип грубо порушено в положеннях Законів України „Про правовий режим воєнного стану”, „Про військово-цивільні адміністрації”, оскільки в них безпідставно і необґрунтовано розширено обсяг повноважень Президента України зокрема щодо утворення ВА і ВЦА. Відтак дані повноваження президента є неконституційними, зокрема

оскільки суперечать Рішенню КСУ від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 [9]. На це звертають увагу й інші дослідники: О. Лялюк [4, с. 11], Я. Маслова [10], М. Ануфрієв [11]. Зокрема Сікорський прямо наголошує, що утворення ВЦА сприяє розширенню компетенції Президента України і суперечить основним принципам системи права України [12, с. 164].

Менш критичними, але такими, в яких порушується питання про природні права і неможливість поєднання в рамках державного органу природи державної влади і місцевого самоврядування виступають дослідження В. Шевченко [5].

Варто зважати і ще на таку ознаку як *територіальна*. Адже згідно з положеннями ЗУ „Про військово-цивільні адміністрації” вони можуть створюватися на всіх рівнях. Військова практика в принципі довела доцільність такого положення, зважаючи на складності оборони та збройної відсічі на рівні окремих районів [13]. Тому не можемо підтримати окремих дослідників, які виступають проти доцільності утворення ВЦА на районну рівні і на рівні села [4, с. 13].

Однак підтримуємо думку О. Лялюка, котрий, аналізуючи кейс із паралельним функціонуванням ВЦА та районної ради у Попаснянському районі Луганської області, акцентує увагу, що це призвело до дублювання їх повноважень, проблем у розподілі фінансових ресурсів... через що пропонується формування одноманітної системи управління, яка в відповідала законодавству і була чіткою і зрозумілою [4, с. 13].

Варто також відзначити і на складність субординаційних відносин ВЦА, що пов'язано із об'єктивною необхідністю і комплексністю вирішуваних завдань, через що особливість правосуб'єктності ВЦА і відповідно багаторівневість публічного управління характеризується перехресними підпорядкуванням: 1) АТЦ при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО; 2) КМУ – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області; Президенту України – внаслідок створення ним ВЦА та призначення їх голів; Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин [14, с. 123].

Також важливим пластом для розуміння нечіткості у визначенні повноважень виступають питання *контролю* за їхньою діяльністю. На практиці, за умови утворення ВА президентом, який в тому числі і призначає її начальника, він же і здійснює контроль за їхньою діяльністю. Це

повністю порушує засади контрольної діяльності і формує умови для безконтрольності невідповідності даних органів. Окрім цього згідно з положеннями аналізованого в даному підрозділі законодавства, підзвітність та підконтрольність ВЦА та ВА відбувається в рамках КМУ, який здійснює контроль лише за реалізацією повноважень виконавчої влади що фактично знову поглинає в рамках державних органів місцевого самоврядування. Це суперечить природі останнього.

За даного випадку з теоретичної точки зору формуються наукове завдання щодо чіткого *розмежування повноважень ВА і ВЦА*. Однак варто констатувати, що різниця повноважень між ВА та ВЦА не вичерпує проблемний комплекс публічного управління діяльністю МОВ у сфері НБО України. Зокрема звертає увагу на себе *дублювання повноважень між МДА та МВА*, яке носить більш суттєвий і кардинальний, ми б навіть сказали субстанційний характер. Про що йтиметься далі.

Внаслідок аналізу практики управління [15; 16] нами було сформовано **ключові чинники, які впливають на суперечки між МДА та МВА, зокрема мерами міст і главами військових (військово-цивільних) адміністрацій**.

Для прикладу ми, за допомогою методу кейс стаді узяли суперечку між Київським міським головою В. Кличком та начальником Київської міської військової адміністрації (КМВА) Т. Ткаченком, який був призначений на посаду 31 грудня 2024 року. Зміст суперечок полягає в боротьбі за розподіл повноважень та контроль над управлінням столицею в умовах воєнного стану.

Публічно цей конфлікт виражається у постійних взаємних звинуваченнях у блокуванні роботи та перевищенні повноважень. Нами було здійснено структурно-функціональний, а також комунікативний аналіз, результатом якого стало угруповання тем конфліктів за наступними **критеріями**:

- *розподіл повноважень*: Кличко стверджує, що призначення начальника КМВА, який не має військової освіти, суперечить чинному законодавству та є спробою з боку команди чинного президента узурпації влади. Також мер Києва стверджує, що начальник КМВА блокує роботу місцевого самоврядування (про це як раз йшлося вище при здійсненні теоретичного аналізу відповідного законодавства). Натомість Ткаченко заявляє, що КМВА змушена виконувати

завдання, з якими не справляється міська влада. При цьому зміст завдань Ткаченко не описує, фокусуючи увагу на загальній неадаптивності особи мера, знецінюючи його статус як обраної містянами особи. Цей конфлікт навколо повноважень загострився після рішення Київської ради у квітні 2025 року щодо розширення повноважень мера, яке Ткаченко оскаржив у суді;

- *робота Ради оборони Києва*: у жовтні 2025 року Ткаченко публічно звинуватив Кличка у пропуску засідання Ради оборони Києва, через що воно було перенесене, а важливі питання щодо укриттів та фінансування лікарень залишилися на думку Ткаченка невирішеними. Кличко у відповідь звинуватив його у політичних інтригах, відзначаючи, що саме мер міста є керівником Ради оборони і він визначає порядок денний а також дати її робочих засідань, а наявність статусу у Ткаченка співкерівника Ради оборони міста Києва є тимчасовим;

- *статус критичних підприємств*: у серпні 2025 року між КМДА та КМБА виник публічний скандал щодо оформлення статусу критично важливих підприємств. Сторони звинувачували одна одну в затягуванні цього процесу;

- *відновлення інфраструктури та компенсації*: Кличко звинуватив КМБА та особисто Ткаченка у блокуванні ухвалення рішень щодо відновлення пошкоджених будинків, виплати компенсацій постраждалим та ремонту інфраструктури;

- *транспорт та доступність*: У квітні 2025 року Ткаченко звинуватив Кличка у блокуванні відкриття наземного переходу на Хрещатику, що, на його думку, було важливо для безбар'єрного доступу. У січні 2025 року виникла суперечка щодо обґрунтованості зупинки громадського транспорту під час повітряних тривог, яка згодом 18 березня 2025 року була вирішена [17].

- *витрати бюджетних коштів*: Ткаченко неодноразово критикував Кличка за витрати міського бюджету, зокрема на добудову Подільсько-Воскресенського мосту під час війни, і звинувачував його в корупції та марнотратстві, утім доказів надано не було, відповідні матеріали до правоохоронних органів не подані;

- *дискредитація та взаємні звинувачення*: сторони обмінюються звинуваченнями у брехні, маніпуляціях та політичних іграх. Ці суперечки часто виходять у публічну площину через соціальні мережі та ЗМІ, що формує чітку зневіру до ефективності оборони Києва, можливостей

ефективного захисту енергетичної інфраструктури та підготовки до зимнього осінньо-періоду в 2025-2026 роках.

З позицій публічного управління конфлікт між Кличком і Ткаченком розглядається як продовження давньої боротьби між Офісом Президента (який призначає начальника КМБА) і мером Києва за контроль над виконавчою владою та місцевим самоврядуванням в столиці, а головне – контроль над найбільшим в державі бюджетом міста. Відносини між Кличком і центральною владою напружені вже протягом кількох років, оскільки Кличко залишається одним із небагатьох політиків, хто зберіг посаду і свій вплив поза контекстом пула влади А. Єрмака та В. Зеленського.

На наш погляд, **причинами конфліктів** між обраними мерами та призначеними президентом головами військових адміністрацій є колізії, що виникли в українському законодавстві після введення правового режиму воєнного стану. Ці суперечності, головним чином, стосуються повноважень, порядку призначення та контролю над управлінням містами.

Здійснений аналіз нормативних актів дав можливість виділити **ключові колізії**:

- **Конституція України та Закон „Про правовий режим воєнного стану”**:

- *норма*: відповідно до ст. 140 Конституції України гарантується право територіальних громад на місцеве самоврядування, яке здійснюється через ОМС;

- *колізія*: ЗУ „Про правовий режим воєнного стану” дозволяє створювати ВА, які можуть перебирати на себе *повноваження ОМС* у населених пунктах. Це, по суті, призупиняє роботу обраних органів влади та їхніх посадових осіб, передаючи контроль призначеним президентом головам, що вступає в суперечність із конституційними засадами;

- Закони України „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про правовий режим воєнного стану”:

- *норма*: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко розмежовує повноваження ОМС та визначає виборний характер посади мера і депутатів;

- *колізія*: Закон „Про правовий режим воєнного стану” дозволяє створювати ВА населених пунктів у разі, якщо міська рада та її виконавчий орган не здійснюють свої повноваження. Проблема полягає в тому, що закон не містить вичерпного переліку умов для припинення

повноважень ОМС, що створює простір для різної інтерпретації. Наприклад, у Києві, де міська рада продовжує працювати, існування КМБА, яка, за словами мера, дублює та блокує роботу міської влади, створює правову невизначеність;

- специфіка Закону «Про столицю України – місто-герой Київ»:

- *норма*: цей закон встановлює особливий статус Києва та передбачає, що Київську міську державну адміністрацію (КМДА) очолює голова, який призначається президентом за поданням Кабінету Міністрів України, а мер є її головою;

- *колізія*: в умовах воєнного стану була створена Київська міська військова адміністрація (КМВА), яку очолює призначений президентом начальник. Відповідні зміни до рамкового закону внесені не були. Відтак, на практиці це призводить до паралельного існування двох керівників – обраного мера та призначеного голови, чий повноваження частково перетинаються, а в теорії: діяльність очільника ВА саме в Києві перебуває поза правовим полем, оскільки функціонування лише одного міста в Україні – міста-героя Києва – регламентується окремим спеціальним законом, в якому визначено спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України [18]. Наслідком є суперечки щодо контролю за бюджетом, критичною інфраструктурою та іншими важливими питаннями;

- контроль і розподіл повноважень:

- *норма*: органи місцевого самоврядування мають повноваження щодо управління майном, формування бюджету та вирішення інших питань місцевого значення;

- *колізія*: військові адміністрації отримують широкі повноваження щодо управління комунальним майном, бюджетом та іншими сферами, що призводить до дублювання функцій і конфліктів. Також відсутність чіткого законодавчого регулювання механізмів контролю за діяльністю ВА та оскарження їхніх дій з боку ОМС ускладнює ситуацію.

Таким чином формулюємо висновки щодо ключових колізій:

1) визначені колізії створюють підґрунтя для перманентної напруженості між МДА і МВА, особливо ця ситуація загострюється в столиці України. За таких умов унеможлиблюється здійснення ефективного публічного управління у сфері НБО України;

2) неузгодженість окремих положень безпечного законодавства, подеколи їхня суперечність Конституції України ставлять під сумнів демократичні принципи, підривають засади місцевого самоврядування та суттєво уповільнює ефективне вирішення нагальних проблем в умовах війни. Також ці процеси закладають суттєвий дисбаланс для розвитку та відновлення повоєнної України;

3) правова невизначеність концептуальних засад функціонування інституту ВА залишає широкий простір для політичних маніпуляцій, взаємних звинувачень у корупції та зловживанні владою, а головне дисбаланс у системі публічного управління, відсутності належного контролю та підзвітності ВА. За таких умов, наприклад, зрив будови фортифікаційних споруд існує як явище, однак майже жодна посадова особа не понесла відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень через розмитість повноважень, а відтак і складність доведення самого факту свідомого їх невиконання.

Інституційна стійкість безпекового середовища передбачає перебудову системи органів управління на рівні територіальних підсистем з урахуванням воєнного стану, а також тенденцій повоєнного розвитку та відновлення України. Передусім це стосується: повноважень місцевих органів виконавчої влади, проведення комплексної безпекової паспортизації територій; обов'язкове врахування інженерно-технічних заходів цивільного захисту під час просторового розвитку або відновлення територій та створення об'єктів будівництва, а також під час планування та здійснення заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури та підвищення відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання за нездійснення цих заходів; прийняття на рівні регіонів, районів, міст, територіальних громад відповідних комплексних цільових програм з чітким визначенням джерел фінансування, контролю за реалізацією завдань, а також персональної відповідальності за їхнє невиконання.

З урахуванням особливостей на наш погляд фінансування відповідних заходів з реалізації державної безпекової політики має здійснюватися не лише за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а й за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, із застосуванням можливостей фінансової та технічної допомоги, грантів, інвестицій тощо, які будуть

надані Україні після завершення війни, але поза принципом реверсної дотації, Який фактично нівелює мотивацію успішних територіальних громад заробляти більше грошей для власних потреб через потребу у їхньому перерозподілі.

Висновки. Внаслідок проведеного дослідження, із використанням сценарного аналізу, формується перспективне питання: яким чином у повоєнній Україні перезапустити систему муніципальної влади на територіях, на яких функціонували ВЦА, уникаючи дублювання повноважень, а також спокуси у новообраного президента на повторне створення ВЦА.

На наш погляд на підставі аналізу Законів України „Про військово-цивільні адміністрації”, „Про правовий режим воєнного стану” та Указу Президента України „Про утворення військових адміністрацій”, алгоритм відновлення муніципальної влади на деокупованих та постраждалих від війни територіях, де функціонують військові або військово-цивільні адміністрації, передбачає кілька ключових етапів.

Етап 1. Припинення правового режиму воєнного стану. Першочерговою умовою для повного відновлення цивільної муніципальної влади є завершення або скасування воєнного стану на відповідній території України або в цілому по країні (с. 7 ЗУ „Про правовий режим воєнного стану”). Воєнний стан *припиняється* або *скасовується* Указом Президента України після подання пропозицій Ради національної безпеки і оборони України, який негайно затверджується Верховною Радою України і негайно оголошується через медіа.

Етап 2. Припинення діяльності військових (військово-цивільних) адміністрацій. Після припинення або скасування воєнного стану діяльність військових та військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) автоматично завершується протягом 30 днів після його припинення чи скасування, або упродовж іншого, передбаченого законом, строку. Повноваження **військово-цивільних адміністрацій** району, області починаються у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради (ч. 11 ст. 3 ЗУ „Про військово-цивільні адміністрації”). **Військові адміністрації** населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування (ч. 8 ст. 4 ЗУ „Про правовий режим воєнного стану”).

Етап 3. Відновлення повноважень органів місцевого самоврядування. Після припинення діяльності ВЦА відбувається відновлення повноважень законно обраних органів місцевого самоврядування. Повноваження, які тимчасово виконували ВЦА, повертаються до сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів та відповідних голів. ОМС стають правонаступниками ВЦА у питаннях виконання відповідних програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетних програм, комунального майна, соціальних виплат тощо.

Етап 4. Проведення перших місцевих виборів. Якщо на певній території місцеві вибори не проводилися або повноваження органів влади були повністю призупинені, або якщо діюча рада не може виконувати свої функції (наприклад, через загибель або виїзд більшості депутатів), Центральна виборча комісія (ЦВК) призначає перші або позачергові місцеві вибори. Рішення про призначення перших або позачергових виборів приймається ЦВК на підставі відповідного законодавства, зазвичай після офіційного відновлення територіальної цілісності та забезпечення безпеки регіону.

Етап 5. Забезпечення сталої роботи відновлених органів влади. Після відновлення повноважень або обрання нових органів місцевого самоврядування держава забезпечує підтримку для їхньої сталої роботи, зокрема: 1) допомогу у формуванні кваліфікованого апарату управління; 2) надання дотацій та субвенцій з державного бюджету для розвитку та відновлення інфраструктури та надання життєво важливих послуг; 3) забезпечення ефективного функціонування правоохоронних органів, громадської безпеки та порядку, стабільного функціонування муніципальних органів.

Таким чином, переконані, що ключовим елементом відновлення є автоматичне повернення до конституційного ладу, чітке і неухильне дотримання законодавства, збереження закріпленого в Конституції України статусу правової і демократичної держави. Адже забезпечення нормального та плавного переходу влади від військово-цивільних або військових до цивільних адміністрацій стає новим викликом для повоєнної України, особливо коли в умовах майбутніх виборів, за нашим прогнозом, до влади будуть прагнути саме військові.

Натомість, як це не парадоксально, прихід військових формує умови для *збереження військової влади* і унеможливлення транзиту

влади від військових до цивільних. Тож, з позицій публічного управління, варто розглядати ті варіанти, за яких збережеться правильний вектору повоєнного розвитку і все процедуру транзиту влади будуть дотримані, незалежно від прізвиська наступного президента та його оточення і рівня мілітарності поглядів.

Тож питання взаємодії, порушені в цій статті, носять не лише статичний, а й прогностичний характер: від їх правильного вирішення залежить майбутнє України: 1) мілітаризація влади і наступні громадянські конфлікти, розпад держави; 2) цивілізація влади, правильний її транзит і налагодження ефективних механізмів взаємодії в умовах повоєнної України зі збереженням акценту на розвиток на відновлення.

Список використаної літератури:

1. Рудницький Д. М. Роль місцевих органів влади у забезпеченні державної безпеки. *Проблеми реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 9 листопада 2023 р., м. Київ, КНУТД / відп. ред. А. Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. Київ : КНУТД, 2023. С. 478–482.
2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
3. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2008. 20 с.
4. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. DOI: 10.21564/2414-990X.157.256296.
5. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 215 с.
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
8. Постанова Верховного Суду України від 18.10.2023 р. у справі № 620/7714/22. Проведення № К/990/22478/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637>.
9. Справа за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про гарантії діяльності народного депутата України). Справа № 1-14/2003 : рішення Конституційного Суду України 10.04.2003 р. № 7-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 17. Ст. 789.
10. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/54>.
11. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці Міжнародної академії управління персоналом*. 2016. № 50. С. 73–76.
12. Сікорський О. П. Військово-цивільні адміністрації як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. Серія : Право. 2017. Вип. 1. С. 160–164.
13. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України від 29.07.2025 р. № 558/2025. *Офіційний вісник України*. 2025. № 68. Ст. 4699.
14. Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.
15. Кличко: в Україні смердить авторитаризмом. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2025/05/31/7514968/>.
16. Перетягування канату між Зеленським та Кличком. На чиему боці Конституція у боротьбі за Київ? *Голка*. URL: <https://holka.org.ua/peretyaguvannya-kanatu-mizh-zelenskym-ta-klychkom-na-chyemu-boczi-konstytucziyu-borotbi-za-kyiv/>.
17. Рада оборони міста Києва : Протокол від 18.03.2025 р. № 3. *Київська міська рада*. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/protokol_radi_oboroni_mista_kiyeva_vid_18032025_3/protokol_3_vid_18032025/.
18. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

Rudnytskyi D. M. Interaction between military-civil administrations and local authorities in the field of national security and defense of Ukraine under martial law

The article provides a functional analysis of the interaction between military-civilian administrations and local authorities in the field of national security and defense of Ukraine under martial law. Arguments are presented regarding the correctness, timeliness, and necessity of the decision to

introduce military-civilian administrations in the context of the erosion of security policy and the vagueness of mechanisms for state management of national security at the regional level. This created conditions under which some territorial communities and local self-government bodies took on the functions of preserving territorial integrity and ensuring national security and defense, while others, on the contrary, withdrew and, moreover, sided with the aggressor.

Additional emphasis is placed on the recentralization of power in the sphere of national security and defense. Despite the provision in the Law of Ukraine "On Military-Civilian Administrations" that they "do not aim to change and/or abolish the constitutionally enshrined right of territorial communities to local self-government," it is proposed that this provision be interpreted correctly: the central government does not abolish only those rights of territorial communities that comply with the Constitution of Ukraine, and only those rights cannot be restricted. It has been established that collaborationism, separatism, terrorism, sabotage, and other anti-constitutional manifestations are not included in the list of constitutional rights of territorial communities, so the "prohibition on their abolition" does not apply to them: they must be abolished, and the guilty parties must be brought to justice without exception.

In the context of interaction issues, the need to delineate powers between military and military-civilian administrations is emphasized. The delineation of powers between military-civilian and local state administrations is also analyzed. Using the example of conflicts between the head of the Kyiv City State Administration and the head of the Kyiv City Military Administration, a list of conflict topics was compiled using structural-functional and communicative analysis based on the following criteria: division of powers; organization and functioning of the Kyiv Defense Council; status of critical enterprises; infrastructure restoration and compensation; transport and accessibility; budget expenditures; discrediting and mutual accusations. A clear list of normative acts and their provisions was identified, and the conflicts they create were formulated.

The author presents his conclusions regarding the causes of conflicts: 1) certain conflicts create grounds for permanent tension between the local state administration and the local military administration, and this situation is particularly acute in the capital of Ukraine. Under such conditions, effective public administration in the field of national security and defense of Ukraine becomes impossible; 2) the inconsistency of certain provisions of security legislation and their contradiction with the Constitution of Ukraine call into question democratic principles, undermine the foundations of local self-government, and significantly slow down the effective resolution of urgent problems in wartime; these processes create a significant imbalance for the development and recovery of post-war Ukraine; 3) Legal uncertainty regarding the conceptual basis for the functioning of the military administration leaves ample room for political manipulation, mutual accusations of corruption and abuse of power, and causes imbalance in the public administration system, among other things due to the lack of proper control and accountability of the military administration.

Key words: *local authorities, territorial communities, national security and defense, division of powers between the military civilian administration and the local government authorities, development and recovery strategies, public administration in the field of national security and defense, national security strategy.*