

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2022-44-2-11-23>

## ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ (ЛУГАНСКА ОБЛАСТЬ)

*Арсентьєва О.С., Котова Л.В., Татаренко Г.В.,  
Гніденко В.І., Колесник В.Е., Тютюнник В.К.*

## MILITARY ADMINISTRATION AS A MECHANISM OF MANAGEMENT TERRITORY IN THE ARMED AGGRESSION (LUHANSK OBLAST)

*Arsentieva O.S., Kotova L.V., Tatarenko H.V.,  
Hnidenko V.I., Kolesnyk V.E., Tiutiunnyk V.K.*

*У статті проаналізовано правовий статус тимчасових державних органів – військових адміністрацій: розкрито зміст, принципи їх створення та діяльності в умовах збройної агресії. Авторами запропонована низка заходів, що сприятиме усуненню правових колізій, покращенню взаємодії всіх стейкхолдерів як на місцевому, регіональному та на національному рівнях.*

**Ключові слова:** *військово-цивільна адміністрація, військова адміністрація, децентралізація, територіальні громади, збройна агресія.*

### Постановка проблеми

Повномасштабні військові дії РФ проти України, котрі після 24 лютого розглядаються як міжнародний збройний конфлікт – агресивна війна, мали передбачений законодавством України наслідок – введення правового режиму воєнного стану на всій території держави. Керівництво обороною країни в цих умовах вимагає особливої оперативності та координованості, шляхом реалізації законодавчої можливості утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій.

Водночас, відзначимо, що ще з початком проведення на територіях Донецької та Луганської областей Антитерористичної операції, яка тривала з 14 квітня 2014 року до 30 квітня 2018 року, виникла низка проблем, пов'язаних з виконанням органами місцевого

самоврядування покладених на них повноважень, що негативно вплинуло на життєдіяльність та безпеку населення відповідних громад. З огляду на це, виникла необхідність пошуку нового механізму управління територіями в умовах збройної агресії РФ та визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на цих територіях.

З 01 травня 2018 року на території Донецької та Луганської областей оголошена Операція Об'єднаних сил (ООС), яка замінила антитерористичну операцію (АТО). На території проведення антитерористичної операції було обрано модель управління територіями у вигляді військово-цивільного співробітництва. Поєднання елементів військової та цивільної

адміністрацій спрямовувалось на допомогу у виконанні поставлених перед ЗСУ завдань: відсічі збройній агресії, а також у вирішенні місцевих соціально-економічних та суспільно-політичних проблем в умовах проведення антитерористичної операції. Реалізація такого специфічного співробітництва відбулася через координацію діяльності цивільних адміністрацій із силовими структурами.

З метою виконання повноважень, характерних для органів місцевої влади, у тому числі делегованих повноважень, за пропозицією РНБО України, 03 лютого 2015 було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII, який чітко визначив мету створення ВЦА - створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) у районі проведення АТО/ООС у разі, коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання.

20 лютого 2016 року набув чинності Закон України № 995-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій», метою якого є забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах проведення антитерористичної операції, вирішення нагальних питань місцевого значення шляхом тимчасового виконання повноважень органів місцевого самоврядування відповідними військово-цивільними адміністраціями на період проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей.

Практичне застосування положень вищезгаданих законів виявило низку суперечностей між їхніми положеннями, положеннями інших нормативних актів та конституційними засадами здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, що призводять до конфлікту повноважень.

#### **Стан дослідження.**

У світі вже існує практика організації цивільно-військового співробітництва, а саме: цивільні адміністрації в Ізраїлі, міжнародні тимчасові адміністрації у Хорватії, Намібії, Югославії, Камбоджі, Східному Тиморі тощо [1, с.15]. Спираючись на досвід інших країн щодо вирішення схожих питань в Україні було прийнято рішення про утворення військово-цивільних адміністрацій [2].

Слід зазначити, що науковий доробок стосовно дослідження історії функціонування адміністрацій військово-цивільного характеру, історії та досвіду використання різних типів таких адміністрацій як в Україні, так і світі, доволі вагомий. Серед науковців, що займалися дослідженнями цих питань можна виділити таких: В. Авер'янов, А. Алехін, М. Ануфрієв, Є. Вакуленко, Н. Гавкалов, С. Давтян, А. Манжула, А. Сидоренко, О. Сікорський, В. Тарасов, В. Філіпчук, В. Шевченко, Є. Ярошенко та інші.

Роботи науковців здебільшого присвячені або загальним теоретичним питанням функціонування військово-цивільних адміністрацій, деякі дослідники вивчають відповідне законодавство та ефективність діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах запровадження надзвичайного або воєнного стану, окремі праці присвячені проблематиці історії діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій на території України протягом століть, інші - в історичному контексті щодо діяльності в окремих регіонах світу.

Отже, інтерес до діяльності та механізму функціонування військово-цивіль-

них адміністрацій в Україні в наукових колах не зникає. Крім цього, реформа децентралізації в Україні та реформування у різних сферах суспільного життя українців створюють умови для подальших досліджень з цієї тематики, у тому числі, враховуючи загрози та виклики глобального рівня. Так, у зв'язку з необхідністю забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії російської федерації, а також з метою забезпечення повсюдності та безперервності влади, гарантованого Конституцією України місцевого самоврядування на окремих територіях в умовах чергового етапу адміністративно-територіальної реформи у деяких населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на лінії зіткнення, безпекова ситуація не дозволила дотримуватися міжнародних стандартів забезпечення безпеки та демократичного виборчого процесу при проведенні чергових і перших місцевих виборів у 2020 році, що призвело до унеможливлення реалізації чергового етапу адміністративно-територіальної реформи на окремих територіях Донецької та Луганської областей. Тому, Указом Президента України було ухвалено рішення про створення на цих територіях міських, селищних або сільських військово-цивільних адміністрацій, юрисдикція яких поширюватиметься на територію відповідної об'єднаної територіальної громади так само, як і юрисдикція тієї місцевої ради, замість якої створюється військово-цивільна адміністрація.

**Метою статті** є аналіз правового статусу військово-цивільної адміністрації, розкриття змісту та принципів створення та діяльності ВЦА та розробка відповідних рекомендацій щодо усунення правових колізій, покращення взаємодії між ВЦА та представниками територіальних громад ОТГ. Підґрунтям для написання стали результати

дослідження, що проводилося юридичним факультетом Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля за підтримки Фонду Конрада Аденауера та були представлені у аналітичному звіті «Дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область)».

#### **Виклад основного матеріалу.**

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 спроможних територіальних громад (в т.ч. 31 тергромад на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). В Луганській області було створено 37 громад (11 з них на тимчасово окупованій території). 08 серпня 2020 року Центральна виборча комісія (ЦВК) ухвалила постанову № 161, якою затвердила перелік громад, де місцеві вибори провести неможливо через особливості безпекової ситуації, зумовленої російсько-українським конфліктом. До нього, зокрема, і потрапили 8 сільських, селищних та міських рад Луганщини. В територіальних громадах, де не було проведено місцеві вибори, було утворено військово-цивільні адміністрації, а саме: Гірська міська військово-цивільна адміністрація, Лисичанська міська військово-цивільна адміністрація, Попаснянська міська військово-цивільна адміністрація, Сєверодонецька міська військово-цивільна адміністрація, Нижньотеплівська сільська військово-цивільна адміністрація, Станично-Луганська селищна військово-цивільна адміністрація, Широківська селищна військово-цивільна адміністрація, Щастинська міська військово-цивільна адміністрація.

Російська агресія після 24 лютого 2022 року та, відповідно, введення правового режиму воєнного стану на всій території держа-

ви поставило питання щодо правового регулювання військових адміністрацій в період реалізації режиму воєнного стану, зокрема на території Донецької та Луганської областей.

Наведемо вихідні законодавчі положення щодо правового статусу та порядку утворення військових адміністрацій. Перша і головна умова їх утворення - введення на певній території воєнного стану. Згідно з п. 1 затвердженого Верховною Радою Указу Президента «Про введення воєнного стану в Україні», дію такого правового режиму розповсюджено на всю територію України, що забезпечує правомірність створення військових адміністрацій по всій державі [3]. Друга умова, що міститься у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон № 389-VIII) [4], стосується прийняття відповідного рішення Президентом України. Спосіб формалізації такого рішення не уточнено, а у ч. 9 зазначеної статті використано загальне формулювання «акт Президента України». Для першого в історії України утворення низки військових адміністрацій Голова держави обрав форму Указу - «Про утворення військових адміністрацій» [5].

На підставі ч. 3, 4 ст. 4 Закону № 389-VIII можна зробити висновок про існування двох видів військових адміністрацій: 1) тих, що здійснюють повноваження в межах населених пунктів; 2) обласних та районних військових адміністрацій. Зокрема, згідно з п. 1 Указу було утворено Донецьку та Луганську обласні військові адміністрації. У цьому контексті слід звернути увагу на ч. 4 ст. 4 Закону № 389-VIII, якою визначено організаційну основу формування нових органів влади. Законодавець визначає, що у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації. Варто зазначити, що вказане

положення жодним чином не може розповсюджуватися на Донецьку та Луганську області, в яких з 2015 року на підставі Закону «Про військово- цивільні адміністрації» та Указу Президента «Про утворення військово- цивільних адміністрацій», замість обласних державних адміністрацій, діяли обласні військово-цивільні адміністрації. Щодо останніх, а також районних військово-цивільних адміністрацій у ч. 9 Закону передбачено, що їх повноваження припиняються у день набрання чинності актом Президента України про утворення районних, обласних військових адміністрацій. Різний підхід законодавця до визначення долі обласних та військово-цивільних адміністрацій виглядає необґрунтованим та породжує низку проблем. Зокрема шкідливим видається порушення наступності при створенні військових адміністрацій в регіонах, де діяли ВЦА. У практичній площині це означає, що військова адміністрація, створена на базі ОДА, має низку переваг перед органом, утвореним «з нуля». Жодних положень про передачу справ ВЦА, повноваження яких припинені, до військових адміністрацій відповідних адміністративних одиниць законодавство не містить. Така ситуація, вочевидь, має ускладнити виконання військовими адміністраціями своїх функцій. Отже, на підставі наведених вище положень законодавства та підзаконних актів, можна стверджувати про одночасне настання з моменту набрання сили Указом Президента «Про утворення військових адміністрацій» двох юридичних фактів: 1) утворення Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій; 2) припинення повноважень обласних військово-цивільних адміністрацій цих регіонів. За цих умов для забезпечення керівництва новоствореними органами мають бути здійснені відповідні призначення, адже, на відміну від випадку з ОДА, не існує підстав для автоматичного зайняття керівни-

ками ВЦА посад начальників військових адміністрацій. Жодних актів правозастосування з цього питання органами державної влади України видано не було. При цьому фактично спостерігається ситуація, коли всупереч положенням законодавства військові адміністрації Луганської та Донецької областей діють так, ніби є правонаступниками обласних військово-цивільних адміністрацій даних регіонів, на що не мають жодних підстав.

Ще сильніше заплутує ситуацію положення окремих правових рішень Голови держави. Так, в декількох Указах [6; 7], виданих після створення військових адміністрацій, надаються доручення Донецькій та Луганській обласним державним адміністраціям, не зважаючи на те, що відповідні органи набули статусу військово-цивільних адміністрацій у 2015 році. Варто відзначити, що такий самий підхід застосовано в іншому Указі стосовно Житомирської обласної військової адміністрації [8]. Відтак, цілком вірогідно, що використання вільної термінології є показником недоліків юридичної техніки, а не свідченням сумніву в легітимності Луганської та Донецької військових адміністрацій через наведені вище причини. З наведеного аналізу можна зробити висновки: законодавче закріплення різного підходу до правонаступництва обласних військових адміністрацій від обласних державних та військово-цивільних адміністрацій створює проблеми для новостворених органів у практичній площині. Для їх уникнення органами влади було обрано шлях ігнорування закону, внаслідок чого постає питання про легітимність Луганської та Донецької військових адміністрацій. Враховуючи ситуацію воєнного стану, значущість завдань з оборони України, зокрема у зазначених регіонах, вкрай нагальним вважаємо внесення змін до законодавства та видання

низки нових підзаконних актів на його виконання.

Говорячи про організаційно-правову структуру військово-цивільних адміністрацій, слід зазначити, що вона має свої відмінності та особливості й залишається недостатньо розкритим напрямом дослідження у наукових колах.

По-перше, у разі утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних умістах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації. Повноваження виконавчих органів зазначених рад, апаратів цих рад та їх виконавчих комітетів, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у таких органах та апаратах, припиняються з дня, наступного за днем прийняття рішення зазначеним керівником військово-цивільної адміністрації населених пунктів про можливість цієї військово-цивільної адміністрації здійснювати повноваження, віднесені законом до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [2]. Тобто, керівник військово-цивільної адміністрації приймає рішення, що відносяться до сфери його повноважень одноосібно, шляхом видання наказів та розпоряджень. З цього приводу, виникає «багато питань» у громадськості стосовно обмеження/звуження їх впливу на прийняття рішень у громаді.

По-друге, виходячи з того, що у разі набуття статусу військово-цивільної адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями. Це рішення регламентовано Указом Президента України від 23.04.2015 №237/2015, де визначено посади, які обов'язково підлягають заміщенню та рекомендований перелік посад, що підляга-



ють такому заміщенню. У такому випадку повинні бути чітко визначені механізми внутрішнього та зовнішнього підпорядкування таких осіб, їх доступи до державної таємниці та секретності, адже військово-службовці звійськовими званнями, особи рядового і начальницького складу зі спеціальними званнями відряджаються до військово-цивільних адміністрацій із залишенням відповідно на військовій службі у військовому формуванні, службі в правоохоронному органі без виключення зі списків особового складу.

Типову структуру військово-цивільних адміністрацій можна представити таким чином:

- Керівник військово-цивільної адміністрації
- Заступники керівника військово-цивільної адміністрації
- Управління/відділ/сектор:
- Соціальний захист
- Безпека
- Охорона здоров'я
- Фінанси
- Інформаційна політика
- Сфера ЖКГ
- Освіта, культура, спорт... тощо

Аналіз статутних документів територіальних громад Луганської області продемонстрував, що після утворення військово-цивільних адміністрацій організаційно-правова структура особливих змін не зазнала, окрім того, що було введено посади, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, згідно Указу Президента України від 23.04.2015 №237/2015.

В цілому структуру військово-цивільних адміністрацій можна вважати оптимальною, адже всі основні напрями життєдіяльності громади (соціальний захист, безпека, охорона здоров'я, фінанси, ін-

формаційна політика, сфера ЖКГ, освіта, культура, спорт тощо) представлені відповідними структурними одиницями (управління/відділи/сектори).

Досліджуючи кадрове забезпечення військово-цивільних адміністрацій, зазначимо, що забезпеченість персоналом складає в середньому 80% від штатної чисельності. При розробці штатного розпису та організаційно-правової структури ВЦА структури витримується співвідношення 1:3 керівного складу та спеціалістів. Слід зауважити, що профілі ВЦА демонструють наявність працівників, що належать до пільгових категорій громадян. Трудові спори у вищезгаданих ВЦА за досліджуваний період відсутні, що говорить про дотримання соціально-трудоного законодавства. Крім цього, спостерігається достатньо суттєвий дисбаланс з гендерної нерівності серед працюючих (у переважній більшості жінки), середній вік працівників складає від 25 до 44 років, що свідчить про оновлення кадрового апарату.

Окремо зупиняючись на стані впровадження державної гендерної політики на регіональному рівні, слід зазначити, що Луганська область стала однією із перших, яка затвердила Регіональний план заходів з реалізації Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період 2020 року у Луганській області (далі – Регіональний план). Перший план було затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 07.11.2016 №645 на період 2016-2017 років. У 2018 році план було актуалізовано.

Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» є інструментом захисту прав жінок в умовах збройного конфлікту та забезпечення їх активної участі у миротворчих процесах. Питання, які охоплює резолюція, є актуальними саме для Луган-

щини, адже країна вперше в новітній історії стикнулася зі збройною агресією.

Регіональний план включає такі розділи: дослідження, координація та підготовка кадрів; участь жінок у встановленні миру; безпека, запобігання конфліктам та насильству; захист жінок і дівчат, які постраждали від конфліктів [9].

У Луганській області до реалізації Національного й Регіонального планів дій 1325 залучені як органи державної влади усіх рівнів, так і громадські й міжнародні організації. Особливо дієвим інструментом практичної реалізації плану є створена у 2018 році коаліція державних структур та громадських організацій «Луганщина. Жінки. Мир. Безпека».

Розроблені місцеві програми, до яких включено питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, гендерні профілі громад та показник гендерного питання включено до стратегії розвитку громад. У Луганській області існує структура фахівців задля належного забезпечення гендерного питання в регіоні.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що впровадження державної гендерної політики на регіональному та місцевому рівні має передбачати системну роботу органів державної влади на основі комплексного підходу до розв'язання проблеми рівності жінок і чоловіків. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною національної структури публічного владарювання у демократичній державі та являє собою рівень влади й управління, що є найбільш близьким до громадян, і, в силу цього, спроможним найкращим чином включати жінок до процесу прийняття рішень щодо умов життя територіальних громад та питань місцевого значення, використовуючи їх досвід та можливість для сприяння стійкому розвитку територіальних громад. З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що місцеве

самоврядування відноситься до числа найбільш гендерно чутливих інститутів демократії.

Інтеграція гендерного підходу в діяльність органів місцевого самоврядування в контексті відкритого урядування сприяє забезпеченню гендерної рівності та кращого місцевого самоврядування через поліпшення прозорості, залучення громадян, підзвітності та відповідальності органів влади. Розширення можливостей жінок щодо участі в місцевих процесах ухвалення рішень здатне значно підсилити спроможність громад.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» були визначені особливості прийняття одноосібних рішень сільськими, селищними та міськими головами в умовах воєнного стану.

Територіальні громади стали майданчиком змін суспільного життя до умов воєнного стану в ході протидії російському агресору. Надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що забезпечить ефективний економічний, соціальний, гуманітарний розвиток ОТГ. Нами виокремлено три основні сфери дієвості інституційних механізмів: економічна, соціальна сфера та безпекова.

Основними документами соціально-економічного розвитку територіальних громад є Стратегія розвитку громади на період до 2027 року та Плани з її реалізації. Основні стратегічні документи 8 військово-цивільних адміністрацій Луганської області є у наявності у 5-ти ВЦА або знаходяться у стані розробки у 3-х ВЦА).

Протягом певного періоду ВЦА у економічній сфері прийняті рішення стосувалися вирішення майнових питань, економічного розвитку та інвестиційної політики.

Успіх розвитку територіальної громади залежить як від наявності розвиненої соціальної інфраструктури, так і від спроможності громади перетворити її в актив розвитку, що потребує підвищення ефективності управління, узгодження інтересів усіх стейкхолдерів щодо визначення шляхів її розвитку та пошуку ефективних форм їх взаємодії.

Створення комфортного середовища для людей у кожній громаді охоплює такі сфери життєдіяльності: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, ЦНАПи, земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура, культура, ЖКГ.

Протягом певного періоду ВЦА у соціальній сфері прийняті рішення стосувалися вирішення питань пов'язаних з освітою, культурою, спортом, охороною здоров'я, соціальні. Ефективність проведення реформ у соціальній сфері можливе лише за умов реального економічного зростання, політичної стабільності та послідовності у прийнятті управлінських рішень в ході реалізації активної державної регіональної політики.

Особливого значення набуває питання забезпечення безпеки на територіях громад, де введено тимчасові органи - військово-цивільні адміністрації. І це питання ширше ніж забезпечення правопорядку, і включає безпеку дорожнього руху, екологічну безпеку, цивільний захист населення, безпечну інфраструктуру та врахування інших факторів, які дозволяють її мешканцям відчувати себе у безпеці.

Військово-цивільні адміністрації Луганської області в межах своїх компетенцій залучені до реалізації програм різних рівнів (міжнародних, національних, регіональних, галузевих та цільових) у сфері безпеки та

протягом періоду дослідження приймали рішення з метою підвищення захисту населення. Тому першоосовною для забезпечення надійного захисту населення є ефективна взаємодія всіх стейкхолдерів як на місцевому, регіональному і на національному рівнях.

В громадах Луганської та Донецької областях функціонують ВЦА, що виконують функції місцевого самоврядування та беруть на себе повноваження щодо повноцінного забезпечення надання мешканцям громади якісних адміністративних та соціальних послуг з урахуванням потреб відповідної громади. За законом ВЦА отримали право на створення центрів надання адміністративних послуг та укладення договорів про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. ЦНАП утворюється ВЦА з урахування чисельності населення, географії громади, статусу населеного пункту, особливостей потреб мешканців громади з урахуванням розташування громади у зоні проведення АТО/ООС. На період проведення дослідження на території усіх ОТГ Луганської області були утворені ЦНАП певної моделі та типу: ЦНАП у громаді, що складається з одного населеного пункту; ЦНАП у громаді, що складається з кількох населених пунктів; територіальний підрозділ ЦНАП; віддалене місце для роботи адміністратора; мобільний офіс (мобільне робоче місце). Створено мережу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) Луганської області, оприлюднено мапу ЦНАПів, їх адреси та контактні дані, з метою фіксації, звітності та контролю надання послуг затверджені форми інформаційних карток надання послуг.

На підтримку загальнодержавного курсу щодо розвитку інновацій, електронної демократії, діджиталізації, а також стимулювання, підтримки та розвитку інноваційної діяльності в Луганській області Департамен-



том міжнародної технічної допомоги, інноваційного розвитку та зовнішніх зносин Луганської облдержадміністрації запущено Інноваційний вебпортал Луганщини - <https://i-lug.gov.ua/>. Створено веб-сторінку щодо інформування суб'єктів про засади електронної демократії та розвиток електронної демократії у Луганській області на якій представлені 26 суб'єктів – ОТГ та ВЦА які втілюють у свою діяльність елементи електронної демократії та наявні посилання на ресурси щодо електронних послуг Луганської області у розрізі міст.

Взаємодія військово-цивільних адміністрацій та мешканців відповідної громади спрямована на налагодження ефективних каналів комунікації, підсилення впливу членів громад на органи місцевого самоврядування та ВЦА, на реалізацію громадських ініціатив та проєктів. В ході цієї взаємодії використовуються як традиційні інструменти комунікації (засоби масової комунікації, інформаційні стенди) так і інструменти, які потребують певної активності самих мешканців громади. Більшість опитаних респондентів – мешканців громад Луганської області зазначали, що саме веб-сторінки у мережі інтернет та сторінки у соціальних мережах є основними інструментами інформування населення громади, що з огляду на діджиталізацію як напрямку розвитку держави, така відкритість та прозорість демонструє готовність влади до співпраці з громадою та вказує на більшу її ефективність.

Проаналізовані канали комунікації дозволяють говорити про чотири рівні взаємодії: інформування, консультації, діалог та партнерство.

Вважаємо, що комунікація, як двосторонній процес, який має пройти шлях від простого одностороннього інформування про процес прийняття, ухвалення та реалізацію рішень та механізми участі мешканців громади у цьому процесі до рівня двосторонніх

відносин з обміном певними ресурсами в процесі взаємодії. Тобто комунікація має бути орієнтована на аудиторію, мати чуйний зворотний зв'язок та надалі необхідно розвивати взаємодію рівня діалогу та партнерства.

Індивідуальні та публічні зустрічі, публічне обговорення, відкриті сесії, громадські обговорення, воркшопи дозволять налагодити взаємний діалог та обмін інформацією. Участь мешканців громади в дорадчих органах, громадських радах буде ефективним впливом на процес прийняття рішень, вплине на підвищення рівня зацікавленості та громадської обізнаності, сформує позицію громади та розв'яже складну проблему відповідальності за прийняття відповідних рішень.

У ході роботи нами було виявлено деякі сильні сторони в процесі взаємодії: наявність різних каналів комунікації, достатня наповненість офіційних джерел інформації, відкритість до спілкування керівників громад. Серед слабких сторін можна зазначити пост-фактум як спосіб інформування про подію, а тому й прослідковується недостатня оперативність та формальний підхід в подачі інформації.

За результатами опитування представників ВЦА та місцевих мешканців були зроблені такі висновки:

більша частина опитаних представників ВЦА відчула певні зміни, які відбулися з моменту впровадження діяльності ВЦА. Проте лише 1/6 від опитаних активно долучена до реформаційних процесів у громадах, що є достатньо низьким показником;

кадровий склад працівників ВЦА здебільшого не змінився, про що свідчить той факт, що більшість державних службовців продовжили працювати на своїх посадах без значних змін функціональних обов'язків;

деякі працівники ВЦА мають не високий рівень обізнаності щодо адміністратив-

них послуг та впровадження гендерної політики у громаді, що свідчить або про низький рівень компетентності, або про відсутність досвіду роботи з цими питаннями;

при оцінюванні напрямів діяльності ВЦА думка працівників ВЦА та населення громади значно відрізняється. При п'ятибальній шкалі оцінювання різниця в середній оцінці за кожним показником коливається від 0,8 до 1.1 бала у більшу сторону за версією працівників ВЦА;

на території Луганської області представлені ЦНАПи певної моделі та типу: ЦНАП у громаді, що складається з одного населеного пункту; ЦНАП у громаді, що складається з кількох населених пунктів; територіальний підрозділ ЦНАП; віддалене місце для роботи адміністратора; мобільний офіс (мобільне робоче місце). Створено мережу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) Луганської області, оприлюднено мапу ЦНАПів, їх адреси та контактні дані, з метою фіксації, звітності та контролю надання послуг затверджені форми інформаційних карток надання послуг. Існує необхідність у збільшенні кількості мобільних офісів (мобільне робоче місце), що надають послуги на територіях «сірої зони» та віддалених від центру районів;

веб-сайти громад Луганщині наявні у 12 ОТГ, не має інформації про діяльність 14 ОТГ (р.с. припинили інформування повністю на грудень 2022 р.). Три громади мають окремі сайти щодо адміністративних послуг у громаді, інші громади мають таку інформацію та інструменти е-демократії/е-залучення на сайтах громад. Чмирівська сільська територіальна громада має окрему Платформу електронної демократії E-DEM: <https://budget.e-dem.ua/4425186500>. Гірська міська територіальна громада представила брендбук ОТГ у PDF варіанті, але не має діючого веб-сайту. Таким чином, можна зазначити, що необхідність у розвитку елек-

тронної демократії та розробка комунікаційної стратегії між ОТГ, мешканцями ОТГ, ВЦА є вельми актуальною і повністю відповідає меті, зазначеній у загальній Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки;

інструменти е-демократії впроваджені майже повністю в усіх громадах, але можливість ними скористатися та їх працездатність та результативність достатньо низька. Це свідчить про те, що фактичне залучення громадян до е-врядування є неможливим і таким чином населення обмежується у своїх правах;

інформування населення є однією з найрозповсюдженіших проблем. Оскільки зустрічаються випадки вибіркового інформування громадян, наявність застарілої інформації, не зрозуміла структура сайту та невпорядкованість інформації, яка надається, що значно ускладнює її сприйняття населенням. Крім того майже не використовуються веб-ресурси та різного роду застосунки, такі як чат-боти, телеграм-канали, групи у соц.мережах тощо;

питання гендерної політики є особливо актуальним у контексті роботи ВЦА. У ході реформи вони отримали ширші повноваження і повинні визначати напрями свого економічного та соціального розвитку, надавати адміністративні послуги, вивчати та реагувати на потреби жителів – жінок і чоловіків різних соціальних груп. Питання впровадження гендерної політики хоч є на часі, але не достатньо розроблене на місцевому рівні. Деякі норми носять виключно декларативний характер і фактично в життя громади не впроваджуються. Населення погано обізнане у цих питаннях і зазначається, що інформацію знайти достатньо важко;

мешканці громад називають низку перешкод у впровадженні гендерної політики у їхніх громадах. По-перше, це стереотипи, які існують у суспільстві і які підтримуються

ним, по-друге, перешкоди у спілкуванні та комунікації між владою і громадою, по-третє, низький рівень культури загалом та правової культури зокрема, по-четверте, відсутність стійкого та активного громадянського суспільства, яке могло б ініціювати ці зміни, по-п'яте, проблеми в самій адміністрації, яка не бажає занурюватися у такі реформи(організаційні проблеми).

оцінювання таких параметрів як, швидкість прийняття рішень у сферах життєдіяльності громади, взаємодія між структурними підрозділами, взаємодія між громадою та владою в результаті введення ВЦА показує, що у більшості випадків вона не змінилася, у деяких випадках вона стала кращою, у деяких поодиноких випадках гіршою, що дає підставу констатувати, що введення ВЦА не зробило поштовху до кращої роботи державних службовців та покращення взаємодії між владою і громадою;

більшість опитаних обізнані у досліджуваних питаннях та висловили власну позицію щодо діяльності ВЦА та її впливу на розвиток громади. У ході дослідження було з'ясовано, що значна частина населення готова до активної співпраці з владою для подальшого вирішення актуальних питань соціального та економічного життя громади.

З метою збору, узагальнення та аналізу інформації про наявність на територіях ОТГ відповідних потреб в отриманні адміністративних та соціальних послуг доцільним є створення відповідних робочих груп з питань визначення потреб населення ОТГ та посилення спроможностей громадських рад при ВЦА.

Також доцільним вбачається впровадження інституту старости з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під юрисдикцією ВЦА

Нагальною необхідністю є підвищення кваліфікації персоналу ВЦА та розробка

відповідних методичних рекомендації, у тому числі щодо належного рівня комунікації з мешканцями ОТГ.

З метою збору, узагальнення та аналізу інформації про наявність на територіях ОТГ відповідних потреб в отриманні адміністративних та соціальних послуг доцільним є створення відповідних робочих груп з питань визначення потреб населення ОТГ та посилення спроможностей громадських рад при ВЦА.

Також, доцільним вбачається впровадження інституту старости з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під юрисдикцією ВЦА

Важливим кроком є підвищення кваліфікації персоналу ВЦА та розробка відповідних методичних рекомендації, у тому числі щодо належного рівня комунікації з мешканцями ОТГ.

З метою налагодження діалогу між ВЦА, громадськістю та представниками бізнесу пропонується розробка комунікаційної стратегії та дотримання принципів відкритості, прозорості, законності, партнерства.

**Висновки.** В умовах глобальних викликів сьогодення, територіальні громади стали епіцентрами переформатування суспільного життя, визначивши вектор соціальних, гуманітарних та економічних процесів, у тому числі з протидії російському агресору, раціонального використання фінансово-матеріальних, природних та трудових ресурсів територіальних громад, забезпечення безпеки її мешканців від протиправних діянь, реалізації прав конкретного індивідуума на його подальший соціально-економічний розвиток та добробут. Військово-цивільні адміністрації Луганської області забезпечують ефективну взаємодію державного та приватного секторів, неурядових організацій та громадськості, впроваджуючи на місцях

пріоритетні напрями державної регіональної політики.

Встановлення відповідних правових норм, спрямованих на реалізацію поставлених завдань у сферах життєдіяльності є важливим аспектом інституційної спроможності військово-цивільної адміністрації, яка полягає у її здатності виконувати свої функції на належному рівні, акумулюючи управлінські процеси та ресурси.

Таким чином, військово-цивільні адміністрації виконують ключову роль в організації забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності конкретної територіальної громади Луганської області в умовах збройної агресії РФ, сприяють реалізації конституційно закріплених прав територіальних громад з метою забезпечення високої якості життя та можливостей для розвитку особистості та бізнесу.

#### Література:

1. Філіпчук В., Окситюк А., Ярошенко Є. Міжнародна Тимчасова адміністрація як модель врегулювання конфлікту на Донбасі. Київ, Міжнародний центр перспективних досліджень, 2017.15 с.
2. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
3. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. Урядовий кур'єр від 11.03.2022 — № 54
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Голос України від 10.06.2015 — № 101
5. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. Урядовий кур'єр від 11.03.2022 — № 54
6. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області: Указ Президента України від 30.03.2022 №188/2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1882022-41917>;
7. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області: Указ Президента України від 31.03.2022

№192/2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу:

<https://www.president.gov.ua/documents/1922022-41949>

8. Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 18 квітня 2022 року №260/2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу:

<https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>

9. Регіональний план заходів з реалізації Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період 2020 року // [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/regionalnyi\\_plan\\_zatverdzhenny.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/regionalnyi_plan_zatverdzhenny.pdf)

#### References:

1. Filipchuk V., Oksytiuk A., Yaroshenko Ye. Mizhnarodna Tymchasova administratsiia yak model vrehuliuvannia konfliktu na Donbasi. Kyiv, Mizhnarodnyi tsentr perspektivnykh doslidzhen, 2017.15 s.
2. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii: Zakon Ukrainy vid 03.02.2015 № 141-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
3. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 № 64/2022. Uriadovi kurier vid 11.03.2022 — № 54
4. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII. Holos Ukrainy vid 10.06.2015 — № 101
5. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 № 68/2022. Uriadovi kurier vid 11.03.2022 — № 54
6. Pro utvorennia viiskovykh administratsii naselenykh punktiv u Donetskii oblasti: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30.03.2022 №188/2022. [Elektronnyi resurs] - Rezhym dostupu: <https://www.president.gov.ua/documents/1882022-41917>;
7. Pro utvorennia viiskovykh administratsii naselenykh punktiv u Luhanskii oblasti: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 31.03.2022 №192/2022. [Elektronnyi resurs] - Rezhym dostupu: <https://www.president.gov.ua/documents/1922022-41949>
8. Pro utvorennia viiskovoi administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 18 kvitnia 2022 roku №260/2022. [Elektronnyi resurs] - Rezhym dostupu: <https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>
9. Rehionalnyi plan zakhodiv z realizatsii Natsionalnoho planu dii z vykonannia rezoliutsii Rady Bezpeky OON 1325 «Zhinky, myr, bezpeka»

na period 2020 roku // [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/regionalnyi\\_plan\\_zatverdzhenyi.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/regionalnyi_plan_zatverdzhenyi.pdf)

**Arsentieva O.S., Kotova L.V., Tatarenko H.V., Hnidenko V.I., Kolesnyk V.E., Tiutiunnyk V.K. Military administration as a mechanism of management territory in the armed aggression (Luhansk oblast) - Article.**

The article studies the legal status of temporary state bodies - military administrations: structure, principles of their establishment and activities in the conditions of armed aggression. The authors propose a number of measures that will resolve legal conflicts and improve the interaction of all stakeholders at the local, regional and national levels.

The establishment of appropriate legal norms aimed at the implementation of assigned tasks in the spheres of life is an important aspect of the institutional capacity of the military-civilian administration, which consists in its ability to perform its functions at the proper level, accumulating management processes and resources.

Thus, the military-civilian administrations play a key role in the organization of security and normalization of life activities of a specific territorial community of luhansk region in the conditions of armed aggression of the russian federation, promote the implementation of the constitutionally enshrined rights of territorial communities in order to ensure a high quality of life and opportunities for personal and business development.

**Keywords:** civil-military administration, military administration, decentralization, territorial communities, armed aggression

Авторська довідка:

**Арсентьєва Олена Сергіївна** – кандидат юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля факультету, <https://orcid.org/0000-0001-7959-8524>

**Котова Любов Вячеславна** – кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри правознавства Східно-українського національного університету імені Володимира Даля. <https://orcid.org/0000-0002-2437-3624>;

**Татаренко Галина Вікторівна** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права СХУ ім. В. Даля. <https://orcid.org/0000-0001-6291-4455>;

**Гніденко Вікторія Ігорівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. <https://orcid.org/0000-0002-9502-7657>;

**Колесник Валентина Едуардівна** - аспірант кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. <https://orcid.org/0000-0002-1994-9537>;

**Тютюнник Вікторія Костянтинівна** - аспірант кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. <https://orcid.org/0000-0003-2521-0015>

Стаття надійшла до редакції 03 грудня 2022 р.